

# Livre blanc

« Rénover la démocratie régionale »

**Juin 2021**



# SOUS LA DIRECTION de



Jean-François Kerléo

## LES AUTEURS



Mathias Amilhat



Fabien Bottini



Aurore Granero



Elise Untermaier-Kerléo



# AVANT-PROPOS

L'Observatoire de l'éthique publique souhaite saisir l'opportunité des élections régionales pour proposer plusieurs réformes qui permettront de donner un nouveau souffle à la démocratie régionale. Après la publication d'un premier livre blanc, en partenariat avec le journal en ligne Mediacités lors de l'élection municipale de 2020, l'OEP propose ici de nouvelles pistes pour réformer le droit des collectivités territoriales et améliorer les pratiques et comportements des acteurs politiques. Il s'agit de donner aux élus locaux de nouvelles clefs pour exercer leur mandat dans l'indépendance et avec impartialité et objectivité, pour leur permettre ainsi de diriger leur collectivité d'une manière démocratique et efficace.

S'il faut laisser aux responsables politiques locaux le soin de définir la politique pour laquelle ils ont été élus, il convient de leur apporter des solutions pour sécuriser leurs procédures, notamment celle de passation des contrats publics, prévenir les conflits d'intérêts et les risques de corruption, assurer l'efficacité institutionnelle et économique de leur action. Alors que de nombreuses collectivités se sont engagées sur le chemin de la démocratie participative, trop de procédures sont d'une légalité douteuse faute d'avoir un vrai droit de la démocratie locale pour les accompagner. Ce nouveau livre blanc offre donc des pistes pour sécuriser cette démocratie participative qui répond à une profonde aspiration citoyenne.

L'objectif de ce travail est d'apporter aux acteurs non seulement de nouvelles pistes de réformes mais aussi les moyens de les mettre en œuvre. Il s'agit tout à la fois de guider les élus vers une meilleure application des textes, améliorer le droit existant et accompagner juridiquement ceux qui imaginent et mettent en place de nouvelles formes de participation citoyenne et de déontologie publique. C'est un impératif pour restaurer la confiance de l'opinion publique.

Ce livre blanc se conçoit comme un outil au service des élus, de leurs collaborateurs ainsi que des agents territoriaux pour imaginer la région de demain. Il est également destiné aux citoyens et aux associations qui doivent s'approprier les propositions pour en demander la mise en œuvre au sein de leur collectivité territoriale.

Cette volonté de refonder l'action publique régionale s'articule autour de cinq axes :

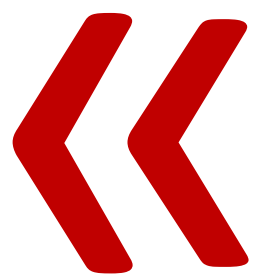
- 1. La participation citoyenne**
- 2. La déontologie de la vie publique**
- 3. La transparence financière**
- 4. La commande publique**
- 5. La lutte contre la corruption**



# LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Créer un référendum local d'initiative citoyenne permettant de soumettre aux électeurs locaux des textes relevant de la compétence des régions.
- Imposer l'obligation de tenir un Grand débat régional d'une durée minimale d'un mois après chaque nouvelle élection régionale.
- Insérer dans la loi un droit d'initiative des électeurs à la création de Conventions citoyennes régionales, composées de citoyens tirés au sort, encadrés par des garants indépendants et impartiaux.
- Prévoir la création par tirage au sort de comités citoyens de liaison, renouvelés lors de chaque élection régionale, portant sur des questions de sécurité, de santé et d'environnement afin de permettre à des citoyens de relayer les attentes de la population ainsi que de faire valoir de nouvelles idées auprès des élus.
- Désigner un vice-président en charge de la politique déontologique de la collectivité
- Créer une structure déontologique composée de personnalités qualifiées extérieures à la collectivité et reconnues pour leur intégrité et leur connaissance de la déontologie de la vie publique et de l'action publique locale.
- Déterminer précisément les bonnes pratiques en matière de cadeaux, invitations et voyages.
- Mettre en place un système de déports efficace et visible.
- Harmoniser les règles de modulation de l'indemnité en fonction de l'assiduité des élus.
- Harmoniser les règles relatives à l'état annuel des indemnités par un référentiel de nature réglementaire.
- Instituer un fonds « subventions associations » et une commission composée paritairement d'élus et de citoyens qui serait en charge d'attribuer les subventions aux associations d'un montant inférieur à 23000 euros
- Les règlements intérieurs des conseils régionaux devraient systématiquement prévoir l'existence d'une commission des finances dont la présidence serait confiée à un élu d'opposition.
- Confier la présidence des commissions d'appel d'offres à l'opposition
- Créer une centrale d'achat dans chaque région
- Missionner les Chambres régionales et territoriales des comptes pour qu'elles vérifient la conformité à la loi des procédures ou programmes régionaux de contrôle préventif des atteintes à la probité.
- Réformer le Code des juridictions financières pour que les Chambres régionales et territoriales des comptes publient annuellement de façon anonymisée les manquements au devoir de probité qu'elles ont signalé au parquet
- Réformer le Code des juridictions financières pour que la Cour des comptes publie annuellement les données statistiques sur les faits signalés par les Chambres régionales ou territoriales des comptes et les suites qui y ont été données par l'autorité judiciaire.





La démocratie locale n'a pas pour seule exigence de recueillir l'avis de la population pour servir de support légitimateur aux décideurs publics, mais a aussi pour intérêt de nouer du lien social et de créer de la solidarité, ce qui exige des rencontres physiques permettant et favorisant une confrontation des points de vue et la recherche d'un consensus entre les parties prenantes ».





# La participation citoyenne



## I. De nouvelles pistes pour relancer la démocratie participative dans les régions

Si les réformes législatives ont été nombreuses au cours des dernières années, elles n'intéressent pas la démocratie locale. Aucun texte notoire n'est à relever en la matière, et les dernières grandes réformes datent du début des années 2000 avec la création du référendum et du droit de pétition (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République). Les initiatives démocratiques restent marginales à l'échelon régional (on ne constate presque aucune initiative en Normandie, dans le Grand est, dans les Hauts de France, dans les Pays-de-la-Loire), et le dynamisme participatif comme les innovations sont surtout expérimentés au sein des communes, qui restent incontestablement l'échelon privilégié. Le dernier mandat régional confirme cette tendance ; trop souvent, les régions se contentent d'offrir des aides financières aux initiatives locales agissant dans des domaines prédéfinis par la collectivité (région des Hauts de France par exemple). Encore faut-il que les citoyens aient les moyens de prendre connaissance de ces leviers financiers et, d'une manière générale, des dispositifs créés par les collectivités.

### Améliorer les dispositifs existants et en encourager leur utilisation

Article 72-1 de la Constitution

*La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*

*Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.*

*Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.*

Plusieurs procédures participatives existent à l'échelon local qui connaissent un succès trop limité. La Constitution prévoit un référendum décisionnel à l'initiative des collectivités territoriales (loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local) ainsi qu'une procédure de consultation des électeurs lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité à statut particulier ou de modifier son organisation, ou encore la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales. On peine à trouver des illustrations concrètes de ces procédures.

Il est à noter que, pour le cas particulier de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, c'est l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement qui a permis, à l'initiative des autorités nationales et non locales, de consulter les électeurs des communes du département de Loire-Atlantique en faveur du, ou contre le, projet de création de cet aéroport (décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes). La décision finale des pouvoirs publics, finalement contraire aux résultats du référendum, n'a pas contribué à donner une image positive de ce type de démocratie participative.

Ces différentes formes de consultation citoyenne ne rencontrent pas de succès dans les régions. Afin de donner un nouveau souffle au référendum, et de faire droit à une revendication citoyenne depuis le mouvement des Gilets jaunes, il conviendrait de donner aux citoyens le pouvoir de se prononcer sur les enjeux qui leur semblent essentiels au sein de leur collectivité territoriale. Or, il n'existe pas de référendum local d'initiative citoyenne permettant aux électeurs d'une collectivité de proposer l'adoption d'un texte ou d'un projet : soit les électeurs effectuent une pétition, droit qui peine à être mis en œuvre, soit ils contestent par des moyens non juridiques leur désaccord. C'est pourquoi il convient désormais de créer un référendum local d'initiative citoyenne pour permettre aux citoyens locaux de définir leur propre priorité et arbitrer dans les urnes les désaccords et tensions.

**1 Créer un référendum local d'initiative citoyenne permettant de soumettre aux électeurs locaux des textes relevant de la compétence des régions. Si le seuil de 10% du corps électoral pourrait suffire à déclencher un tel référendum, l'adoption du texte doit être conditionnée à un niveau élevé de participation des électeurs, afin de mobiliser la population et d'éviter tout risque d'abus.**

Il existe, depuis 2003, un droit de pétition permettant aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence. En l'absence de texte d'application, on se réfère à l'article L. 1112-16 du CGCT qui est consacré non au droit de pétition mais à la procédure de consultation des électeurs. Pour être valablement acceptée, la pétition requiert un nombre de signatures minimal qui varie en fonction de la collectivité auprès de qui est présentée la demande. Ainsi, une pétition doit être signée pour une commune ou un EPCI, par un 1/5e des électeurs inscrits sur les listes électorales et, pour toute autre collectivité, par 1/10e des électeurs inscrits sur les listes électorales. Dans ce cas de figure, les signataires sont tenus de fournir à l'exécutif de la collectivité une copie des listes électorales utilisées.

Le droit de pétition est globalement un échec, et la jurisprudence ne facilite pas son usage (CAA Lyon du 24 avril 2012 n° 12LY00203, Préfet de la région Rhône- Alpes ; CAA de Versailles du 6 novembre 2014, n°13VE03124, Département de l'Essonne). En 2016, la ville de Grenoble avait mis en place un dispositif imposant au conseil municipal de débattre des pétitions ayant recueilli plus de 2 000 signatures. Le conseil pouvait alors entériner la décision ou décider de la faire passer à la votation par les habitants. Si elle obtenait un minimum de 20 000 votes favorables, la ville était obligée d'appliquer la décision. Ce dispositif a été annulé par le juge administratif, qui a considéré comme étant contraire à la Constitution le fait, pour la collectivité, de se sentir liée par les initiatives citoyennes.

Les difficultés de mise en œuvre du droit de pétition ont conduit de nombreuses collectivités territoriales à organiser des procédures d'interpellation citoyenne qui, sans être conformes aux règles juridiques, n'en sont pas moins applicables dès lors que le préfet ne les attaque pas devant la juridiction administrative. De nombreuses expérimentations existent : cahiers de doléances, pétitions et e-pétitions, manifestations, votations d'initiative citoyenne, référendums d'initiative citoyenne... Certaines ont été portées par des collectivités, comme la Région Rhône-Alpes en 2012, le Département de l'Essonne en 2014 ou encore la Région Occitanie qui permet à chaque électeur de déposer une proposition qui, pour être inscrite à l'ordre du jour d'une Assemblée plénière du Conseil Régional, doit être soutenue par 5 000 habitants de plus de 15 ans en un mois. Cette dernière procédure n'est pas conforme au droit, puisqu'elle prévoit un droit de pétition en dessous du seuil prévu par le code et inclut les mineurs. De son côté, l'article 23 du règlement intérieur de la région Bretagne du 29 avril 2016 consacré aux initiatives citoyennes prévoit que « 40.000 citoyens inscrits sur les listes électorales des 4 départements de la région, sans que l'un de ceux-ci puisse rassembler plus de la moitié des signataires, peuvent soumettre au Président ou à la Présidente du conseil régional, toute proposition appropriée sur les questions qui leur paraissent nécessiter l'élaboration d'une délibération. Si la commission permanente estime que cette demande relève bien de la compétence régionale, le président ou la Présidente saisit le conseil régional ». La conformité au droit est une fois encore douteuse.

Les collectivités territoriales n'ont donc pas le choix de sortir des limites du droit dès lors qu'elles souhaitent s'engager dans la démocratie locale. Les procédures participatives les plus innovantes sont d'ailleurs mises en œuvre à l'échelon local en dehors d'un cadre clair (Convention citoyenne locale, COP locale, jury citoyen), ce qui ne permet pas de les sécuriser juridiquement, ni de les pérenniser sur le long terme.

**2 Créer à titre expérimental un droit d'interpellation citoyenne en laissant aux collectivités territoriales le soin de définir ses modalités d'application. Il conviendra de tirer des enseignements des pratiques retenues par les acteurs et de créer un régime général à partir des résultats.**

Parmi les autres textes à évoquer, le Ministère de la transition écologique et solidaire a élaboré de façon collaborative une charte de la participation du public, afin de promouvoir et valoriser des grands principes à mettre en œuvre dans toute démarche de participation. Cette charte a été publiée le 11 octobre 2016 et chaque acteur de la participation (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, aménageurs, bureaux d'études, associations, etc.) peut y adhérer. Le commissariat général au développement durable (CGDD) a confié au Cerema une étude visant à capitaliser des « bonnes pratiques » de participation mises en œuvre par les porteurs de projet. Or, parmi les procédures identifiées, aucune ne concerne le niveau régional, ce qui confirme les lacunes de cet échelon en la matière. Cette charte, qui pourrait être plus visible, devrait être complétée et mise à jour chaque année, en concertation avec les acteurs, pour y inscrire les nouveautés mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, des principes fondateurs de la participation citoyenne (respect de l'égalité des participants ainsi que du pluralisme des courants d'opinion, indépendance et impartialité des organisateurs, transparence et publicité des échanges, publication d'un rapport final) devraient y être plus explicitement inscrits et surtout rendus obligatoires pour les collectivités et les porteurs de projet.

**3** **Rendre obligatoire le respect de principes fondateurs de la participation citoyenne (respect de l'égalité, de l'indépendance, du pluralisme) et mettre à jour annuellement la charte de la participation du public en y annexant un état des lieux de toutes les procédures mises en œuvre par les collectivités territoriales au cours de l'année écoulée.**

On peut également citer l'adoption, en août 2016, de l'ordonnance n°2016-1060 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Si la procédure d'enquête publique est renforcée, la réforme facilite le recours à l'outil numérique en occultant les risques d'une telle évolution. En effet, si la consultation en ligne est censée assurer une plus grande participation, elle ne favorise pas les échanges entre participants, et renforce le poids des lobbies, qui sont moins visibles. Pourtant, la démocratie numérique est largement privilégiée par les régions, et la crise sanitaire n'a fait que renforcer un mouvement déjà bien amorcé. Or, selon nous, la démocratie locale n'a pas pour seule exigence de recueillir l'avis de la population pour servir de support légitimateur aux décideurs publics, mais a aussi pour intérêt de nouer du lien social et de créer de la solidarité, ce qui exige des rencontres physiques permettant et favorisant une confrontation des points de vue et la recherche d'un consensus. Il convient, par ailleurs, que les lobbies participant aux consultations publiques mentionnent obligatoirement leur qualité de représentants d'intérêts et qu'ils ne puissent pas y participer tant qu'ils ne sont pas inscrits sur le répertoire tenu par la HATVP (lorsque celui-ci sera mis en œuvre au niveau local).

**4** **N'autoriser que les lobbies inscrits sur le répertoire des représentants d'intérêts à participer aux procédures de démocratie locale et leur imposer de mentionner expressément leur qualité auprès des autres participants.**

Enfin, notons une dernière occasion manquée pour mobiliser la population sur les grands enjeux régionaux. Ainsi, par exemple, l'élaboration par les conseils régionaux du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe, aurait permis de faire participer les habitants à la réflexion sur les enjeux stratégiques, prospectifs et intégrateurs du territoire. La région Occitanie s'est lancée dans une démarche de co-élaboration du SRADDET Occitanie 2040 en organisant de larges concertations avec les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques et la population. La région Bretagne a créé le site Internet Breizh Cop, un monde à vivre qui a permis, en amont de l'élaboration du SRADDET, aux habitants de faire des propositions sur 6 thématiques et autant de sous-thèmes préalablement définis qui ont abouti à 38 propositions inscrites dans la SRADDET.

Les autres régions ne semblent pas avoir recueilli l'avis de la population, mais se sont contentées d'une collaboration avec les collectivités territoriales. Il aurait été bénéfique pour la démocratie locale que la loi prévoie que l'adoption de ce document, par le conseil régional, soit obligatoirement précédée d'une consultation de la population, quelle que soit la forme retenue.

**5** **Modifier la loi pour imposer une concertation avec les citoyens de la région avant l'adoption du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) afin de co-déterminer avec eux les priorités et les grands axes de la politiques locale.**

### **Renforcer et sécuriser les initiatives locales pour en favoriser le développement**

Le mandat régional qui s'achève a été marqué par plusieurs événements qui ont contribué à faire éclore quelques initiatives intéressantes, notamment en région Occitanie. Paradoxalement, c'est l'échelon national qui a constitué un laboratoire de la démocratie délibérative et inspiré les collectivités territoriales et non l'inverse, comme on en avait l'habitude.

Le mouvement des gilets jaunes, puis le Grand débat national ont constitué un levier d'incitation pour les régions. Toutefois, les dispositifs mis en œuvre n'ont pas été à la hauteur des attentes. Les régions n'ont pas profité de cet épisode de tensions sociales pour organiser elles-mêmes de véritables procédures de discussion entre les habitants. Ne pourrait-on pas imaginer d'imposer, au début de chaque mandature et pour une durée limitée de 1 à 2 mois, de tenir un grand débat régional sur les compétences de cet échelon territorial, afin de recueillir le fruit des discussions citoyennes sur les attentes envers la politique à mener au cours des 5 années à venir ?

**6** **Imposer l'obligation de tenir un Grand débat régional d'une durée minimale d'un mois après chaque nouvelle élection régionale.**

Plusieurs collectivités se sont lancées, sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, qui semble avoir constitué une source d'inspiration innovante et prometteuse, dans la création d'assemblées citoyennes. Après quelques expériences municipales comme dans le Lot, c'est la région Occitanie qui a mis en place une Convention citoyenne constituée de 100 citoyens tirés au sort et représentatifs des 6 millions d'habitants du territoire qui s'est réunie au cours de sept journées de travail regroupées en trois sessions entre les mois de septembre et octobre 2020. L'objectif était de co-construire un « Green New Deal » au niveau régional. Ils ont débattu autour de diverses thématiques comme la justice sociale, la mobilité, l'alimentation, la transition écologique et énergétique, le bien-être, ou encore l'aménagement du territoire et la démocratie participative. Les citoyens ont présenté près de 300 propositions, dont 52 identifiées comme prioritaires. Parmi ces dernières : l'organisation d'un contrôle citoyen pour suivre la mise en œuvre des propositions de la Convention : stopper l'extension des villes ; simplifier les démarches administratives ; inciter à la réhabilitation énergétique des bâtiments ; ranimer les structures culturelles dans le milieu rural ou encore remettre en circulation les petites lignes de chemin de fer.

Si de telles initiatives sont bienvenues, et l'échelle régionale semble la plus adaptée pour la création des Conventions citoyennes, elles ne doivent pas faire doublon avec les dispositifs similaires au niveau national. Ainsi convient-il de s'assurer que les habitants sont mobilisés sur des enjeux en lien avec le territoire. Ces assemblées n'ont de sens que si les thèmes abordés ont un écho régional et, surtout, relèvent des compétences du conseil régional qui a la responsabilité de reprendre à son compte les propositions émises par les citoyens. Quelles solutions, qui rentrent dans les attributions du conseil régional, peut-on mettre en œuvre pour protéger l'environnement, développer la culture, aider les sans-abri, etc. ?

La multiplication de ces dispositifs participatifs apportera sûrement à terme des questions qui mériteront un recours au droit pour sécuriser les procédures et assurer leur impact sur la politique locale.

A ce titre, il convient de ne pas laisser l'initiative de la création des Conventions citoyennes au seul conseil régional. La loi pourrait ainsi prévoir un droit de pétition imposant au conseil régional, au-delà d'un pourcentage de signatures atteignant par exemple 10% du corps électoral, de créer une Convention citoyenne sur un sujet relevant de la compétence des régions. Les règles juridiques organisant cette nouvelle catégorie mentionneraient, par ailleurs, le recours à un tirage au sort et à un échantillon représentatif, ainsi qu'à des garants indépendants et impartiaux pour organiser les séances et formaliser les échanges. De plus, en l'absence de débats en séance sur les propositions émises, les citoyens devraient pouvoir retenir la voie du référendum d'initiative populaire local pour faire adopter les propositions jugées prioritaires.

**7 Insérer dans la loi un droit d'initiative des électeurs à la création de Conventions citoyennes régionales, composées de citoyens tirés au sort, encadrés par des garants indépendants et impartiaux.**

Le sujet du climat est très propice au développement de nouvelles procédures à l'échelon régional. Se sont ainsi multipliées les COP régionales sur le climat à partir de 2015 (régions Île-de-France, PACA, Val-De-Loire) afin de déterminer comment, à l'échelle de la région, mettre en œuvre les normes adoptées aux niveaux international et national. Soit les objectifs sont directement définis par le conseil régional et leur application fait l'objet d'accords avec les parties prenantes, soit ils sont définis après discussion préalable avec les acteurs du territoire. Dans tous les cas, lorsqu'elle existe, la participation citoyenne est très secondaire, ces procédures préférant associer les professionnels de la région. Une fois lancées, ces initiatives font l'objet d'une communication parfois insuffisante et, surtout, ne mobilisent pas les citoyens. Or, une évaluation ex post des effets concrets des initiatives entreprises à l'issue des COP de la part des habitants permettrait de comprendre les avancées et les lacunes et de réorienter certaines politiques.

**8 Mettre en œuvre des comités de suivi et des évaluations citoyennes ex post afin d'évaluer les effets réels des COP (ou autres politiques publiques) sur les pouvoirs publics et leur impact effectif sur le terrain.**



De même, afin de mobiliser un public large, il faut privilégier les enquêtes citoyennes ou sondages délibératifs par Internet sur des thématiques locales qui reposeraient sur un tirage au sort représentatif des personnes dont l'expression est requise. Ces enquêtes ne sont pas réalisées à ce jour au sein des régions mais seulement de certaines municipalités (Nantes, Rennes...). Or, elles garantissent non seulement un niveau élevé de participation (plusieurs milliers de personnes sont tirées au sort) mais aussi une pluralité dès lors plus représentative des opinions recueillies. Il conviendrait, pour des compétences qui engagent les finances publiques à hauteur d'une certaine somme, d'imposer l'organisation d'enquêtes auprès de la population.

De grands projets d'infrastructures, la distribution de larges subventions à certaines associations, les incitations financières à destination de certains acteurs économiques doivent pouvoir être discutés par les habitants de la région.

**9 Imposer pour des politiques publiques engageant les finances publiques au-delà d'un seuil significatif, la création préalable de sondages délibératifs et d'enquêtes citoyennes avec des citoyens tirés au sort qui exprimeraient leur opinion et questionneraient les pouvoirs publics.**

De même, les comités citoyens mis en œuvre dans certaines municipalités devraient inspirer les régions. D'une part, des comités de liaison citoyens, comme cela existe à Lyon, Grenoble ou Nantes Métropole pour la gestion de la crise sanitaire et son issue, pourraient être créés à l'échelon régional sur des sujets court-termistes à moindre portée : tirés au sort, des citoyens seraient amenés à s'exprimer ponctuellement pour proposer des micro-initiatives ou faire des retours sur les choix effectués par les élus. D'autre part, concernant de plus grands chantiers, des audits citoyens pourraient être mis en œuvre pour apprécier les effets concrets des politiques mises en œuvre et envisager des améliorations. Moins souvent envisagée, la participation *ex post* des citoyens permet d'évaluer de manière indépendante les réussites et les échecs d'une politique locale en faisant remonter des informations très concrètes sur son impact réel et ressenti.

**10 Prévoir la création par tirage au sort de comités citoyens de liaison, renouvelés lors de chaque élection régionale, portant sur des questions de sécurité, de santé et d'environnement afin de permettre à des citoyens de relayer les attentes de la population ainsi que de faire valoir de nouvelles idées auprès des élus.**

Par ailleurs, la crise sanitaire a freiné les initiatives qui commençaient à émerger au sein des régions. En effet, elle n'a pas comblé leur déficit démocratique en compliquant l'organisation de rencontres et d'échanges. Ce contexte a favorisé la démocratie numérique régionale par la création et le développement de plateformes permettant aux citoyens de voter et, dans le meilleur des cas, de s'exprimer sur les projets en discussion et les priorités à définir. La plupart des régions, hormis quelques-unes, disposent d'un site Internet dédié et, lorsqu'il existait déjà, le Grand Débat national comme la crise sanitaire ont incité les régions à le moderniser (par exemple [marégiondemain.fr](http://marégiondemain.fr) pour le Grand est ou [jeparticipe.bourgognefranche-comte.fr](http://jeparticipe.bourgognefranche-comte.fr)).

Aussi utiles soient-elles, ces plateformes (rarement interactives) ont un apport démocratique limité. D'une part, il s'agit pour la plupart d'entre elles de recueillir des avis sur des politiques publiques déjà définies, et donc d'en faire plutôt un objet d'information et de communication qu'un objet réel de discussion. On compte quelques sites, comme L'Atelier Breton (plateforme participative de la région Bretagne), qui organise des consultations en ligne plus prospectives, comme celle sur le regard que portent les Bretons sur leur littoral, et recueille l'avis des habitants sur les terminaux de ferries ou encore les lignes ferroviaires en amont d'éventuelles réformes. Toutefois, et d'autre part, le taux de participation est le plus souvent très bas.

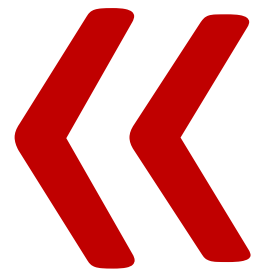
On tourne autour d'au maximum une centaine de participants avec une soixantaine de votants, de rares sujets ayant rassemblé un peu plus de 560 participants. Ces niveaux de participation sont moins élevés que nombre de consultations municipales. L'échelon régional est trop méconnu des habitants, il conviendrait ainsi d'effectuer une politique pro-active de communication autour de la mise en place des outils participatifs et de l'importance de leur usage. Par ailleurs, si ces chiffres sont globalement plus élevés que ceux d'une participation en présentiel, permettant ainsi de toucher un plus large public, ils ne préjugent pas de la qualité des contributions, d'autant que les plateformes n'offrent que peu de moyens d'échanges entre les participants.

**11 S'engager dans une politique pro-active de communication régionale autour des procédures participatives mises en œuvre et des consultations effectuées par des envois de mails, de prospectus et un usage plus efficace des bulletins d'information. Coupler la participation numérique par des réunions publiques d'informations des citoyens.**

Dans la perspective de développer la démocratie numérique, il convient aussi de créer des bornes participatives disponibles dans tous les services publics et dans les bâtiments de toutes les collectivités du territoire, avec un fléchage physique et explicatif pour informer les usagers de l'existence et de la possibilité de participer à la vie démocratique de la région et même des autres collectivités territoriales. Ces bornes offriraient la possibilité, par le biais d'une clé propre à chaque électeur, notamment pour ceux ne disposant pas d'un ordinateur ou moins impliqués dans la vie locale, de s'exprimer et de voter sur les consultations mises en ligne de manière occasionnelle.

**12 Créer des bornes numériques de participation citoyenne dans tous les locaux des collectivités territoriales et dans les services publics pour faire connaître les procédures en cours et permettre aux citoyens de s'exprimer directement en ligne.**





Les équipes nouvellement élues doivent s'engager personnellement et sincèrement dans une politique déontologique visant à garantir la probité et l'intégrité des élus et des agents, comme des tiers ».





La déontologie de la vie publique



## II. Mener une politique engagée en matière de déontologie : 8 mesures incontournables

Placée au cœur de la volonté de rénovation démocratique, la déontologie vise à garantir l'exemplarité des responsables publics, afin de regagner la confiance des citoyens dans la vie politique. Le législateur a fait l'effort d'énoncer solennellement les principes et obligations déontologiques auxquels ne sauraient se soustraire l'ensemble des responsables publics, et parmi eux, les élus locaux. En ce sens, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique affirme que « *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». L'article 2 de la loi définit la notion de conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Par ailleurs, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, a introduit à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, la Charte de l'élu local, lue par l'exécutif et solennellement remise à chaque élu lors de la première séance du conseil. Cette charte constitue le code de bonne conduite des élus. Après avoir énoncé qu'il exerce ses fonctions avec « *impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* », le texte rappelle à l'élu qu'il doit être assidu aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné et qu'il « *reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité* ». La charte insiste particulièrement sur la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi, l'élu local « *poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel (...) ou de tout autre intérêt particulier* » ; il « *veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». L'élu ne peut utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat à d'autres fins que l'intérêt général, comme il doit s'abstenir, dans l'exercice de ses fonctions, « *de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions* ».

Les élus doivent prendre conscience des multiples risques auxquels ils s'exposent ou exposent leur collectivité, en cas de manquement à leurs obligations déontologiques, en particulier le risque de condamnation par le juge pénal, le risque d'annulation par le juge administratif, sans oublier le risque d'atteinte à l'image de la collectivité et des élus.

Le droit pénal sanctionne en effet lourdement les « *manquements au devoir de probité* » : la concussion (c. pén., art. 432-10), la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique (c. pén., art. 432-11 et 432-11-1), la prise illégale d'intérêts (c. pén., art. 432-12 et 432-13), les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession (c. pén., art. 432-14), la soustraction et le détournement de biens publics (c. pén., 432-15 et 432-16). D'après l'édition 2020 du rapport de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, le taux de mise en cause pénale des élus (toutes infractions confondues) est de 0,302 %, avec 1706 élus poursuivis au cours de la mandature 2014-2020, soit 284 élus poursuivis par an. Les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites pénales pour les élus locaux : ils représentent près de 35 % des poursuites engagées contre eux au cours de la dernière mandature.

Le manquement déontologique fragilise également la décision publique, en l'exposant à la vindicte du juge administratif. Une délibération peut ainsi être annulée au motif qu'elle a directement méconnu une disposition du code pénal en plaçant le bénéficiaire de la décision dans une situation constitutive d'une prise illégale d'intérêts.

Tel est le cas, par exemple, de la délibération par laquelle un conseil municipal autorise la vente d'un bien communal à une SCI, dont l'un des associés exerçait les fonctions d'adjoint au maire chargé des finances (CE, 27 sept. 2010, *SCI Planet*, n° 320905, inédit au *Lebon*). De manière générale, le juge administratif annule les délibérations auxquelles a pris part un conseiller intéressé à l'affaire qui en fait l'objet (v. par exemple, CAA Marseille, 20 juin 2011, *Cne de Sainte-Maxime*, n° 08MA01415). La présence d'un conflit d'intérêts peut aussi entraîner l'annulation de la procédure de passation d'un contrat public pour non respect du principe d'impartialité, (CE, 14 oct. 2015, *Sté Applicam*, n° 390968, T. *Leb.* p. 540).

Conscients des risques juridiques liés à la méconnaissance d'un principe déontologique, les élus et leurs collaborateurs doivent prendre, à titre individuel, les dispositions à même de les éviter. Mais, au-delà des engagements personnels, les équipes nouvellement élues au sein des régions doivent s'engager pleinement dans une politique déontologique, en mettant en place des dispositifs permettant de détecter et de prévenir les atteintes à la probité et les situations de conflits d'intérêts.

### **La désignation d'un vice-président en charge de la politique déontologique de la collectivité et la constitution d'une équipe**

Les régions doivent s'engager dans une politique déontologique visant à garantir la probité et l'intégrité des élus et des agents, comme des tiers (prestataires, représentants d'intérêts, satellites). Comme le rappellent les recommandations de l'Agence française anticorruption (4 déc. 2020), « *l'engagement de l'instance dirigeante* » est indispensable ; il se manifeste non seulement par sa volonté de prévenir et détecter toute atteinte à la probité au sein de son organisation, mais aussi par la mobilisation de moyens adaptés. Ces instances dirigeantes, doivent, dès le début de la mandature, promouvoir auprès des élus et des agents l'engagement de la collectivité en faveur de la déontologie. Cette promotion se traduit par des actions d'information et de formation auprès des élus et des agents, afin de les sensibiliser au respect de leurs obligations déontologiques. En particulier, concomitamment à la première séance du conseil de la région, les élus doivent être conviés à une séance de formation à la déontologie de la vie publique locale. L'engagement de la collectivité dans une politique déontologique suppose de désigner un vice-président en charge de cette thématique de la collectivité. L' élu pilotera, en partenariat avec le directeur général des services, une équipe interne associant d'autres élus et des agents qui mettront en œuvre les différents dispositifs visant à lutter contre la corruption et prévenir les conflits d'intérêts. La collectivité peut confier à un agent en particulier les fonctions de « *compliance officer* » ou responsable du programme anti-corruption de la collectivité, chargé de définir les modalités de mise en œuvre et de piloter le déploiement du programme de conformité anticorruption.

**1 Désigner un vice-président en charge de la politique déontologique de la collectivité ; mettre en place une équipe composée d'élus et d'agents spécialement chargés de mettre en œuvre la politique déontologique de la collectivité ; promouvoir la culture déontologique en proposant des formations aux élus et aux agents.**



## **Le conseil déontologique des élus et de leurs collaborateurs**

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a consacré le droit pour les agents publics de consulter un référent déontologue (art. 28 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée). Ce droit n'existe pas pour les élus locaux. Il est cependant impératif que les élus puissent se tourner vers une instance de proximité, susceptible de les conseiller rapidement sur les comportements à adopter d'un point de vue déontologique.

Les régions doivent désigner sans tarder un Déontologue des élus, comme l'ont fait la ville de Strasbourg dès 2014, en confiant ces fonctions au professeur de droit public, Patrick Wachsmann et la région Grand-Est, dont la commission permanente a désigné le professeur de droit public Sébastien Touzé en décembre 2016. Mais pour donner plus d'ampleur à l'engagement de la collectivité en faveur de la déontologie, il convient de créer une structure collégiale, à l'image du Comité d'éthique de la Ville de Nice (avril 2014), de la Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris (oct. 2014), de la Commission de déontologie de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (janv. 2016), de la Commission d'éthique de la région Ile-de-France (mai 2016) ou encore de la Commission de déontologie de la région des Hauts-de-France (févr. 2018). Dans un souci d'efficacité, il est possible de prévoir que ces instances statueront de manière collégiale lorsqu'elles sont sollicitées par la collectivité pour prendre position sur tel ou tel aspect de la politique déontologique, tout en confiant à son seul président les fonctions de Déontologue, c'est-à-dire la mission de conseil individuel aux élus.

Il est important que la structure déontologique soit composée de personnalités qualifiées extérieures à la collectivité, choisies pour leur connaissance approfondie du droit public, de la déontologie de la vie publique ou de l'action publique locale et reconnues pour leur intégrité et leur indépendance, telles que des professeurs et maîtres de conférences de droit public ou des magistrats des juridictions administratives, financières ou judiciaires, en activité ou retraités.

Les instances déontologiques ainsi créées pourront, non seulement répondre aux interrogations posées à titre individuel et confidentiel par les élus et leurs collaborateurs, mais également prendre en charge un certain nombre de dispositifs déontologiques. Les collectivités peuvent par exemple leur confier le soin de développer et de gérer le système de déclarations d'intérêts complémentaires pour l'ensemble des élus (*infra*) ou de piloter l'élaboration de la charte de déontologie.

**2 Créer une structure déontologique composée de personnalités qualifiées extérieures à la collectivité et reconnues pour leur intégrité et leur connaissance de la déontologie de la vie publique et de l'action publique locale.**

## **L'adoption d'une charte de déontologie et l'encadrement de la politique cadeaux et invitations**

L'élaboration d'un document intitulé charte, guide ou code de déontologie permet de préciser les principes déontologiques énoncés dans la charte de l'élu local et d'éclairer des zones d'ombre, en encadrant certaines pratiques qui, sans être formellement interdites par la loi, exposent l'élu ou la collectivité à des risques juridiques élevés.

Il apparaît particulièrement important de poser des lignes de conduite en matière de cadeaux, invitations et voyages, en fixant un plafond au-delà duquel le cadeau doit être refusé ou remis à la collectivité et de mettre en place un mécanisme de déclaration systématique des cadeaux et invitations. Il est également indispensable d'encadrer l'usage des frais professionnels, en rappelant notamment que les élus n'ont pas le droit d'utiliser un véhicule de fonction à des fins privées.

Comme le préconise le Livre blanc pour une démocratie locale renouvelée, réalisé par l'Observatoire de l'éthique publique et le journal en ligne Médiacités, il convient d'établir un référentiel réglementaire pour l'utilisation de l'indemnité pour frais de représentation que le conseil municipal peut accorder au maire en application de l'article L. 2123-19 du CGCT (proposition n° 24).

Les personnes assujetties par la loi aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), peuvent soumettre à cette dernière le projet de charte s'appliquant à l'organe collégial de leur collectivité ou aux services qu'ils dirigent. Cette saisine n'est pas obligatoire mais permet de bénéficier de l'expertise de l'institution. Avec l'accord de la personne à l'origine de la saisine, l'avis émis par le collège de la Haute autorité sur le projet de charte peut être rendu public sur son site internet. De nombreux conseils relatifs à la rédaction de la charte figurent également sur le Guide déontologique publié par la Haute autorité (v. fiche 5). Les collectivités peuvent également se rapprocher d'associations telles qu'Anticor ou *Transparency international France*, laquelle propose aux collectivités d'adhérer à un forum des collectivités engagées.

Comme l'a rappelé la HATVP dans son Guide déontologique I (2019), « *la déontologie est affaire de tous, élus et agents* » (fiche 10, p. 61). Pour promouvoir une culture partagée de la déontologie, il est nécessaire d'élaborer un texte commun aux élus et aux agents, même si certains passages seront spécifiques aux uns ou aux autres.

La charte de déontologie peut également être complétée par des chartes ou documents complémentaires, relatifs à un aspect particulier de l'action publique, notamment la commande publique, ou plus particulièrement encore, le *sourcing*. Les collectivités pourront utilement se référer au *Guide de l'achat public – Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public*, publié par l'Agence française anti-corruption (AFA) et la Direction des achats de l'État, en juin 2020.

**3 Rédiger une charte déontologique commune aux élus et agents ; déterminer précisément les bonnes pratiques en matière de cadeaux, invitations et voyages ; énoncer précisément les règles en matière de frais professionnels.**

### **La déclaration des intérêts**

Afin de prévenir les atteintes au devoir de probité et éviter les situations de conflit d'intérêts, les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont assujetti de nombreux responsables publics à l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, dans les deux mois suivant leur entrée en fonction. Mais tous les élus locaux ne sont pas assujettis à cette double obligation déclarative. L'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 l'impose uniquement, au sein des régions, aux titulaires d'une fonction exécutive locale, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet, ainsi qu'aux élus titulaires d'une délégation de signature.

Si la déclaration d'intérêts est publiée sur le site de la Haute autorité, en revanche, la déclaration de situation patrimoniale échappe à toute publicité (alors que celle des parlementaires est accessible aux électeurs en préfecture, aux seules fins de consultation), le Conseil constitutionnel s'y étant opposé au nom du droit au respect de la vie privée. Si tous les élus ne sont pas assujettis par la loi à l'obligation de déclarer leurs intérêts, les collectivités peuvent faire le choix d'aller plus loin, à l'instar des régions Île-de-France, Hauts-de-France et Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur. La déclaration d'intérêts ne doit pas être perçue comme une charge supplémentaire, mais comme un outil permettant de détecter les liens d'intérêts susceptibles d'être conflictuels et donc d'exposer l'élu à un risque de condamnation pénale et de fragiliser la décision publique pour non respect du principe d'impartialité. La Haute Autorité recommande, dans son Guide déontologique I (fiche 12, p. 73), d'instaurer un système souple et facultatif de déclaration d'intérêts pour les élus et les chefs de service et propose un modèle de déclaration complémentaire d'intérêts (fiche 23).

Ces obligations peuvent être transmises à la Commission de déontologie ou au Déontologue des élus s'ils existent au sein de la collectivité et/ou au responsable du service des assemblées qui prépare et suit les réunions du conseil, de la commission permanente et du bureau de la de la région et veille, à ce titre, à ce que les élus se déportent en cas de conflit d'intérêts.

#### **4 Mettre en place un régime facultatif de déclarations d'intérêts pour les ensembles des élus de la région.**

### **Le déport et l'abstention en situation de conflit d'intérêts**

La participation d'un élu régional au processus décisionnel alors qu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts fragilise la décision publique, en l'exposant à une annulation par le juge administratif. Elle est également susceptible d'engager la responsabilité pénale de l'élu concerné.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (art. 2) a expressément imposé aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux élus titulaires d'une délégation de signature, lorsqu'ils estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, de s'abstenir de prendre part au processus décisionnel. Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 (art. 5 et 6) a prévu deux dispositifs préventifs.

Il appartient à l'exécutif de la collectivité de prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences, et désigner la personne chargée de le suppléer, cette personne ne pouvant recevoir aucune instruction de sa part. S'agissant des élus titulaires d'une délégation de l'exécutif, ces derniers doivent informer l'autorité exécutive délégante par écrit lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, en précisant la teneur de la question pour laquelle ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. L'exécutif délégant détermine alors, par arrêté, « *les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences* » et procède à la désignation de l'élu qui va remplacer l'élu empêché. Même s'ils ne sont pas expressément visés par le décret du 31 janvier 2014, les conseillers sans délégation peuvent aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts : ils doivent eux aussi s'abstenir de participer, non seulement au vote, mais également aux débats ainsi qu'à l'instruction du dossier. Les élus sont invités à faire connaître, particulièrement en début de mandature, leurs activités et celles de leurs proches, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts. Par exemple, un élu déclarera en début de mandat que son conjoint travaille dans une entreprise susceptible de répondre à des marchés publics ou qu'il est adhérent d'une association subventionnée par la collectivité.

S'il est important, en début de mandature, de recenser les potentiels conflits d'intérêts et de prendre les arrêtés de déport qui s'imposent, il incombe à chaque élu, tout au long de son mandat, de signaler préalablement aux débats et aux votes, les situations de conflit ou de risque de conflit d'intérêts. Seul l'élu peut décider de se déporter lorsqu'il estime se trouver dans de telles situations. À cet égard, les élus peuvent solliciter l'assistance de la Commission de déontologie ou du Déontologue s'ils existent au sein de la collectivité. Ils peuvent également solliciter le responsable du service des assemblées et des élus, afin d'être informés, préalablement à chaque instance, des délibérations pour lesquelles pourrait apparaître une situation de conflit ou de risque de conflit d'intérêts. Pour ce faire, les élus communiquent à la Commission de déontologie ou Déontologue et/ou au responsable du service des assemblées une déclaration d'intérêts qu'ils mettent régulièrement à jour si nécessaire, sur laquelle ils font figurer les noms des collectivités et autres personnes publiques et privées pour lesquelles ils souhaitent être signalés au titre de la prévention des conflits d'intérêts.

Afin d'assurer l'effectivité de ces obligations de déport, il est important que la collectivité rende facilement accessibles les arrêtés de déport pris dans le cadre d'une mandature. Ceux-ci ne doivent pas être noyés dans la masse des actes publiés dans le recueil des actes administratifs mais rassemblés dans un registre des déports, rendant ainsi visible aux citoyens les efforts entrepris par la collectivité pour éviter les conflits d'intérêts. Il est enfin primordial de bien formaliser dans les procès-verbaux des séances que les élus intéressés n'ont pas participé au vote, ni aux débats pour les sujets qui les concernaient.

**5 Mettre en place un système de déports efficace et visible : demander et rappeler aux élus d'informer de manière systématique le service des assemblées de communiquer tout au long de la mandature à la Commission de déontologie ou Déontologue et/ou au responsable du service des assemblées les liens d'intérêts pour lesquels ils souhaitent être signalés au titre de la prévention des conflits d'intérêts ; rassembler les arrêtés de déport dans un registre publié en ligne.**

## **L'élaboration d'un programme anti-corruption**

Aux termes de l'article 3, 3° de la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2, l'Agence française anticorruption - AFA « *contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, 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, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme* ». L'Agence déduit de ces dispositions que les collectivités ont l'obligation de mettre en œuvre un dispositif anti-corruption efficace, dont la cartographie des risques d'atteinte à la probité constitue la pierre angulaire : elle permet d'identifier, évaluer et hiérarchiser les risques au sein de l'organisation et c'est sur son fondement que sont décidées les différentes mesures à mettre en œuvre pour prévenir et détecter les atteintes à la probité. Les collectivités doivent suivre scrupuleusement les recommandations que l'AFA adresse à l'ensemble des acteurs publics (dernière version du 4 déc. 2020, p. 48 et s.). L'AFA apporte son soutien aux acteurs publics lors du déploiement de leur programme anticorruption, en les aidant à mettre en place les différents outils qui leur permettront de maîtriser le risque de corruption.

**6 Élaborer un dispositif anti-corruption conformément aux recommandations de l'Agence française anticorruption.**

## La mise en place d'un dispositif d'alerte

Les régions doivent mettre en place un dispositif d'alerte interne permettant le recueil des signalements d'un crime ou un délit, d'une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, conformément aux articles 6 et 9 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 et aux dispositions du décret n° 2017-564 du 20 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'État.

Il existe d'autres dispositifs d'alerte, prévus par des dispositions spécifiques. En particulier, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a imposé aux collectivités la création d'un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés (art. 6 *quater* A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Comme le préconise l'Agence française anticorruption, il est conseillé, dans un souci de lisibilité, de mettre en place un dispositif technique unique de recueil des signalements, qui feront l'objet de traitement approprié (Recommandations 4 déc. 2020, p. 34). Le dispositif de signalement doit être ouvert aux collaborateurs extérieurs et occasionnels.

Il appartient à la collectivité de définir les modalités de traitement des alertes qu'elle reçoit. Elle doit notamment désigner le référent désigné pour recueillir les alertes au sein de l'organisation et, s'il est différent, le référent en charge de leur traitement, et prendre des dispositions pour garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur de l'alerte, des faits objets de l'alerte et des personnes qui y sont visées, y compris lorsque des vérifications ou lorsque le traitement de l'alerte nécessitent la communication avec des tiers.

**7 Mettre en place un dispositif unique de recueil des signalements, qui feront l'objet d'un traitement approprié.**

## L'encadrement du lobbying

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2, a créé un répertoire numérique des représentants d'intérêts commun au Gouvernement, aux autorités administratives indépendantes, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'aux collectivités territoriales, rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les représentants d'intérêts, c'est-à-dire les personnes qui ont « *pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique* » (art. 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013), ont l'obligation de s'inscrire sur ce registre et de communiquer chaque année à la Haute Autorité, les actions de représentation d'intérêts qui visent à influencer sur une décision publique en entrant en communication avec un responsable public.

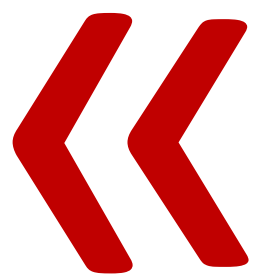
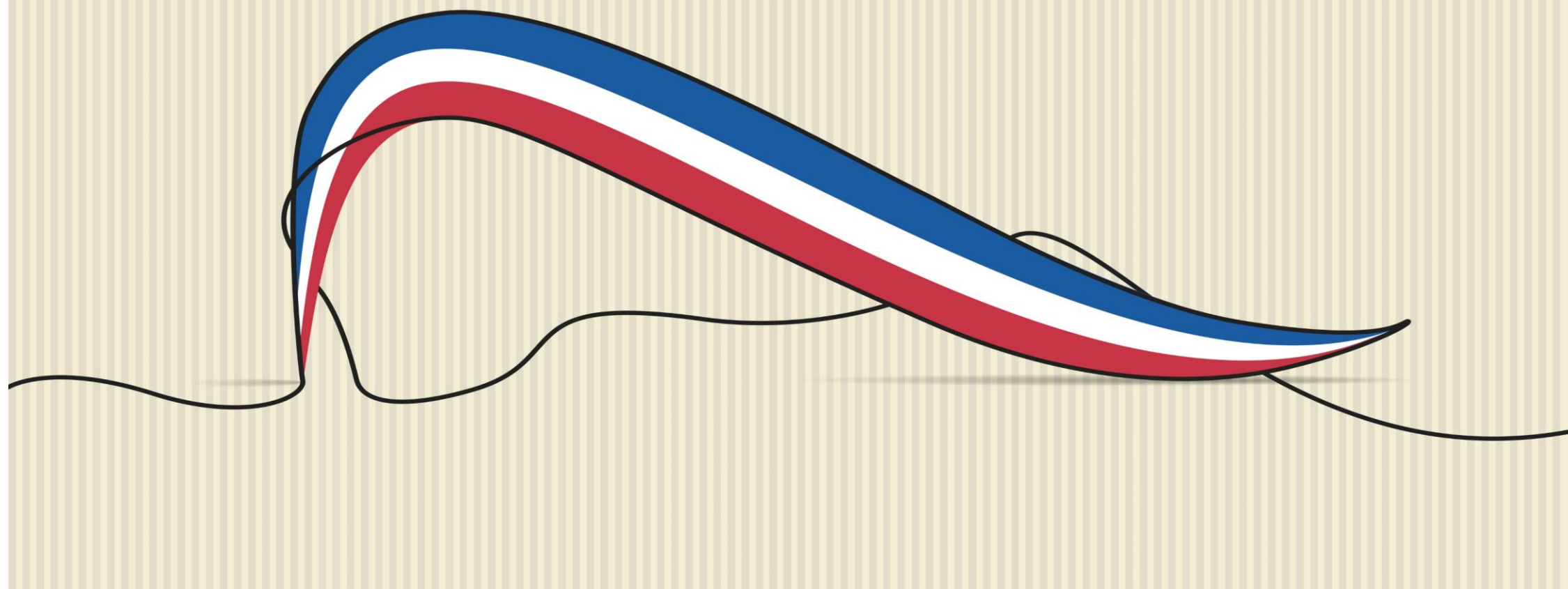
La déclaration des actions entreprises auprès des élus locaux a été reportée par le législateur au 1<sup>er</sup> juillet 2022, répondant à une demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, laquelle ne se sentait pas prête à absorber l'augmentation que représentera l'arrivée des élus locaux dans le dispositif.

D'ici là, il appartient aux collectivités de lister et de rendre publiques, de leur côté, les rencontres avec les lobbyistes, comme peuvent déjà le faire les élus de la ville de Paris en publiant leurs rendez-vous sur une page internet dédiée à cet effet (<https://transparence.lobby.paris.fr/site-RDV-avec-RI/>). Toutefois, si les élus décident de publier leurs agendas, il leur incombe de les mettre régulièrement à jour, ce qui, en pratique, n'est pas toujours le cas. En alternative ou en complément de la mise en ligne de l'agenda, il est indispensable d'assurer la traçabilité du processus normatif au sein de la collectivité, de rendre visible son empreinte normative. Il s'agit de mentionner, de manière systématique, dans le projet de décision transmis en amont aux membres de l'assemblée délibérante comme dans les visas de la décision adoptée, les personnes qui ont été préalablement entendues, consultées, rencontrées, ainsi que les contributions écrites qui ont été reçues. L'habitude doit être prise d'accompagner les décisions adoptées, qu'il s'agisse de délibérations ou d'arrêtés, de la notice explicative dont doivent déjà être précédés les décrets et certains arrêtés, en application de la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, et d'y insérer, comme le suggérait Jean-Louis Nadal (*Renouer la confiance publique*, janv. 2015, p. 78), une rubrique recensant les personnes entendues et les contributions reçues dans le cadre du processus décisionnel. Il s'agit enfin, non seulement de publier, mais de rendre facilement accessible, sur un site internet bien organisé, doté d'un moteur de recherche performant, l'ensemble des décisions adoptées par la collectivité.

**8 Lister et de rendre publiques les rencontres avec les représentants d'intérêts ; mentionner, de manière systématique, dans le projet de décision transmis en amont aux membres de l'assemblée délibérante comme dans les visas de la décision adoptée, les personnes qui ont été préalablement entendues, consultées, rencontrées, ainsi que les contributions écrites qui ont été reçues.**



# ELECTIONS REGIONALES



Les élus régionaux bénéficient d'indemnités de fonction et d'avantages qui sont nécessaires au fonctionnement démocratique des assemblées mais ceux-ci demeurent opaques et il paraît important, dans un objectif de transparence, de mieux les encadrer ».





La transparence financière



### III. Elus régionaux et transparence financière. Des zones d'ombre à éclairer

A la suite de la loi Notre du 7 août 2015, la France a été redécoupée en 12 régions métropolitaines (auxquelles s'ajoute la collectivité de Corse). Cette nouvelle cartographie n'est pas sans conséquence sur les élections régionales, le nombre d'élus à élire et les indemnités perçues. Si, comme tout élu local, les élus régionaux bénéficient d'indemnités de fonction et d'avantages qui sont nécessaires au fonctionnement démocratique des assemblées, ceux-ci demeurent opaques et il paraît important, dans un objectif de transparence, de mieux les encadrer.

#### **Les indemnités de fonction des conseillers régionaux et départementaux**

Les indemnités de fonction des conseillers régionaux ou départementaux sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique 1015 (INM 820), auquel s'applique un taux en fonction de la population de la région. A cela s'ajoute une modulation des indemnités en fonction de la participation effective des élus aux différentes instances du conseil régional.

#### **Les indemnités de fonction des Présidents des conseils régionaux et départementaux**

Au 1er janvier 2020 et mis à part, les régions d'Outre-Mer et de la Corse, seules deux régions ont une **population inférieure à 3 millions d'habitants** : la Bourgogne-Franche-Comté et le Centre-Val de Loire.

A titre d'exemple, un conseiller régional de la région Ile de France touche **2722,58 €** brut mensuel, un élu membre de la commission permanente **2994,84 €** et un Vice-Président ayant une délégation de l'exécutif du Conseil régional **3811,61 €** brut mensuel. Quant au Président du conseil régional, il dispose d'une indemnité brute mensuel de **5639,63 €**. Par comparaison, un conseiller départemental du Cantal dispose d'une indemnité de **1555,75 €** brut mensuel, un conseiller départemental membre de la commission permanente **1711,33 €** et un Vice-Président du conseil départemental **2 178,05 €** brut mensuel. Le Président du conseil départemental est doté d'une indemnité brute mensuel de **5639,63 €**. Nonobstant les lourdes charges pesant sur les exécutifs des régions et des départements, il peut paraître surprenant qu'un Président de conseil départemental dispose d'une indemnité comparable à celui de Président d'une région de plus de 12 millions d'habitants et ce d'autant plus que la loi Notre a renforcé le rôle de la collectivité régionale et ses compétences.

**1 Réformer le système indemnitaire des Présidents des exécutifs régionaux et départementaux.**

Avec la réforme territoriale et le redécoupage des régions, il semble peu cohérent d'attribuer la même indemnité de fonction à un Président de conseil départemental qu'au mandat de Président de conseil régional. Il serait donc important de moduler l'indemnité des Présidents de région et de département en fonction d'un critère démographique.

## **Des indemnités modulées en fonction de l'assiduité des élus régionaux**

L'article L. 4135-16 du CGCT précise que les indemnités des élus régionaux sont modulées **en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions** dont ils sont membres. Si le CGCT interdit la réduction du montant des indemnités dans la limite d'un plafond de 50%, de nombreuses différences existent entre les régions concernant la réduction éventuelle des indemnités en fonction de l'absence des élus régionaux. Ainsi, pour la région Grand-Est, le quota des réunions nécessaire à la perception de l'intégralité de l'indemnité se répartit ainsi : 18 réunions pour les membres de la Commission Permanente et 12 réunions pour les autres conseillers régionaux. La délibération précise que si le quota des réunions n'est pas atteint, une réfaction interviendra par rapport au plafond, équivalente à - 15 % de l'indemnité brute à partir de quatre réunions manquantes et - 30 % de l'indemnité brute à partir de cinq réunions manquantes. Pour la région Bourgogne-Franche-Comté, le mode de calcul proposé pour la modulation de l'indemnité peut atteindre un abattement de 50% de l'indemnité mensuelle au-delà de 50 % d'absences non justifiées constatées sur le semestre. Outre les différences entre les régions sur le calcul de cette modulation des indemnités, il est **difficile d'avoir accès aux données** puisque très peu de régions rendent accessibles le pourcentage d'absence injustifiées (l'Ile de France et l'Occitanie sont les seules régions à notre connaissance à rendre publiques ces données). Parfois, la presse se fait écho de ces absences à l'instar du ministre de la santé O. Véran, qui avec un taux d'absence de 28% dans les instances régionales en 2019 a vu ses indemnités annuelles réduites conformément au règlement intérieur de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

**2** **Harmoniser les règles de modulation de l'indemnité en fonction de l'assiduité des élus afin d'éviter les surenchères politiques et connaître, de façon transparente, la véritable rémunération des élus.**

## **Un premier pas vers plus de transparence : l'état annuel des indemnités perçus par les élus régionaux, une mise en application difficile**

Afin de permettre aux citoyens un meilleur accès à l'usage de l'argent public par les élus mais également pour faire œuvre de pédagogie et démontrer que le mandat d'élu local est lourd de charges, de sujétions et de responsabilités, un nouvel article, qui a pour origine un amendement de L. Rossi, questeuse à l'Assemblée nationale et Vice-Présidente de l'Observatoire de l'éthique publique a été inséré dans le Code général des collectivités territoriales.

L'article L. 4135-19-2-1 s'applique aux régions et dispose que : « *chaque année, les régions établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil régional, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers régionaux avant l'examen du budget de la région* ».

Dès lors, doivent figurer non seulement les indemnités perçues au titre de tout mandat local, celles reçues à raison de fonctions exercées dans un satellite local mais également les avantages numéraires ou non dont bénéficient les élus. Cette nouvelle obligation produit de **nouveaux bénéfices en termes de transparence**.

Tout d'abord, elle offre la possibilité pour les citoyens de connaître la rémunération de leurs élus tout en démontrant que le mandat d'élu local est lourd de charges, de sujétions et de responsabilités. Ensuite, cet état des indemnités de toute nature permet de renforcer le contrôle sur plusieurs zones d'opacité entourant les questions financières liées au mandat local à l'instar des frais de mission ou du cumul des indemnités. Pour rendre davantage transparent l'ensemble des indemnités dont disposent les élus, il est nécessaire que soit précisées dans cet état annuel, les indemnités perçues au titre de tout mandat (et non uniquement le mandat régional en cas de cumul), de toute fonction, les frais de mission ainsi que les avantages en nature qu'ils soient numéraires ou non.

**3 Harmoniser les règles relatives à l'état annuel des indemnités. Un référentiel par voie réglementaire permettrait d'unifier les pratiques des différentes collectivités et répondrait à la volonté du législateur de 2019.**

### **Cumul des mandats et cumul des indemnités**

A la question du cumul des mandats, s'ajoute celle du cumul d'indemnités. Si la loi interdit aux exécutifs locaux de cumuler leurs mandats avec celui de parlementaire, il n'en reste pas moins vrai qu'ils peuvent continuer à être élu (mais non en tant qu'exécutif) au sein d'une autre collectivité, intercommunalité ou syndicat. Ainsi, dans la région des Hauts-De-France, 19 conseillers régionaux cumulent plus de trois mandats, deux conseillers 5 mandats et un cumule 7 mandats (Enquête *Médiacités*, Les Hauts-de-France, ces conseillers régionaux qui gagnent plus que X. Bertrand). Les élus peuvent alors cumuler leurs indemnités de fonction à hauteur d'un plafond fixé à une fois et demi celui de l'indemnité parlementaire de base.

**4 Réduire le plafond du cumul d'indemnités au même niveau que celui des parlementaires.**

Si ce plafond peut d'abord sembler important, il est en outre difficile de **contrôler si le plafond a bien été respecté**. En effet, toute délibération concernant les indemnités de fonction doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées. S'agissant des élus régionaux, nombre d'entre eux cumulent leur mandat avec celui de maire et/ou Président ou Vice-Président d'une intercommunalité. A titre d'exemple, 229 maires sont vice-présidents de leur intercommunalité et vice-président d'un conseil départemental ou régional et presque 9000 maires cumulent un autre mandat exécutif local, comme président ou vice-président d'intercommunalité et vice-président de conseil départemental ou régional. Or, il est très **difficile pour les collectivités d'avoir une vue globale sur l'ensemble des indemnités perçues par ses élus**. L'état annuel des indemnités figurant à l'article L. 4135-19-2-1 du CGCT devrait donc permettre de combler cette zone d'opacité si cette disposition est bien appliquée par l'ensemble des collectivités. Or, il semble que ce ne soit pas encore le cas dans la mesure où chaque collectivité applique différemment cette nouvelle obligation en interprétant de manière restrictive la notion d'indemnité de toute nature. Ainsi, « la plupart du temps, les états des indemnités ne montrent que les indemnités de fonction pour le seul mandat lié à la collectivité (comme le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine) ».

D'autres ajoutent les jetons de présence ou les indemnités liées à la présence dans les syndicats mixtes » et rares sont celles à inclure les frais de mission des élus (« Indemnités des élus, la transparence reste un combat », *La Gazette des communes*, 25 mars 2021, A. Léchenet).

**5 Prendre en compte le mandat intercommunal dans le non-cumul des mandats et mettre en œuvre un véritable contrôle du cumul d'indemnités en attribuant davantage de moyens aux chambres régionales des comptes.**

### **La transparence en demi-teinte des frais de mission**

Outre leurs indemnités, les élus régionaux peuvent percevoir des **frais de mission destinés à couvrir leur déplacement lors de la réunion des assemblées délibérantes** (article L. 4235-19 du CGCT). La loi prévoit un remboursement des frais réels dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Les frais de garde (enfant et personnes âgées) peuvent également être pris en charge. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Par ailleurs, le CGCT précise que les élus régionaux ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil régional. Or, la nature de ces mandats spéciaux n'étant prévue ni par la loi, ni par décret, **la marge de manœuvre des collectivités est ici importante**. Les frais de mission sont accordés soit par l'assemblée délibérante, soit, comme dans la région PACA, par la commission permanente.

Certaines régions, comme l'Île de France, ont choisi de dresser la liste des « autres dépenses » pouvant donner lieu à remboursement. Selon l'article 7 de l'annexe à la délibération n° CR 04-16DU 22 janvier 2016, ces autres dépenses sont :

- les éventuels frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique liés à la situation de handicap du conseiller régional ;
- les frais de visas ; les frais de vaccins ; les frais particuliers pouvant être nécessités par la mission : sécurité, accompagnement, traduction... ;
- par dérogation, les frais de transport autres que les transports en commun sur le lieu d'exercice du mandat spécial (location de véhicule, taxi.) nécessités par les contraintes locales et par l'intérêt régional dans le cadre de l'exercice du mandat spécial.

Il est encore précisé que cette délibération peut exceptionnellement autoriser le remboursement de frais relatifs à l'invitation de personnalités pour prendre part à des petits déjeuners et à des repas, engagés par la présidente du conseil régional ou son représentant mandaté dans le cadre des relations avec des partenaires étrangers et au titre de la représentation de la région d'Ile-de-France.

Cependant, dans la plupart des régions, les délibérations se contentent de préciser que les conseillers régionaux peuvent être chargés d'un mandat spécial et qu'ils ont droit à ce titre au remboursement de leurs frais de déplacement, de restauration et d'hébergement sur la base des taux fixé par l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 sans autre précision.

**Autrement dit, ces frais de mission posent plusieurs difficultés.** Tout d'abord, il est très difficile de connaître les frais réellement engagés par les élus au titre de leur mandat spécial dans la mesure où l'accès à ces données requiert l'obligation d'analyser l'ensemble des délibérations prises par les assemblées pour l'octroi d'un mandat spécial. Ensuite, ces délibérations ne mentionnent que le nom des élus chargés d'un mandat spécial ainsi que le lieu et la date de l'évènement pour lequel l'élu bénéficie d'un tel titre. Il n'est donc pas aisé de connaître avec précisions les dépenses liées aux remboursements de déplacement, de garde d'enfants ou encore de restauration. En outre, si l'on peut comprendre que des élus disposent d'un mandat spécial pour représenter leurs régions dans certaines instances (associations d'élus) ou évènements (à l'instar du salon de l'agriculture), il est possible d'interroger le bien fondé d'un mandat spécial attribué sur plusieurs jours pour assister à certains festivals (Cannes) ou lorsqu'il est simplement précisé que le mandat spécial est conféré pour participer à des rendez-vous sans qu'il soit précisé, sinon le lieu, l'objet des entretiens ou ses liens avec la Région.

**6 Encadrer les frais de mission remboursés à l'occasion de mandats spéciaux en précisant qu'ils doivent rester exceptionnels. Un mandat spécial doit faire l'objet d'une délibération individuelle qui précise la liste des dépenses donnant lieu à remboursement.**

## **Les avantages des groupes d'élus**

En application de l'article L. 4132-23 du CGCT, le conseil régional peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications (tableau n°1).

Le CGCT précise que le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil régional ouvre au budget de la région, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional.

Toutefois, **le budget de fonctionnement de ces groupes politiques interroge** puisque l'utilisation de cette enveloppe, répartie selon le nombre d'élus formant un groupe politique, est laissée à la libre appréciation des groupes qui peuvent s'en servir aussi bien pour des frais de documentation que des repas de travail ou encore de l'équipement informatique. En septembre 2019, une plainte a par exemple été déposée auprès du Parquet national financier contre le Président de la région Hauts de France pour la prise en charge sur le budget de la Région d'un certain nombre de « banquets » de la majorité . Si cette prise en charge est possible pour préparer les assemblées plénières, elle pose néanmoins question s'agissant de l'utilisation de l'argent public. De la même façon, il est possible de s'interroger sur les différences d'utilisation significatives des crédits affectés aux groupes d'élus. Selon une enquête réalisée par Médiacités au sein de la région Hauts de France, le groupe LR a par exemple dépensé 38 124 € en 2016 et 29 517 € en 2017, soit 27 % du plafond du budget alloué à son groupe politique. Le groupe UDI a consommé 27 705 € en 2016 et 21 335 € en 2017, soit 34 % du plafond. Or, le groupe RN a lui utilisé 91 % du budget en 2016 et 97 % en 2017 de son enveloppe budgétaire.

**7** **Tout en garantissant le principe de libre administration des collectivités territoriales, il paraît nécessaire, dans un objectif d'équité entre régions mais également de transparence de l'utilisation des deniers publics, d'établir un référentiel des dépenses auxquelles ont droit les conseillers régionaux au titre du budget alloué aux groupes d'élus.**

### **La transparence sur les subventions versées aux associations locales**

Depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, les collectivités territoriales n'ont pu l'obligation de déclarer les subventions versées aux associations ou fondations si leurs montants ne dépassent pas un seuil de 23 000 euros. Les collectivités doivent simplement transmettre à l'autorité compétente la liste des subventions qui doivent ensuite figurer sur le portail ministériel « Data.gouv ». Pourtant et outre le fait que ce site soit très difficile d'accès pour les non-initiés, peu de collectivités transmettent ces informations alors qu'il s'agit d'argent public et que chaque citoyen doit pouvoir avoir accès aux informations relatives aux subventions versées aux associations. Pour éviter des suspicions de clientélisme (fédération de chasse, clubs sportifs) tout en garantissant l'indépendance des associations, il est nécessaire de renforcer la transparence concernant l'attribution de ces subventions en faisant intervenir davantage la population locale.

**8** **Instituer un fonds « subventions associations » et une commission composée paritairement d'élus et de citoyens qui serait en charge d'attribuer les subventions aux associations d'un montant inférieur à 23000 euros. Les travaux de la cette commission doivent être rendus publics.**







« Les disparités restent importantes d'une région à l'autre et impliquent le développement d'un véritable modèle régional en matière de commande publique ».



# ÉLECTIONS



## RÉGIONALES & DÉPARTEMENTALES



La commande publique

4

## IV. Commande publique régionale : des améliorations encore possibles

Les régions peuvent-elles être considérées comme de bons élèves en matière de commande publique ? Plus encore, font-elles figures de modèle au regard des pratiques observées chez les autres acheteurs ? En réalité, si le bilan du dernier mandat régional est plutôt flatteur, il reste difficile d'établir un tel modèle.

L'analyse nécessite de mêler le droit à la pratique car, d'un point de vue strictement juridique, les régions françaises restent des acheteurs comme les autres. Elles sont, comme les départements et les communes, qualifiées de pouvoirs adjudicateurs. **Ce sont donc les pratiques régionales qui doivent être questionnées, c'est-à-dire la mise en œuvre du droit de la commande publique, sans s'appesantir sur le cadre juridique applicable.**

En réalité, la part de la commande publique régionale reste assez faible au regard de l'ensemble des marchés publics et contrats de concession conclus en France chaque année. Ainsi, en 2018 les marchés publics régionaux représentaient environ 4% des marchés conclus par l'ensemble des acheteurs. Pour autant, les chiffres méritent d'être relativisés : ces 4% représentaient plus de 4 milliards d'euros et plus de 12% des dépenses régionales sur cette même année, sans tenir compte des contrats de concession, ni des contrats « indirects » passés par les sociétés d'économie mixte et les sociétés anonymes dans lesquelles les régions sont actionnaires. De plus, après avoir ralenti en 2015 et 2016, la commande publique régionale est en constante augmentation depuis 2017 : cela s'explique par le fait que les élus mesurent désormais les enjeux qu'elle représente. Ainsi, **la commande publique devient un levier – réel ou affiché – au service des politiques régionales.**

*Les utilisations de l'outil contractuel ne sont cependant pas les mêmes d'une région à l'autre : les compétences sont plus ou moins externalisées, les supports contractuels sont variables, et les objectifs poursuivis dépendent de la volonté politique plus ou moins forte des élus. **Cette situation découle du principe de libre administration. Elle n'exclut cependant pas de mener une réflexion d'ensemble sur le bilan des politiques régionales en matière de commande publique afin de renforcer les dispositifs existants et d'envisager de nouvelles évolutions.***

De manière générale, **la fusion des régions a permis d'améliorer l'efficacité de l'achat public.**

Cela se traduit, en premier lieu, par la **diminution de certaines dépenses** grâce à la fusion : achat d'énergie, marchés d'assurance, opérations immobilières, acquisition et gestion des systèmes d'information...

En deuxième lieu, la fusion a entraîné de nombreux changements institutionnels et la mise en place de nouvelles pratiques. Ainsi, **l'organisation de la fonction achat a été repensée** dans le cadre des nouvelles frontières.

A ce titre, la plupart des régions ont mis en place une direction unique chargée de la commande publique et **certaines ont même encadré de manière précise le processus décisionnel.**

La région Bourgogne-Franche-Comté semble même avoir trouvé une solution plus efficace en créant un service achat pour épauler le service chargé de la commande publique. **Une harmonisation des pratiques a également été opérée**, en particulier pour les logiciels utilisés pour la passation et pour le suivi de l'exécution des contrats. De plus, **certaines régions ont développé des guides internes en matière de commande publique** tandis que d'autres, sans disposer d'un tel guide, ont établi divers documents pour guider les achats.

**Ces changements permettent de réelles avancées et il est nécessaire que les régions qui n'ont pas encore œuvré en ce sens agissent pour harmoniser et rationaliser leur commande publique.** L'association des Régions de France pourrait d'ailleurs se saisir de la question et proposer un guide commun accessible à toutes ces collectivités.

Enfin, en troisième lieu, **certaines pratiques** ponctuellement observées **mériteraient d'être généralisées.** L'acquisition des codes sources écrits ou générés dans le cadre de l'exécution des marchés publics informatiques pourrait ainsi devenir systématique, tout comme le développement d'une approche circulaire dans le cadre de certaines marchés de travaux à l'image du marché de désamiantage et de déconstruction sélective récemment primé pour la région Bretagne.

## **1 Développer un guide de l'achat public en région.**

**L'association des Régions de France pourrait proposer un guide de la commande publique (ou de l'achat public). Les guides développés par certaines régions pourraient servir de modèle. Il permettrait de généraliser les pratiques vertueuses constatées : acquisition des codes sources dans les marchés publics informatiques, développement d'une approche circulaire pour certaines catégories de marchés, développement d'une véritable fonction achat.**

**La place de l'opposition** au sein des conseils régionaux mériterait également d'être renforcée. Pour cela, deux réformes complémentaires sont envisageables.

La première consiste, lorsqu'elle existe, à **confier la présidence de la commission des finances à un élu de l'opposition** au sein de chaque région, à l'image de ce qui existe pour la commission des finances au sein de l'Assemblée nationale. C'est déjà le cas dans certaines régions (notamment en Ile-de-France) mais sans être obligatoire ni systématique. Les règlements intérieurs des conseils régionaux mériteraient d'être réformés en ce sens. Cela permettrait notamment d'assurer un contrôle renforcé des dépenses engagées au travers des contrats de la commande publique.

La seconde suppose de réformer l'article L. 1411-5 du Code général des collectivités territoriales. Cet article fixe la composition et les fonctions des commissions d'appel d'offres (CAO) pour les collectivités territoriales. Actuellement, il prévoit que cette commission est présidée « par l'autorité habilitée à signer » les contrats ou par son représentant. Cela signifie donc, s'agissant des régions, que c'est le Président du conseil régional (ou son représentant) qui préside la CAO.

Pourtant, le rôle de l'opposition dans le contrôle des procédures de passation des contrats de la commande publique mériterait d'être renforcé. En effet, cela permettrait aux régions de se prémunir davantage encore à l'égard du risque pénal que fait courir la passation des contrats de la commande publique. De plus, l'évolution du contentieux contractuel témoigne du rôle essentiel accordé aux élus d'opposition (v. en particulier l'arrêt CE, ass., 4 avr. 2014, n° 358994, Département de Tarn-et-Garonne). Dès lors, **le contrôle des procédures de passation serait renforcé si la présidence de la CAO était systématiquement confiée à un élu d'opposition.**

## **2 Confier la présidence de la commission des finances à l'opposition.**

**Les règlements intérieurs des conseils régionaux devraient systématiquement prévoir l'existence d'une commission des finances dont la présidence serait confiée à un élu d'opposition.**

## **3 Confier la présidence des commissions d'appel d'offres à l'opposition.**

**L'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit être modifié pour prévoir que la CAO est présidée par un élu de l'opposition. Le II, a) pourrait être rédigé ainsi : « Lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par six membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Le président de la commission est choisi parmi ces six élus et doit appartenir à l'opposition ».**

L'achat local et responsable est désormais au cœur des préoccupations des administrés. Certaines régions l'ont bien compris et **ont développé des stratégies régionales d'achat particulièrement volontaristes.** C'est le cas dans la région des Hauts-de-France, ainsi qu'en Normandie ou dans les Pays de la Loire.

**Parmi les objectifs communs, on retrouve le développement de l'économie locale avec la mise en place de dispositifs facilitant l'accès des TPE, des PME et des artisans à la commande publique (réductions des délais de paiement, accompagnement avec des réponses-types en cas d'appel d'offres...), mais aussi la poursuite d'un achat qui soit plus responsable avec l'insertion de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics.**

Dans d'autres régions, les mesures sont en revanche plus ponctuelles : ainsi, la région Provence-Alpes-Côte d'azur a choisi d'introduire un critère environnemental basé sur les émissions de polluant dans ses marchés publics de transports pour que soient proposées des alternatives au diesel.

Dans tous les cas, **le bilan de ces dernières années prouve que les politiques et les mesures en faveur d'un achat local et responsable n'ont pas empêché les régions de réaliser des économies.** Ainsi, sans que le contenu ne soit imposé, **chaque région devrait être invitée à définir et à publier une politique régionale en matière de commande publique.**

## **4 Mettre en place des stratégies régionales d'achat dans toutes les régions dès le début du prochain mandat.**

**Chaque stratégie devrait être publiée pour qu'un bilan puisse être réalisé en fin de mandat. Ces stratégies admettent le caractère politique de la commande publique et l'expérience de certaines régions prouve que les stratégies volontaristes n'empêchent pas de réaliser des économies.**

**Dans le même sens, plusieurs centrales d'achat régionales ont été créées pour permettre la mise en œuvre d'une commande publique raisonnée.**

C'est notamment le cas des **régions** Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire. Les régions Hauts-de-France et Ile-de-France doivent également s'inscrire dans ce mouvement.

En effet, elles ont déjà créé des centrales d'achat spéciales pour faire face à la COVID-19 et la région Hauts-de-France a récemment mis en place une centrale d'achat pour regrouper les achats des restaurants scolaires de tous les collèges et lycées de la région.

**Leurs avantages sont nombreux** : elles permettent à tous les acheteurs publics de la région de réaliser des **économies d'échelle** tout en *facilitant l'accès des producteurs et fournisseurs régionaux aux marchés publics*.

De plus, elles conduisent les régions à **impulser une politique d'achat régionale**, qui peut être en faveur de l'achat local et de l'achat responsable. Ces initiatives mériteraient donc d'être reprises par l'ensemble des régions.

## **5** Créer une centrale d'achat dans chaque région.

**Les centrales d'achat permettent de réaliser des économies d'échelle et de faciliter l'accès des entreprises et des artisans régionaux à la commande publique. Elles permettent également d'impulser une politique d'achat régionale.**

Le bilan des régions en matière de commande publique pourrait également être amélioré en abandonnant des pratiques encore courantes, même si celles-ci restent variables d'une région à l'autre.

Tout d'abord, **les régions doivent agir pour améliorer le respect des délais de paiement**. Il s'agit d'une question essentielle pour favoriser les candidatures à l'attribution des contrats de la commande publique, en particulier de la part des petites structures (TPE, PME et artisans).

Trop de régions continuent en effet de payer avec retard, c'est-à-dire sans respecter le délai de trente jours fixé par les textes. Ces pratiques sont contraires à la loi et elles ont un impact négatif sur les finances publiques régionales, même si certaines régions rechignent parfois à verser les intérêts et indemnités dûs. A titre d'exemple, la région Nouvelle-Aquitaine a tout de même versé 350 000 euros d'intérêts moratoires en 2016 et 443 000 euros en 2017.



Ainsi, bien que la situation soit en voie d'amélioration dans la plupart des régions, il est nécessaire que le respect des délais de paiement s'impose de manière plus stricte. Les opérateurs économiques ont besoin que la sécurité juridique et financière soit au rendez-vous.

Pour améliorer la situation, **la Cour des comptes propose que les régions mettent en place « une chaîne comptable unifiée visant une réduction sensible du délai de paiement ordonnateur »**, ce qui est en cours dans certaines régions.

D'autres ont adopté une démarche davantage volontariste, à l'image de la région Centre Val de Loire avec **l'obtention du label « Relations fournisseurs et achats responsables » (RFAR)**. Il semble également possible d'envisager **une augmentation des intérêts moratoires** en l'absence d'une amélioration franche et rapide sur ce point.

## **6 Améliorer les délais de paiement.**

**Les retards de paiement dissuadent encore trop d'entreprises de candidater et certaines régions font figure de très mauvais élèves. L'augmentation des intérêts versés en cas de retard serait une solution efficace, bien que des solutions plus souples soient envisageables (réforme de la chaîne comptable, obtention de labels...).**

Dans le même sens, **l'utilisation des clauses d'interprétariat devrait être totalement abandonnée.**

Alors que plusieurs exécutifs régionaux s'étaient positionnés en ce sens, on sait désormais que les clauses imposant sans distinction l'utilisation de la langue française lors de l'exécution des marchés publics sont illégales. Elles ont donc disparu progressivement. En revanche, les clauses d'interprétariat continuent d'être utilisées. Or, si le juge français semble avoir admis leur licéité sous conditions (CE, 8 février 2019, n°420296, Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne), il est fort probable que ces clauses soient contraires à la réglementation européenne et leur efficacité peut être discutée. Il y a en effet peu de chances qu'elles permettent un véritable protectionnisme et elles apparaissent davantage comme le support d'annonces politiques sans conséquences pratiques.

**Les élus régionaux devraient donc se concentrer sur des outils plus efficaces dans la recherche d'un achat local, à l'image des centrales d'achat précédemment évoquées.** La future loi Climat et résilience devrait d'ailleurs favoriser ce mouvement. En effet, le projet actuel prévoit que la définition des critères de sélection des offres et la des conditions d'exécution des marchés publics devra systématiquement intégrer des considérations sociales et environnementales.

## **7 Abandonner définitivement les « clauses Molière » et d'interprétariat pour développer l'achat local autrement.**

**Ces clauses sont inefficaces et probablement illégales. D'autres outils permettent de favoriser l'achat local de manière légale et beaucoup plus efficace : centrales d'achat, clauses sociales et environnementales...**

**La mise en place d'une commande publique vertueuse passe également par l'abandon de certaines pratiques plus ponctuelles.**

Ainsi, **les manquements au devoir d'information des assemblées délibérantes** – et donc de l'opposition – par certains exécutifs ne sont en effet plus admissibles et **doivent être sanctionnés**.

De la même manière, il faudrait des sanctions fermes de la part du juge pénal pour que certaines pratiques disparaissent comme **l'utilisation de subventions pour financer des prestations devant donner lieu à la passation de marchés publics**.

Il n'est pas non plus admissible que certaines pratiques correspondant à du **saucissonnage mal déguisé** apparaissent encore dans le cadre des contrôles réalisés par les magistrats financiers.

Enfin, il conviendra de revenir sur les achats réalisés pour faire face à la situation d'urgence sanitaire dans la mesure où l'urgence semble avoir conduit à certaines pratiques déraisonnées.

## **8 Sanctionner plus fermement les pratiques illégales.**

**Bien qu'elles restent rares, certaines pratiques comme le saucissonnage ou l'utilisation de subventions en lieu et place de marchés publics doivent disparaître. Les sanctions existent et les juges doivent les appliquer strictement, y compris en matière pénale.**

L'exercice de certaines compétences assurées par les régions pourrait être amélioré grâce à une coordination accrue des actions menées.

Parmi les domaines concernés, **l'organisation des transports interurbains et scolaires fait partie des chantiers les plus importants**. Il s'agit d'une compétence récemment transférée des départements vers les régions. Or, **les modes de gestion sont particulièrement hétérogènes** et varient d'un département à l'autre, voire au sein d'un même département. La prise en charge de cette compétence peut ainsi être directe (régie), semi-directe (société d'économie mixte locale), être externalisée (concessions de services ou marchés publics) ou combiner plusieurs de ces procédés.

**Cette hétérogénéité mérite d'être interrogée du point de vue des coûts engendrés**, pour les régions comme pour les usagers. L'articulation entre délégation de l'activité et gestion en régie pourrait ainsi dépendre d'un bilan coûts/avantages préalable, à l'image de ce que prévoit la réglementation pour le recours aux marchés de partenariat.

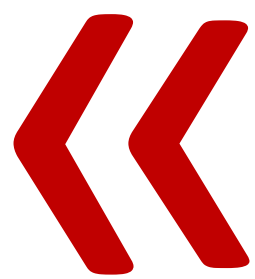
**La gestion des compétences régionales en matière de formation professionnelle et d'apprentissage mériterait également d'être davantage organisée**. En effet, les régions issues de la fusion de 2015 ont parfois constaté de grandes disparités dans les modalités de gestion de cette compétence.

Si le principe de libre administration s'oppose à toute intervention étatique sur le choix du mode de gestion, une rationalisation des coûts – et par conséquent des modes de gestion – serait profitable au sein de chaque région.

Enfin, une **démarche identique pourrait être retenue pour la gestion des fonds européens** afin de retrouver la cohérence perdue lors de la fusion.

**9** Organiser une justification systématique du choix du mode de gestion dans certains domaines.

**Le choix entre externalisation et gestion en régie n'est jamais justifié. La réalisation d'un bilan coûts/avantages serait particulièrement utile dans certains domaines comme les transports ou la formation professionnelle.**



Une attention particulière doit être portée à la pratique consistant pour les régions à confier la mise en œuvre de certaines de leurs actions à une société de capital-risque ».



La lutte contre la corruption



## V. Les élus régionaux face au devoir de probité. Quel(s) enseignement(s) de la décennie écoulée ?

Depuis le tournant des années 1990, la France sanctionne les « manquements au devoir de probité » commis par les élus.

La loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 créant le nouveau code pénal organise cette répression dans ses articles 432-10 et suivants au titre de la répression « des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique ».

Selon le *Rapport annuel 2020* de l'Observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux, les manquements au devoir de probité constituent le ***premier motif de poursuites et de condamnations desdits élus***.

Le rapport relève 34,9% de poursuites recensées pour ce motif soit près de 593 sur les 1700 qui ont été déclenchées entre 2014 et 2020 toutes infractions confondues. Le taux global de mise en cause pénale des intéressés s'élevait à 0,302% sur la période 2014-2020 rapporté aux 563.833 élus locaux existants.

Certains élus régionaux sont tenus de respecter ce devoir de probité compte-tenu de leurs fonctions : les présidents de conseils régionaux bien sûr mais aussi tous ceux qui ont reçu délégation de leur part, à savoir leurs vice-présidents, présidents de commission ou conseillers délégués.

Faute de données statistiques publiques fines tenues par le ministère de la Justice ou les juridictions financières sur les poursuites visant ces élus régionaux, il est toutefois difficile de savoir combien ont fait l'objet d'une mise en cause ces 10 dernières années.

Dans son *Rapport annuel 2017*, l'Observatoire SMACL avait certes identifié 25 élus régionaux (ou territoriaux) mis pénalement en cause depuis 3 ans sur un échantillon total de 1.910 élus. Mais, d'une part, ces chiffres ne sont pas propres aux manquements au devoir de probité, puisqu'ils recensent de façon globale les poursuites diligentées, quel que soit le type d'infraction. D'autre part, l'Observatoire pointe lui-même les limites de la méthodologie retenue faute de statistiques officielles sur la question. Enfin, cette absence de données publiques explique que les rapports ultérieurs cessent d'offrir une analyse aussi fine par niveaux d'administrations des élus mis en cause, ce qu'on peut regretter.

**1** **Inscrire dans un texte de niveau réglementaire l'obligation faite au ministère de la Justice de tenir régulièrement à jour et de publier les données statistiques sur les poursuites impliquant des élus locaux, en précisant le fondement légal de la procédure et le niveau d'administration de l'élu poursuivi (commune, département, région, collectivité à statut particulier, territoire d'Outre-mer ou assimilé, EPCI, autre établissement public de coopération locale).**

On peut de même regretter qu'aucun jugement de tribunal correctionnel ou arrêt de chambre des appels correctionnels ne ressorte sur le site Legifrance d'une recherche fondée sur les mots clés « région », « élu » et « manquement au devoir de probité » sous toutes ses formes alors que certaines affaires médiatisées ont effectivement été jugées par le passé.

**2 Faire en sorte que les condamnations pénales d'élus locaux prononcées par les tribunaux correctionnels ou les chambres des appels correctionnels soient facilement accessibles à partir du site Legifrance après avoir été anonymisées.**

A défaut de statistiques officielles et d'accessibilité des décisions de justice sur le site Legifrance, il faut donc, pour avoir une idée des manquements au devoir de probité dont peuvent se rendre coupable les élus régionaux et proposer des pistes d'améliorations des mécanismes préventifs permettant d'éviter ces infractions, recouper deux sortes d'informations : celles de la presse régionale et des rapports publics de l'Observatoire SMACL, des Chambres régionales des comptes et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ([HATVP](#)).

Parmi les rares cas de mise en cause d'élus régionaux ainsi identifiés depuis 2010, **deux condamnations ont** été relevées.

D'une part, celle à 3 mois de prison avec sursis prononcée par le Tribunal correctionnel de Lyon le 9 avril 2010 et confirmée en appel contre un ancien président de Région qui avait bénéficié, à titre personnel, de l'emploi de domestiques rémunérés par la collectivité. Dans cette affaire, c'est un contribuable – lui-même engagé politiquement – qui avait déclenché les poursuites, en demandant l'autorisation au conseil d'État d'agir en lieu et place du conseil régional – ce qui apparaît comme une procédure particulièrement lourde pour faire appliquer le droit.

D'autre part, celle à 1 an de prison avec sursis et 100.000 euros d'amende prononcée le 16 avril 2021 par le Tribunal correctionnel de Paris, contre une ancienne vice-présidente de région qui s'était vue attribuer un logement social par la commission de désignation des candidats aux logements sociaux qu'elle présidait alors qu'elle ne satisfaisait pas aux conditions de ressources. Dans cette affaire, c'est un syndicat représentant des agents de la région qui avait porté plainte en 2016 pour des faits remontant à 2004. Le conseil de l'intéressée a toutefois fait part de sa volonté de faire appel.

**Huit autres manquements au devoir de probité identifiés** sur la période **portent sur des faits seulement présumés**, en l'absence de toute condamnation devenue définitive.

Sont à signaler ici :

- une enquête préliminaire ouverte contre l'élu délégué à la réalisation d'une importante opération d'aménagement, du fait des conditions d'attribution du marché de travaux de 1,6 milliard d'euros en découlant, des tentatives de corruption ayant été dénoncés au parquet par la région et ses conseils ;



- deux enquêtes préliminaires visant des élus ayant pris part à des décisions concernant directement des entreprises auxquelles ils étaient intéressés. Tandis que l'un a fait voter un plan d'actions alors qu'il était toujours président d'un Syndicat et administrateur d'une compagnie concernés par la mesure, l'autre a été mis en cause du fait de contrats conclus par la région avec deux compagnies dirigées par des membres de sa famille ;
- le renvoi en correctionnel d'un président de région pour s'être fait verser un salaire net mensuel de près de 6.800 euros en tant que Président Directeur Général d'une société publique locale créée par la Région ;
- trois faits concernant des élus à qui il a été reproché d'avoir travaillé pour une entreprise ayant été subventionnée par la région à l'issue de leur mandat. Tandis que, dans la première affaire, l'ancien élu a été renvoyé devant le tribunal correctionnel, après saisine du parquet par la HATVP, une enquête préliminaire est toujours en cours dans la deuxième et la troisième n'a pas eu de suite pénale, faute pour le parquet, les juridictions financières (Chambres régionales ou territoriales des comptes et Cour des comptes) ou l'opposition d'avoir déclenché les poursuites en l'absence de victime. Cette inaction interroge en l'espèce à la lumière de la médiatisation du recrutement de l'intéressé par une grande entreprise publique nationale. La question se pose par ailleurs de savoir si un *Rapport public* rendu par la Cour des comptes en octobre 2019 n'aurait pas dû évoquer le problème qu'il passe sous silence ;
- une saisine du parquet national financier, sur renvoi du parquet initialement saisi par la plainte d'un ancien agent régional contre le président de région qu'il accuse d'avoir utilisé les moyens de la collectivité afin de mener sa campagne électorale.

Une raison au faible nombre de poursuites vient de ce que **l'acculturation du devoir de probité est en partie facilitée par les textes relatifs à la déontologie et aux mécanismes préventifs qu'ils créent** sous forme de code éthique, référents déontologie, etc.

Les articles 8-III et 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, s'impose aux collectivités publiques. Or, ils les obligent à mettre en place un référent alerte éthique chargé de recueillir les révélations ou signalement fait « de manière désintéressée et de bonne foi », d' « un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général » dont une personne « a eu personnellement connaissance ».

Le décret du 19 avril 2017 détaille sur la base de l'article 8 III les procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public comme les régions qui ont donc l'obligation d'établir une procédure interne de recueil des alertes éthiques, en application de ce texte.

L'agence française anti-corruption (AFA), compétente pour relever les manquements en la matière en vertu de l'article 17, a édité un référentiel de bonnes pratiques, le 22 décembre 2017, qui précise encore les choses. Celui-ci soumet le secteur public à des recommandations spécifiques.

Mais la chambre régionale des comptes de Bretagne a regretté, dans son rapport du 15 janvier 2019, le retard dans la mise en place d'un « dispositif d'alerte interne, référent déontologue, contrôle interne, cartographie des risques d'atteintes à la probité, code de conduite, formation anticorruption » de la région Pays de la Loire. De même, la Commission déontologie de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur n'a pas mis en ligne l'édition 2020 de son rapport annuel depuis que son *Rapport 2019* a appelé à « élargir » son champ d'action « à l'ensemble des manquements à la probité tels que la corruption, le trafic d'influence, le favoritisme ». Un risque de régression n'est donc pas à exclure, même si un retard lié à la crise de la COVID est possible.

### **3 Missionner les Chambres régionales et territoriales des comptes pour qu'elles vérifient la conformité à la loi des procédures ou programmes régionaux de contrôle préventif des atteintes à la probité.**

Une autre raison au faible nombre de poursuites tient dans certains cas à l'absence de plaignant(e) pour déclencher la procédure. Faute de victime identifiée, il revient au parquet de s'auto-saisir lorsque les faits sont rendus publics ou aux syndicats représentés au sein du Conseil régional comme aux fonctionnaires et aux chambres régionales des comptes de le faire via, dans le cas de ces dernières, de la Cour des comptes.

Les fonctionnaires et les chambres régionales des comptes, peuvent saisir le parquet sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale d'après lequel : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

*Or, la Cour des comptes ne publie pas annuellement les chiffres des signalements qui lui sont transmis par les Chambres régionales ou territoriales des comptes*, dès lors que 6 affaires sur 10 – soit près de 60% d'entre elles – seraient classées sans suite pour cause de prescription, malgré les filtres internes qui conduisent magistrats et procureurs financiers à limiter leurs signalements aux affaires les plus graves.

De telles données seraient pourtant de nature à renseigner sur la réalité des manquements des élus régionaux à leur devoir de probité et, ce faisant, à permettre d'identifier des pistes de réforme permettant de sécuriser davantage leur situation vis-à-vis de ce risque pénal, afin de mieux les prémunir contre lui.

### **4 Réformer le Code des juridictions financières pour que les Chambres régionales et territoriales des comptes publient annuellement de façon anonymisée les manquements au devoir de probité qu'elles ont signalé au parquet.**

### **5 Réformer le Code des juridictions financières pour que la Cour des comptes publie annuellement les données statistiques sur les faits signalés par les Chambres régionales ou territoriales des comptes et les suites qui y ont été données par l'autorité judiciaire.**

Une dernière raison au faible nombre de poursuites relevées tient enfin peut être à l'existence de **stratégies de contournement permettant aux élus de dissimuler les infractions** qu'ils peuvent commettre.

***Cette cause est avancée ici comme hypothèse car aucun fait relevé n'a permis de l'étayer.***

Mais, d'une part, la question se pose : ***est-il véritablement opportun de faire siéger les agents publics régionaux***, par définition en situation subordonnée, ***dans les instances déontologiques***, dès lors qu'ils peuvent potentiellement être « juge et partie » sur les manquements au devoir de probité pouvant leur être signalés ? Même si ce cas de figure se rencontre peu, leur présence n'est-elle pas de nature à dissuader les tiers à la saisir ? Ne conviendrait-il pas mieux de confier systématiquement le traitement des informations à une ou plusieurs personnalités indépendantes, extérieures au Conseil régional comme l'ont fait certaines régions ? A cet égard, il convient de relever que l'identité et la qualité du référent déontologue pouvant être anonymement saisi n'est pas toujours précisée ce qui est de nature à semer le doute sur son indépendance vis-à-vis de ceux qu'il est censé réguler.

**6** **S'interroger sur l'opportunité d'interdire de confier la fonction de référent déontologue à des agents régionaux pour la confier systématiquement à des personnalités indépendantes.**

D'autre part, ***ne faudrait-il pas systématiquement indiquer clairement pour chaque région la possibilité pour tout élu, agent ou usager de saisir le référent déontologue ou l'instance en tenant lieu***, afin d'éviter la tentation d'une saisine purement interne qui limiterait de fait le nombre de signalements possibles ? Dès lors en effet que cette saisine vise à prévenir tout risque pénal par la suite, la circonscrire ainsi peut s'avérer contre-productif sur la durée. Aux mêmes fins, ne conviendrait-il pas ***d'obliger chaque région à mettre en ligne un formulaire de signalement*** totalement sécurisé et confidentiel car accessible au seul référent déontologue, dans la mesure où exiger systématiquement un envoi postal peut être un frein pour certains usagers ?

**7** **S'interroger sur l'opportunité de mettre en place sur le site internet de chaque région un formulaire de saisine, sécurisé, confidentiel et ouvert à tous mais dont le destinataire ne peut être que le seul référent déontologue.**

Enfin, une attention particulière doit être portée à la pratique consistant pour les régions à confier la mise en œuvre de certaines de leurs actions de développement économique à une personne morale de droit privé dont elles sont actionnaires majoritaires, comme une société de capital-risque. Bien que légale, une telle pratique pose la question du choix des autres actionnaires, dès lors qu'aucune autre personne publique n'est associée à la gouvernance de l'entreprise pour faire contrepoids aux élus régionaux.

***Écarter de l'actionnariat des sociétés commerciales créées par la région*** les Chambres consulaires ou ***d'autres personnes publiques*** au profit d'entreprises privées ***peut*** par exemple ***être un moyen pour certains élus de se doter de marges de manœuvres importantes*** ne les mettant pas toujours à l'abri de situations délicates au regard de leurs obligations de probité dont la sanction en cas de manquement n'est pas évidente : dès lors qu'on ne peut exclure qu'une des causes du faible nombre de poursuites soit dans certains cas liée à l'absence de partie civile ou d'autorité saisissant le parquet.

**8** **Mener une réflexion sur la composition de l'actionnariat des sociétés créées par les régions, comme celles de capital-risque, et sur ses implications quant à la mise en œuvre de procédures de prévention ou de répression des manquements au devoir de probité des élus qui en sont membres.**



# LISTE DES PROPOSITIONS

## Les propositions sur la participation citoyenne

P 12 - 18

1. Créer un référendum local d'initiative citoyenne permettant de soumettre aux électeurs des textes relevant de la compétence des régions. Si le seuil de 10% du corps électoral pourrait suffire à déclencher un tel référendum, l'adoption du texte doit être conditionnée à un niveau élevé de participation des électeurs, afin de mobiliser la population et d'éviter tout risque d'abus.
2. Créer à titre expérimental un droit d'interpellation citoyenne en laissant aux collectivités territoriales le soin de définir ses modalités d'application. Il conviendra de tirer des enseignements des pratiques retenues par les acteurs et de créer un régime général à partir des résultats.
3. Rendre obligatoire le respect de principes fondateurs de la participation citoyenne (respect de l'égalité, de l'indépendance, du pluralisme) et mettre à jour annuellement la charte de la participation du public en y annexant un état des lieux de toutes les procédures mises en œuvre par les collectivités territoriales au cours de l'année écoulée.
4. N'autoriser que les lobbies inscrits sur le répertoire des représentants d'intérêts à participer aux procédures de démocratie locale et leur imposer de mentionner expressément leur qualité auprès des autres participants.
5. Modifier la loi pour imposer une concertation avec citoyens de la région avant l'adoption du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) afin de co-déterminer avec eux les priorités et les grands axes de la politiques locale.
6. Imposer l'obligation de tenir un Grand débat régional d'une durée minimale d'un mois après chaque nouvelle élection régionale.
7. Insérer dans la loi un droit d'initiative des électeurs à la création de Conventions citoyennes régionales, composées de citoyens tirés au sort, encadrés par des garants indépendants et impartiaux.
8. Mettre en œuvre des comités de suivi et des évaluations citoyennes ex post afin d'évaluer les effets réels des COP (ou autres politiques publiques) sur les pouvoirs publics et leur impact effectif sur le terrain.
9. Imposer par la loi, pour des politiques publiques engageant les finances publiques au-delà d'un seuil significatif, la création de sondages délibératifs et d'enquêtes citoyennes avec des citoyens tirés au sort qui exprimeraient leur opinion et questionneraient les pouvoirs publics.
10. Prévoir la création par tirage au sort de comités citoyens de liaison, renouvelés lors de chaque élection régionale, portant sur des questions de sécurité, de santé et d'environnement afin de permettre à des citoyens relayer les attentes de la population ainsi que de faire valeur de nouvelles idées auprès des élus.

11. S'engager dans une politique pro-active de communication régionale autour des procédures participatives mises en œuvre et des consultations effectuées par des envois de mails, de prospectus et un usage plus efficace des bulletins d'information. Coupler la participation numérique par des réunions publiques d'informations des citoyens.
12. Créer des bornes numériques de participation citoyenne dans tous les locaux des collectivités territoriales et dans les services publics pour faire connaître les procédures en cours et permettre aux citoyens de s'exprimer directement en ligne.

## Les propositions sur la déontologie publique

P 24 - 30

13. Désigner un vice-président en charge de la politique déontologique de la collectivité ; mettre en place une équipe composée d'élus et d'agents spécialement chargés de mettre en œuvre la politique déontologique de la collectivité ; promouvoir la culture déontologique en proposant des formations aux élus et aux agents.
14. Créer une structure déontologique composée de personnalités qualifiées extérieures à la collectivité et reconnues pour leur intégrité et leur connaissance de la déontologie de la vie publique et de l'action publique locale.
15. Rédiger une charte déontologique commune aux élus et agents ; déterminer précisément les bonnes pratiques en matière de cadeaux, invitations et voyages ; énoncer précisément les règles en matière de frais professionnels.
16. Mettre en place un régime facultatif de déclarations d'intérêts pour les ensembles des élus de la région.
17. Mettre en place un système de dépôts efficace et visible : demander et rappeler aux élus d'informer de manière systématique le service des assemblées de communiquer tout au long de la mandature à la Commission de déontologie ou Déontologue et/ou au responsable du service des assemblées les liens d'intérêts pour lesquels ils souhaitent être signalés au titre de la prévention des conflits d'intérêts ; rassembler les arrêtés de dépôt dans un registre publié en ligne.
18. Élaborer un dispositif anti-corruption conformément aux recommandations de l'Agence française anticorruption.
19. Mettre en place un dispositif unique de recueil des signalements, qui feront l'objet d'un traitement approprié.
20. Lister et de rendre publiques les rencontres avec les représentants d'intérêts ; mentionner, de manière systématique, dans le projet de décision transmis en amont aux membres de l'assemblée délibérante comme dans les visas de la décision adoptée, les personnes qui ont été préalablement entendues, consultées, rencontrées, ainsi que les contributions écrites qui ont été reçues.

## Les propositions sur la transparence financière

P 35- 40

21. Réformer le système indemnitaire des Présidents des exécutifs régionaux et départementaux.
22. Harmoniser les règles de modulation de l'indemnité en fonction de l'assiduité des élus afin d'éviter les surenchères politiques et connaître, de façon transparente, la véritable rémunération des élus.
23. Harmoniser les règles relatives à l'état annuel des indemnités. Un référentiel par voie réglementaire permettrait d'unifier les pratiques des différentes collectivités et répondrait à la volonté du législateur de 2019.
24. Réduire le plafond du cumul d'indemnités au même niveau que celui des parlementaires
25. Prendre en compte le mandat intercommunal dans le non-cumul des mandats et mettre en œuvre un véritable contrôle du cumul d'indemnités en attribuant davantage de moyens aux chambres régionales des comptes.
26. Encadrer les frais de mission remboursés à l'occasion de mandats spéciaux en précisant qu'ils doivent rester exceptionnels. Un mandat spécial doit faire l'objet d'une délibération individuelle qui précise la liste des dépenses donnant lieu à remboursement.
27. Tout en garantissant le principe de libre administration des collectivités territoriales, il paraît nécessaire, dans un objectif d'équité entre régions mais également de transparence de l'utilisation des deniers publics, d'établir un référentiel des dépenses auxquelles ont droit les conseillers régionaux au titre du budget alloué aux groupes d'élus.
28. Instituer un fonds « subventions associations » et une commission composée paritairement d'élus et de citoyens qui serait en charge d'attribuer les subventions aux associations d'un montant inférieur à 23000 euros. Les travaux de la cette commission doivent être rendus publics.

## Les propositions sur la commande publique

P 46 - 51

29. Développer un guide de l'achat public en région.

L'association des Régions de France pourrait proposer un guide de la commande publique (ou de l'achat public). Les guides développés par certaines régions pourraient servir de modèle. Il permettrait de généraliser les pratiques vertueuses constatées dans certaines régions : acquisition des codes sources dans les marchés publics informatiques, développement d'une approche circulaire pour certaines catégories de marchés, développement d'une véritable fonction achat.

30. Confier la présidence de la commission des finances à l'opposition.

Les règlements intérieurs des conseils régionaux devraient systématiquement prévoir l'existence d'une commission des finances dont la présidence serait confiée à un élu d'opposition.



31. Confier la présidence des commissions d'appel d'offres à l'opposition.

L'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit être modifié pour prévoir que la CAO est présidée par un élu de l'opposition. Le II, a) pourrait être rédigé ainsi : « Lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par six membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Le président de la commission est choisi parmi ces six élus et doit appartenir à l'opposition ».

32. Mettre en place des stratégies régionales d'achat dans toutes les régions dès le début du prochain mandat.

Chaque stratégie devrait être publiée pour qu'un bilan puisse être réalisé en fin de mandat. Ces stratégies admettent le caractère politique de la commande publique et l'expérience de certaines régions prouve que les stratégies volontaristes n'empêchent pas de réaliser des économies.

33. Créer une centrale d'achat dans chaque région.

Les centrales d'achat permettent de réaliser des économies d'échelle et de faciliter l'accès des entreprises et des artisans régionaux à la commande publique. Elles permettent également d'impulser une politique d'achat régionale.

34. Améliorer les délais de paiement.

Les retards de paiement dissuadent encore trop d'entreprises de candidater et certaines régions font figure de très mauvais élèves. L'augmentation des intérêts versés en cas de retard serait une solution efficace, bien que des solutions plus souples soient envisageables (réforme de la chaîne comptable, obtention de labels...).

35. Abandonner définitivement les « clauses Molière » et d'interprétariat pour développer l'achat local autrement.

Ces clauses sont inefficaces et probablement illégales. D'autres outils permettent de favoriser l'achat local de manière légale et beaucoup plus efficace : centrales d'achat, clauses sociales et environnementales...

36. Sanctionner plus fermement les pratiques illégales.

Bien qu'elles restent rares, certaines pratiques comme le saucissonnage ou l'utilisation de subventions en lieu et place de marchés publics doivent disparaître. Les sanctions existent et les juges doivent les appliquer strictement, y compris en matière pénale.

37. Organiser une justification systématique du choix du mode de gestion dans certains domaines.

Le choix entre externalisation et gestion en régie n'est jamais justifié. La réalisation d'un bilan coûts/avantages serait particulièrement utile dans certains domaines comme les transports ou la formation professionnelle.

## Les propositions sur le droit pénal

P 55 - 60

38. Inscrire dans un texte de niveau réglementaire l'obligation faite au ministère de la Justice de tenir régulièrement à jour et de publier les données statistiques sur les poursuites impliquant des élus locaux, en précisant le fondement légal de la procédure et le niveau d'administration de l'élu poursuivi (commune, département, région, collectivité à statut particulier, territoire d'Outre-mer ou assimilé, EPCI, autre établissement public de coopération locale).
39. Faire en sorte que les condamnations pénales d'élus locaux prononcées par les tribunaux correctionnels ou les chambres des appels correctionnels soient facilement accessibles à partir du site Legifrance après avoir été anonymisées.
40. Missionner les Chambres régionales et territoriales des comptes pour qu'elles vérifient la conformité à la loi des procédures ou programmes régionaux de contrôle préventif des atteintes à la probité.
41. Réformer le Code des juridictions financières pour que les Chambres régionales et territoriales des comptes publient annuellement de façon anonymisée les manquements au devoir de probité qu'elles ont signalé au parquet.
42. Réformer le Code des juridictions financières pour que la Cour des comptes publie annuellement les données statistiques sur les faits signalés par les Chambres régionales ou territoriales des comptes et les suites qui y ont été données par l'autorité judiciaire.
43. S'interroger sur l'opportunité d'interdire de confier la fonction de référent déontologue à des agents régionaux pour la confier systématiquement à des personnalités indépendantes.
44. S'interroger sur l'opportunité de mettre en place sur le site internet de chaque région un formulaire de saisine, sécurisé, confidentiel et ouvert à tous mais dont le destinataire ne peut être que le seul référent déontologue.
45. Mener une réflexion sur la composition de l'actionnariat des sociétés créées par les régions, comme celles de capital-risque, et sur ses implications quant à la mise en œuvre de procédures de prévention ou de répression des manquements au devoir de probité des élus qui en sont membres.



# À PROPOS



## Jean-François Kerléo

Professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille (ILF-GERCJ), Jean-François Kerléo est directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique. Il a publié de nombreux articles et ouvrages sur la déontologie de la vie publique (*La déontologie politique*, LGDJ, 2021) et a dirigé plusieurs travaux collectifs (*Le Lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, 2020).



## Mathias Amilhat

Mathias Amilhat est maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole, membre de l'IEJUC et directeur du département éthique publique au sein de l'OEP. Spécialiste de droit administratif, ses travaux portent principalement sur le droit de la commande publique ainsi que sur les rapports entre le droit administratif français et le droit de l'Union européenne.



## Fabien Bottini

Docteur HDR en droit public, qualifié aux fonctions de Professeur des Universités, Fabien Bottini est Maître de conférences à l'Université Le Havre-Normandie. Responsable pédagogique du Master droit des collectivités territoriales, il est également directeur-adjoint du LexFEIM. Ses travaux portent sur les transformations du droit public induites par la rationalité économique depuis le tournant des années 1980 (*L'action économique des collectivités publiques : ses enjeux, son droit, ses acteurs*, IFDJ-Legitech 2020).



## Aurore Granero

Aurore Granero, maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté, membre du CREDESPO et administratrice de l'Observatoire de l'éthique publique. Ses travaux portent sur le droit des collectivités territoriales, le droit électoral et la déontologie de la vie publique.



## Elise Untermaier-Kerléo

Maîtresse de conférences de droit public à la faculté de droit de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Élise Untermaier-Kerléo exerce les fonctions de référente déontologue pour la fonction publique territoriale (cdg69) et au sein de son université. Elle préside également le Comité de déontologie et d'éthique de la Métropole européenne de Lille. Elle est membre de l'Observatoire de l'éthique publique.



## CRÉDITS

Mise en page : Anaïs Rebuccini (Observatoire de l'éthique publique).

Images : sauf mention contraire, toutes les images utilisées dans ce document sont libre de droits et diffusées sous licence adobe stock.



## **Livre blanc**

# **« Rénover la démocratie régionale »**

OEP - Juin 2021

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>

3 rue des chafourniers, 75019 Paris

E-mail : [obs.ethique.publique@gmail.com](mailto:obs.ethique.publique@gmail.com)

Twitter : @ObservatoireEP

LinkedIn : L'Observatoire de l'Ethique Publique