OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Note. #53

ÉLECTIONS MUNICIPALES 2026 : LES SUJETS D'ÉTHIQUE PUBLIQUE LOCALE À METTRE À L'AGENDA POLITIQUE

ELISE UNTERMAIER-KERLÉO

Directrice du Département éthique publique de L'Observatoire de l'Éthique Publique
Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

MATTHIEU CARON

Directeur général de L'Observatoire de l'éthique publique
Maître de conférences HDR en droit public à l'université polytechnique Hauts-de-France et à Sciences Po Lille

6 mars 2026

Sommaire

En bref 5

1 Les premières mesures à mettre en œuvre au lendemain des élections municipales de 2026 6

1. Anticiper les conflits d'intérêts en début de mandat
2. Sensibiliser les élus au respect de l'intégrité publique et les accompagner tout au long de leur mandat
3. Impulser une politique d'intégrité publique afin d'identifier les risques d'atteinte à la probité, les prévenir et les corriger lorsqu'ils se réalisent (schéma 2)
4. Donner une dimension éthique au règlement intérieur du conseil municipal, communautaire ou métropolitain

2 Les principaux chantiers de l'éthique publique locale pour la prochaine mandature 10

1. La transparence des moyens matériels mis à la disposition des élus locaux (Note #51, février 2026)
2. La consolidation du statut et du rôle des référents déontologues des agents publics et des élus locaux (Livre Blanc, avril 2026)
3. Le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales (Note #52, février 2026)
4. La responsabilisation de la commande publique à l'échelle locale (Note#45, septembre 2025)
5. Les dépenses de communication des collectivités territoriales (Note#42, juin 2025)
6. La transparence et la déontologie du logement social à l'échelle locale (Livre Blanc, mars 2026)

EN BREF

À l'heure du renouvellement des équipes municipales de 2026, la question de l'exemplarité des élus et de la transparence de l'action publique devrait s'imposer comme une priorité des agendas politiques locaux.

La mandature 2026-2032 doit marquer une rupture avec les pratiques opaques qui alimentent la défiance du citoyen. Il est impératif d'en finir avec les « zones grises » (opacités), les « zones noires » (secrets) et les « zones blanches » (vides juridiques) de notre République locale.

L'objet de cette note : énoncer quelques conseils déontologiques, clés en main, à mettre en œuvre au lendemain élections municipales et recenser les principales propositions de L'OEP en matière d'éthique publique locale pour les collectivités qui souhaiteraient aller plus loin.

Cette note a un double objet : à court terme, expliquer aux futurs maires les principaux pare-feux qu'ils ont intérêt à mettre en place, au lendemain de leur élection, pour garantir l'intégrité publique des élus et garder la confiance des citoyens (I). Elle reprend ensuite les principales propositions de L'Observatoire en matière d'éthique publique locale, les principaux chantiers tout au long de la prochaine mandature.

1

Les premières mesures à mettre en oeuvre au lendemain des élections municipales de 2026

1. Anticiper les conflits d'intérêts en début de mandat

- **Demander une déclaration d'intérêts à tous les élus locaux** pour identifier les situations potentielles de conflits d'intérêts, arrêter les mesures de déports et les enregistrer dans un registre.

À l'heure actuelle, tous les élus locaux ne sont pas assujettis à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Seuls le sont les élus visés aux 2° et 3° du I *l'article 11* de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2023.

Comme pour l'obligation de déclaration des dons, avantages et invitations sur un registre tenu par la collectivité ou le groupement (CGCT, art. L. 1111-2, issu de l'art. 37 de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local), il faut que les services des collectivités mettent en place un système de déclaration des intérêts. Il s'agit de demander aux élus une déclaration d'intérêts allégée au regard de celle qui doit être transmise à la Haute Autorité. Il convient de demander aux élus de fournir les informations suivantes :

1° l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial à la date de la nomination ou lors des trois dernières années ;

2° Les participations aux organes dirigeants d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial à la date de la nomination ou lors des trois dernières années ;

3° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

4° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination.

- **Suggérer aux élus d'opter pour une délégation qui ne les place pas en situation de conflit d'intérêts :** cela suppose de renoncer à une délégation dans le même secteur d'activité que celui dans lequel l'élu exerce sa profession, dès lors que cette profession peut le conduire à proposer des prestations ou effectuer des démarches auprès de la collectivité.

Exemple : ne pas choisir la délégation « urbanisme » si l'élu travaille dans un cabinet d'urbanisme susceptible de répondre à des appels d'offres de la collectivité.

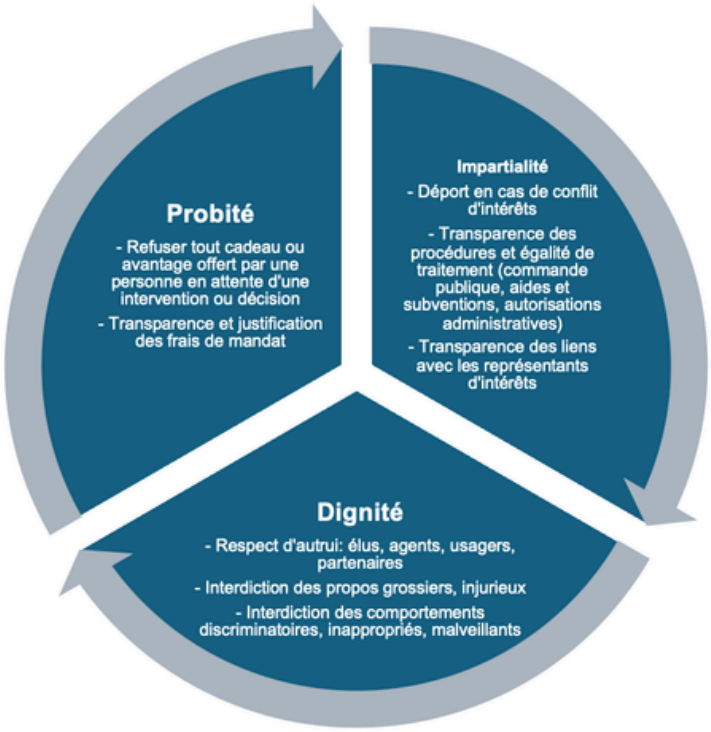
- Au sein des grandes municipalités, **proposer à des élus de l'opposition de présider les commissions en charge des questions liées aux marchés publics, logements sociaux, recours à des cabinets de conseil et attribution des subventions aux associations.**

2. Sensibiliser les élus au respect de l'intégrité publique et les accompagner tout au long de leur mandat

- **Prévoir une formation obligatoire à la déontologie en début de mandat,** juste après les élections (2 heures suffisent), en mettant en avant les valeurs cardinales de l'intégrité publique : probité, impartialité et dignité *(Cf. Schéma 1 infra).*

- **Désigner un référent déontologue de l'élu local lorsque ce n'est pas déjà fait** et inviter le référent à se présenter aux élus.

Schéma 1. - La boussole de l'intégrité publique



3. Impulser une politique d'intégrité publique afin d'identifier les risques d'atteinte à la probité, les prévenir et les corriger lorsqu'ils se réalisent *(Schéma 2)*

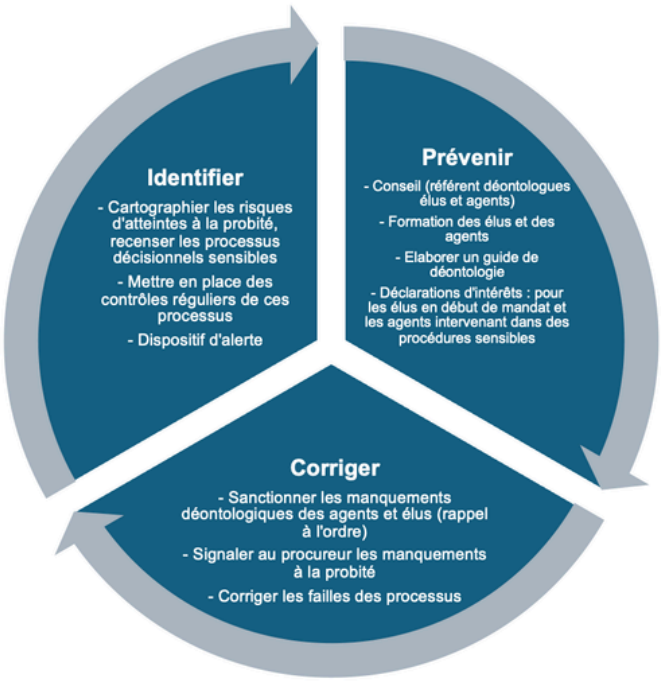
- **Désigner un élu chargé de porter la politique d'intégrité publique de la collectivité ;**

- **Confier à un agent, directement rattaché au directeur général des services, les fonctions de « responsable probité »** (ou « inspecteur général des services »). Cet agent sera chargé de piloter la politique de prévention des atteintes à la probité. Á ce titre, il sera chargé de la mise en œuvre, adaptée à la collectivité, des mesures anti-corruption, prévue à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2. Dans le cadre d'un travail de cartographie des risques, il devra faire le point sur les processus décisionnels sensibles, identifier les failles et proposer des mesures de remédiation. Il sera également chargé de gérer les dispositifs d'alerte éthique et de signalement des violences au travail, éventuellement en lien avec un collège ou une cellule dédiée au traitement des alertes et signalements. En fonction de la taille de la collectivité, cet agent peut disposer d'une équipe plus ou moins nombreuse.

- **Dresser un état des lieux des mesures déjà prises :** mettre en place les mesures prescrites par la loi Sapin 2 qui ne l'ont pas déjà été, conformément aux recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA).

- Au sein des grandes collectivités (collectivités non affiliées à un centre de gestion), **externaliser les fonctions de référent déontologue des agents** en confiant la mission à une personnalité extérieure (lorsque ce n'est pas déjà le cas), notamment le ou les référents proposés par le centre de gestion.

Schéma 2. - Les piliers de la politique d'intégrité publique



4. Donner une dimension éthique au règlement intérieur du conseil municipal, communautaire ou métroplitain

Il convient d'insérer de nouvelles dispositions au sein du règlement intérieur, consacrées à la « Déontologie de l'élu », afin de :

- **Rappeler que l'élu exerce son mandat dans le respect des obligations déontologiques** figurant dans la charte de l'élu local ;

- **Inscrire noir sur blanc, l'obligation pour l'élu de transmettre à sa collectivité** (et plus précisément au service des assemblées et de la vie institutionnelle) **une déclaration d'intérêts en début de mandat,** puis tout au long du mandat en cas de modification substantielle de ses intérêts, permettant d'identifier les cas dans lesquels il doit mettre en œuvre son déport ;

- **Préciser l'obligation de déport en cas de conflit d'intérêts,** en rappelant qu'il s'agit de s'abstenir de participer à l'intégralité du processus décisionnels (travaux préparatoires, débats et vote).

- **Mettre en place un cadre disciplinaire** pour sanctionner les manquements déontologiques des élus.

> Le règlement intérieur peut, tout d'abord, prévoir la possibilité d'un « rappel aux règles déontologiques » aux élus qui ne respecteraient pas leurs obligations déontologiques, notamment leur obligation de déport en cas de conflit d'intérêts. Un premier rappel peut d'abord être transmis, en forme d'avertissement, par simple courrier adressé au seul élu fautif par l'autorité territoriale voire le président du groupe politique auquel il appartient. En cas de manquement répété, le rappel peut être transmis par courrier de l'autorité territoriale ou du président de groupe, avec copie à l'ensemble des conseillers ou aux membres de son groupe (lettre du président de groupe), et aux tiers concernés par le manquement, le cas échéant.
> En cas de manquement particulièrement grave, l'organe délibérant peut décider de voter un blâme à l'égard de l'élu concerné.
> D'autres types de sanctions peuvent également être prévus, consistant à retirer à l'élu fautif certaines responsabilités particulières.
> Enfin, l'autorité territoriale peut procéder au retrait de la délégation qu'elle a accordée à l'élu fautif.

- **Assurer la transparence des liens avec les représentants d'intérêts :** prévoir que tout élu qui reprend à son compte, une proposition de décision ou d'amendement s'engage à déclarer, par tout moyen, l'identité du représentant d'intérêts à l'origine de cette proposition.

2

Les principaux chantier de l'éthique publique locale pour la prochaine mandature

Depuis sa création en 2018, L'Observatoire de l'éthique publique a formulé de très nombreux diagnostics et suggestions pour faire progresser la transparence de la vie publique locale.

Afin de nourrir en continu la réflexion sur cette thématique et produire régulièrement de nouveaux travaux, un groupe d'une quinzaine de chercheurs et de parlementaires a été constitué.

Un colloque inaugural a été organisé sur Le métier de l'élu local en 2020. Ce travail, qui a fait l'objet d'un ouvrage programmatique, s'est proposé de dresser un premier état des lieux des zones grises de la déontologie et de la transparence des collectivités territoriales[1].

En collaboration avec l'université polytechnique des Hauts-de-France (UPHF), l'université de Lille, Sciences Po Lille, l'université Jean Moulin Lyon 3, le CDG59 et la HATVP, L'Observatoire a organisé une journée d'étude consacrée à la déontologie dans la fonction publique territoriale en février 2021.

Dans le prolongement de ces événements, nombre de notes, livres blancs et guides pratiques ont été publiés par des membres de L'Observatoire[2]. Ces travaux de « recherche à impact » ont notamment conduit à la création du **référent déontologue local** (loi 3DS du 21 février 2022) ainsi qu'à l'inscription dans la loi de l'obligation pour les collectivités territoriales d'établir un **état annuel des indemnités et des frais de représentation des élus locaux** (loi Proximité du 29 décembre 2019).

---

[1] M. Caron, A. Granero, J.F.-Kerléo & Franck Waserman, Le métier d'élu local. Statut, pouvoirs et transparence, LGDJ, 2021.

[2] « Pour une déontologie partagée des agents et des élus. Étendre la compétence du référent déontologue aux élus locaux » (novembre 2019) ; « Pour une démocratie locale rénovée » (février 2020) ; « Rendre plus éthique la vie politique locale » (février 2020) ; « Renforcer le statut des collaborateurs des collectivités territoriales » (juin 2020) ; « Les indemnités et avantages des élus locaux » (janvier 2021) ; « Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales » (février 2021) ; « Rénover la démocratie régionale » (juin 2021) ; « Le financement des associations liées à la politique de la ville. Un enjeu de transparence et d'éthique » (septembre 2021) ; « Le défi de la transparence pour les smart cities » (avril 2021) ; « Un référent déontologue indépendant pour les élus locaux et les agents publics » (avril 2022) ; « Déontologie au sein des grandes collectivités : point d'étape Favoriser la diffusion de la culture déontologique auprès des élus » (avril 2023) ; « Déontologie de la vie publique – Maîtriser les risques d'atteinte à la probité dans les collectivités territoriales » » (octobre 2023) ; « Débattre d'une juste indemnisation des élus – Enjeux, critères, propositions » (juin 2023) ; « Pour une "Loi Sapin 3" – Renforcer la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité » (septembre 2023) ; « Pour un statut de l'élu local d'opposition » (mai 2025) ; « L'achat public local et responsable – Assises de l'éthique publique locale » (juin 2025) ; « Mieux encadrer les dépenses de communication des collectivités territoriales » (juin 2025) ; « Rendre accessible la commande publique responsable aux collectivités territoriales » (septembre 2025) ; « Mieux encadrer le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales » (février 2026). Retrouvez toutes ces publications sur notre site Internet, à la rubrique « Nos propositions » : https://www.observatoireethiquepublique.com/nos-propositions.html

En novembre 2022, L'Observatoire a ensuite organisé, avec l'UPHF, les premières **Assises nationales de l'éthique publique locale** sur le thème de « la déontologie de la vie publique locale » et ce, en présence de nombreuses personnalités, à commencer par M. Didier Migaud, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Ces assises ont conduit à la publication, en octobre 2023, d'un Guide pratique intitulé Déontologie de la vie publique. Maîtriser les risques d'atteinte à la probité au sein des collectivités territoriales. En 2023 et en 2024, L'OEP et l'UPHF ont organisé les deuxièmes assises de l'éthique publique locale sur le sujet de la « commande publique responsable locale » puis les troisièmes assises sur le thème de « l'éthique publique locale et le logement social ». En novembre 2026, se tiendront nos 4e assises à Lyon, consacrées à « l'éthique publique des affaires à l'échelle locale »[3].

En 2026-2027, L'OEP entend construire une chaire spécialement dédiée à l'éthique publique locale en partenariat avec plusieurs universités et laboratoires français.

1. La transparence des moyens matériels mis à la disposition des élus locaux (Note #51, février 2026)
2. La consolidation du statut et du rôle des référents déontologues des agents publics et des élus locaux (Livre Blanc, avril 2026)
3. Le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales (Note #52, février 2026)
4. La responsabilisation de la commande publique à l'échelle locale (Note#45, septembre 2025)
5. Les dépenses de communication des collectivités territoriales (Note#42, juin 2025)
6. La transparence et la déontologie du logement social à l'échelle locale (Livre Blanc, mars 2026)

1. La transparence des moyens matériels mis à la disposition des élus locaux *(Note#51, février 2026)*

Passer d'une logique de « frais de représentations » à un logique de « frais professionnels »

Cette note porte sur les zones grises entourant les moyens matériels des élus, illustrée par plusieurs scandales médiatisés et condamnations judiciaires. Le constat est clair : malgré des avancées pour les élus nationaux, les collectivités territoriales restent le parent pauvre de la réglementation, avec un encadrement des frais de mandat lacunaire et peu clair.

Le vocabulaire utilisé (« train de vie », « avantages ») nourrit le soupçon et la défiance. L'enjeu central est de passer d'une logique de « frais de représentation », héritée du XIXe siècle et perçue comme un privilège à une logique de « frais professionnels ». Cette distinction est cruciale pour séparer les dépenses personnelles (apparence, coiffure) des moyens indispensables à l'exercice de la mission publique.

[3] Sur la notion d'« éthique publique des affaires », cf. Note n° 41 de mars 2025, « L'éthique publique des affaires – Essai de définition et déclinaison de nouveaux champs de recherches ».

La note rappelle que la grande loi municipale du 5 avril 1884 a expressément refusé le principe d'une indemnisation des fonctions locales. Ce n'est qu'à partir de la loi du 25 juillet 1952 que des mécanismes indemnitaires ont commencé à être admis, le régime actuellement en vigueur ayant été fixé par la loi du 3 février 1992.

Si elle a refusé l'idée d'une indemnisation des fonctions locales, la loi de 1884 a institutionnalisé la notion de « frais de représentation », selon une formulation demeurée inchangée et que l'on retrouve aujourd'hui à l'article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) lequel dispose que « le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation ». De surcroît, d'autres dispositions du CGCT autorisent actuellement le versement de frais de représentation aux présidents de métropole, de communautés urbaines et de communautés d'agglomération, à l'exclusion des présidents de communautés de communes, des présidents de conseils départementaux et régionaux, ainsi que des conseillers municipaux.

Le texte de 1992 ne fixe ni plafond, ni barème, ni précisions quant à la nature des dépenses concernées, alors que d'autres remboursements de frais sont précisés dans d'autres articles du CGCT (frais de mandat spécial, de réunion, de garde d'enfants, etc.). Du reste, le recours au verbe « peut » signifie seulement qu'il s'agit d'une possibilité et non d'un droit sans que le champ des dépenses concernées ait été clairement défini. La jurisprudence administrative est toutefois venue préciser que l'indemnité peut correspondre à une allocation forfaitaire annuelle à condition qu'elle n'excède pas le montant des frais engagés, sous peine de constituer un traitement déguisé, d'autant plus que cette indemnité de frais n'est pas imposable, contrairement aux indemnités de rémunérations des élus. Il convient donc d'en conserver les pièces justificatives. Les dépenses doivent être engagées dans l'intérêt de la collectivité.

Sur ce sujet, l'OEP préconise notamment de :

- **Changer le vocabulaire :** abandonner les termes péjoratifs comme « train de vie » ou « privilèges » au profit de termes techniques. Nous parlons de « train de vie des élus » (plutôt que de « régime indemnitaire »), de « frais de bouche » (plutôt que de « dépenses de repas professionnels »), d'« enveloppes » (plutôt que de « dotations » ou d'« indemnités »), d'« avantages matériels » (plutôt que de « dépenses de fonctionnement », de « dépenses professionnelles » ou de « moyens matériels ») ou parfois même, de « privilèges » (ce qui ne saurait exister dans une République). Au surplus, lorsqu'une personnalité politique est mise en cause à l'occasion d'une polémique, nous utilisons presque systématiquement le terme « affaire » x ou y sans précaution, nuance ni proportionnalité par rapport aux faits. Le terme d'« affaires » devrait être réservé aux cas de mise en cause à caractère pénal. Car, mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur de la crise démocratique.

- **Instituer la notion de « frais professionnels » :** remplacer juridiquement la notion de « frais de mandat » pour souligner qu'il s'agit d'outils de travail.

- **Encadrer les dépenses de restauration des élus locaux** : prévoir dans la loi que chaque collectivité doive prendre une délibération annuelle indiquant le plafond de dépenses autorisé, leur caractère purement « professionnel » et l'obligation de publication de la liste de l'ensemble des repas (en précisant l'objet de ceux-ci ainsi que la fonction ou la profession des invités sans leur identité) ;

- **Exclure les frais d'apparence** : arrêt total de la prise en charge des vêtements et des dépenses esthétiques (coiffure, maquillage).

- **Publication systématique des frais professionnels :** rendre obligatoire la publication des frais sur les sites internet des institutions, classés par grands secteurs (transports, communication, etc.).

- **Créer un site pédagogique :** créer une plateforme nationale administrée par la HATVP pour expliquer et comparer les rémunérations et frais des élus au niveau national comme local.

2. La consolidation du statut et du rôle des référents déontologues des agents publics et des élus locaux (*Livre blanc, avril 2026*)

> Le référent déontologue pour la fonction publique : la nécessité d'externaliser la fonction

Depuis sa création par la loi du 20 avril 2016, le référent déontologue poursuit son processus d'intégration au sein de la fonction publique territoriale, contribuant à la diffusion de la culture déontologique en son sein. Le nombre de saisines qui lui sont adressées suit une tendance à la hausse, comme en témoignent plusieurs rapports d'activités[4]. Cette augmentation sensible démontre que le référent déontologue est de mieux en mieux connu des agents comme des chefs de service, désormais plus nombreux à avoir le réflexe de le saisir.

En l'état actuel des textes, rien n'interdit à une administration de confier les fonctions de référent déontologue à son directeur général des services ou à son directeur des ressources humaines. Or, les fonctions de référent déontologue ne devraient en aucun cas pouvoir être confiées à un agent de direction : cela revient à priver de toute portée utile cette institution.

[4] V. par exemple : rapport d'act. 2024 du référent déontologue des cdg 15, 26, 38, 42, 43 et 69 : 243 saisines en 2024, contre 172 en 2023, 132 en 2022, 120 en 2021, 85 en 2020 et 86 en 2019 ; rapport d'act. 2023 du référent déontologue des cdg 03 et 63 : 75 demandes en 2023, 34 seulement en 2022. À l'inverse, le rapport d'activité 2024 des référents déontologue et laïcité des cdg 74 et 01 fait part d'une diminution avec 25 saisines du référent déontologue en 2024, contre 35 en 2023.

Bien plus, comme pour le référent déontologue de l'élu local[5], les textes devraient imposer d'externaliser la fonction de référent déontologue au sein de la fonction publique, en désignant une personnalité qualifiée (universitaire en activité ou retraité, magistrat ou ancien magistrat des ordres judiciaire, administratif ou financier, agent public de catégorie A à la retraite). Le référent déontologue apparaît en effet comme le « confident déontologique »[6] des agents publics. Tenu au secret et à la discrétion professionnels[7], il ne doit pas porter à la connaissance de l'autorité hiérarchique des informations dont il a connaissance dans le cadre de sa saisine par les agents. Cette confidentialité est essentielle : les agents doivent pouvoir le solliciter sans craindre que leurs questions, et les réponses qui y sont apportées, ne soient rapportées à l'autorité hiérarchique. Or, un référent déontologue interne à l'administration aura plus de difficultés à respecter l'obligation de confidentialité qu'un référent externe, notamment s'il est saisi à la fois par un agent et sa hiérarchie[8]. Le fait qu'il soit extérieur aux services dont relèvent les agents qui le sollicitent, constitue un atout majeur pour l'exercice de ses missions. Cette extériorité garantit son impartialité ainsi que la confidentialité de la saisine : elle lui permet d'apparaître comme un tiers neutre aux yeux des agents comme des administrations qui les emploient, à même de formuler une réponse sans parti pris.

En ce sens, le rapport de Christian Vigouroux « recommande une option "mixte", qui consisterait à désigner, à défaut d'un collège, un tandem de référents. Un référent extérieur à la collectivité serait ainsi désigné, en plus de celui désigné en son sein. Les agents auraient ainsi le choix de s'adresser à l'un ou à l'autre, en fonction de ce qui leur semble le plus opportun dans leur situation »[9].

Les grandes collectivités ont tout intérêt à se doter, en interne, d'un responsable probité, chargé, à plein temps, de définir les modalités de mise en œuvre et de piloter le déploiement du plan de prévention des atteintes à la probité au sein de la structure qui l'emploie, et en externe, d'un référent déontologue. Il est donc important de bien dissocier le référent déontologue pour la fonction publique, qui exerce une mission de conseil auprès des agents et participe aux contrôles déontologiques, du responsable probité, qui pilote la politique de déontologie et de prévention des atteintes à la probité au sein de son administration. Dès lors que ces deux fonctions sont bien distinguées, plus rien ne s'oppose à ce qu'on impose à toutes les administrations de désigner un référent déontologue qui leur soit extérieur. Cette exigence ne les empêche pas (bien au contraire) de désigner un responsable probité en leur sein.

[5] Art. R. 1111-1-A du CGCT préc.

[6] Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (présidée par J.-M. Sauvé), Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, janv. 2011, p. 93.

[7] CGFP, art. R. 124-11.

[8] V. pour une illustration : TA Bordeaux, 19 juin 2024, n° 2205183, AJFP 2024 p.522, Carine Biget : le litige concernait en l'espèce un agent détaché à la région Nouvelle-Aquitaine, qui recherchait la condamnation de son employeur pour harcèlement moral. L'intéressé avait signalé au référent déontologue de la région un conflit d'intérêt potentiel portant sur l'embauche de l'épouse de son chef de service. Contacté à ce sujet par ce dernier, le référent déontologue lui avait indiqué que l'agent l'avait déjà informé de la situation. Ce faisant, estime le tribunal administratif, le référent déontologue a méconnu son obligation de confidentialité et a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la région.

[9] Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, 13 mars 2025, proposition n° 23, p. 119.

> Le référent déontologue de l'élu local : l'importance de reconnaître la compétence des centres de gestion pour le désigner

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS[10], a consacré le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l'élu local.

Alors que le référent déontologue pour la fonction publique correspond à une compétence obligatoire des centres de gestion, le législateur n'a pas prévu la compétence des centres de gestion, que ce soit à titre obligatoire ou facultatif, pour le référent déontologue des élus.

Dans les territoires où les centres de gestion ne se sont pas emparés de cette compétence, les collectivités peinent à mettre en place le dispositif. Sans l'appui des centres de gestion, seuls capables de centraliser, sur chaque territoire, les centaines de délibérations et de conventions nécessaires à la mise en place du référent déontologue de l'élu local, ainsi que le paiement des vacations, ce dispositif risque de péricliter rapidement.

Tout comme les agents publics, les élus titulaires de fonctions exécutives locales sont exposés à des poursuites pénales au titre du délit de prise illégale d'intérêts dans ou suivant l'exercice de leurs fonctions. Pour les protéger de ce risque, il convient de mettre en place des contrôles déontologiques similaires à ceux qui existent dans la fonction publique, lorsque l'agent souhaite créer une entreprise en cumul avec ses fonctions publiques ou rejoindre, temporairement ou définitivement, le secteur privé.

Il convient de généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales, afin que tous les anciens titulaires de fonctions exécutives locales, tous exposés au risque de prise illégale d'intérêt suivant l'exercice des fonctions, bénéficient d'un contrôle visant à les protéger de ce risque. Pour ne pas engorger la Haute Autorité, il convient de déconcentrer le contrôle, sur le modèle issu de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 : le contrôle incombera à l'autorité territoriale, qui, en cas de doute sérieux, saisira le référent déontologue de l'élu local. Lorsque l'avis du référent n'aura pas permis de lever ce doute sérieux, l'autorité territoriale saisira la Haute Autorité. À défaut, le référent déontologue de l'élu local pourra également saisir la Haute Autorité.

Pour mieux protéger l'ensemble des élus titulaires de fonctions publiques locales du risque pénal de prise illégale d'intérêts, qui peut être liée à l'exercice d'une activité professionnelle parallèlement à l'exercice du mandat, il convient d'instituer un contrôle déontologique pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.

---

[10] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/2641

Pour mieux protéger l'ensemble des élus titulaires de fonctions publiques locales du risque pénal de prise illégale d'intérêts, qui peut être liée à l'exercice d'une activité professionnelle parallèlement à l'exercice du mandat, il convient d'instituer un contrôle déontologique pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.

Ce contrôle doit être assuré par l'autorité territoriale (donc par les services de la collectivité), en lien avec le référent déontologue de l'élu local. En cas de doute sérieux, l'autorité territoriale saisit son référent. Lorsque l'avis du référent n'a pas permis de lever ce doute sérieux, l'autorité territoriale saisit la Haute Autorité. À défaut, le référent déontologue de l'élu local pourra également saisir la Haute Autorité.

Comme pour l'obligation de déclaration des dons, avantages et invitations sur un registre tenu par la collectivité ou le groupement (CGCT, art. L. 1111-2, issu de l'art. 37 de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local), il faut que les services des collectivités mettent en place un système de déclaration d'intérêts. Elles sont déjà nombreuses à le faire. Il s'agit de demander aux élus une déclaration d'intérêts allégée au regard de celle qui doit être transmise à la Haute Autorité.

Comme pour la désignation d'un référent déontologue de l'élu local, les centres de gestions pourraient être reconnus compétents pour proposer un système de déclaration en ligne des intérêts (comme un registre de déclaration des dons, avantages et invitations).

Ainsi, L'OEP formule notamment les propositions suivantes :

- **Confier les fonctions de référent déontologue des agents publics à une personnalité extérieure à la collectivité**
- **Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion.**
- **Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales** sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique
    - Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales ;
    - Mettre en place un contrôle déontologique préalable au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat

3. Le recours aux cabinets de conseil par les collectivités territoriales *(Note#52, février 2026)*

Inspirée par les rapports de la Cour des comptes (2023 et 2025), cette note met en lumière un phénomène d'influence croissant des cabinets privés sur les politiques publiques locales.

Si l'externalisation est légitime pour pallier un manque ponctuel d'expertise, elle pose problème lorsqu'elle devient un mode de gestion par défaut, particulièrement onéreux.

L'OEP relève deux dérives majeures : le « saucissonnage » des marchés pour échapper aux seuils de publicité (souvent sous les 40 000 €) de même que l'absence quasi systématique d'analyse préalable pour vérifier si les services internes ne pourraient pas réaliser la mission.

De surcroît le suivi de l'exécution est jugé défaillant, avec des livrables parfois inexistants ou une qualité non évaluée avant paiement.

Enfin, les risques de conflits d'intérêts et de « pantouflage » entre le secteur public et les cabinets de conseil sont insuffisamment contrôlés au niveau local.

Sur ce sujet, l'OEP préconise notamment de :

- **Définir légalement la notion de « marché public de conseil » :** inscrire dans le droit la notion de « marché public de conseil » englobant stratégie, organisation, RH, informatique et communication.

- **Procéder au calcul annuel des seuils :** imposer une computation des seuils par catégorie de conseil sur une base annuelle pour empêcher le fractionnement illégal des contrats.

- **Instaurer le Bilan interne préalable obligatoire :** imposer une évaluation préalable prouvant l'impossibilité de réaliser la mission en interne ou via des organismes publics (ANCT, Cerema).

- **Casser le caractère oligopolistique du marché :** interdire ou restreindre la technique des accords-cadres pour éviter les rentes de situation des grands cabinets.

- **Pratiquer la Transparence aval :** publier la liste des prestations commandées à un même cabinet au cours des cinq dernières années.

- **Rendre les livrables obligatoires :** imposer la remise d'un document concret pour chaque prestation engagée.

- **Systématiser l'évaluation :** rendre obligatoire une note de qualité avant paiement total, avec possibilité de réfaction du prix.

- **Instaurer des déclarations d'intérêts :** obliger les cabinets à déposer des déclarations auprès de la HATVP pour identifier les risques de collusion.

- **Prévoir un nouveau motif d'exclusion important :** permettre aux maires d'exclure un cabinet si la HATVP a émis un avis défavorable.

- **Créer le délit de conflit d'intérêts privé :** créer une sanction pénale pour les experts manipulant délibérément des données pour favoriser des tiers.

4. La responsabilisation de la commande publique à l'échelle locale (*Note#45, septembre 2025*)

Le droit de la commande publique, au travers la loi Climat et résilience de 2021, est devenu un levier majeur de la transition environnementale. Cependant, sa mise en œuvre par les collectivités se heurte à des obstacles structurels : une technicité croissante (bilans carbone, cycles de vie) et un manque d'expertise interne, particulièrement dans les petites communes.

Traditionnellement, l'acheteur public privilégie le critère "prix" car il est facile à hiérarchiser et politiquement sensible. Or, l'achat responsable exige pourtant de repenser ce métier en intégrant les externalités sociales et environnementales.

À cet égard, l'OEP souligne que l'organisation administrative « en silo » freine l'innovation et que le recours systématique à des cabinets d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) crée une dépendance dommageable.

La note propose ainsi de faire de l'échelon intercommunal (EPCI) le moteur de cette transformation, grâce à sa capacité de mutualisation et ses ressources techniques plus importantes.

Sur ce sujet, l'OEP préconise notamment de :

- **Mieux former les acheteurs :** sensibilisation aux nouveaux outils (sourcing) et incitation à l'innovation procédurale.

- **Former spécialement à l'exposition au risque pénal :** formations pratiques sur les limites juridiques du dialogue avec les entreprises pour éviter le favoritisme.

- **Renforcer l'esprit critique face aux AMO :** permettre aux agents de porter un jugement objectif sur le suivi des travaux.

- **Faire des EPCI les chefs de file :** confier à l'intercommunalité la stratégie de commande publique responsable du territoire (en créant en particulier un poste d'élu spécifiquement en charge de cette thématique pour assurer le portage politique ; en proposant un service intercommunal d'expertise accessible aux petites communes ; en organisant des réunions régulières entre techniciens EPCI et secrétaires de mairies pour définir les besoins locaux ; en utilisant l'effet volume pour réduire les coûts des produits écologiques).

- **Incitation financière (FSIC) :** créer un bonus de subvention pour les communes utilisant des clauses responsables.

5. Les dépenses de communication des collectivités territoriales (*Note#42, juin 2025*)

Cette note souligne que les dépenses de communication des collectivités territoriales soulèvent des questions éthiques (manque de transparence budgétaire des dépenses de communication ; utilisation de ces dépenses par les élus à des fins personnelles ; déploiement critiquable du marketing territorial) et juridiques (absence de définition claire de la notion de dépenses de communication ; pratique fréquente mais irrégulière du rattachement des services administratifs de communication au cabinet politique de l'Exécutif territorial ; non-respect occasionnel des règles de la commande publique en matière de dépenses de communication).

Sur ce sujet, L'OEP préconise notamment de :

- **Définir dans la loi la notion de « dépenses externes de communication des collectivités territoriales »** comme « l'ensemble des dépenses investies pour informer et communiquer avec les citoyens sur l'action de la collectivité et non de ses représentants, à savoir : les dépenses de publication (bulletins, magazines, rapports d'activité, brochures, newsletters), de production de contenus (vidéos, photos, infographies), d'identité visuelle (logo, charte graphique), d'activités événementiels (organisation de forums, salons, inaugurations, manifestations et réunions publiques), de relations presse, de campagnes publicitaires (affichage, achats d'espaces publicitaires, presse, radio, télévision et web) et liés à Internet et aux réseaux sociaux (développement, animation et modération) ainsi que toutes les frais de personnel affectés à la communication de la collectivité ».

- **Exclure clairement de la notion de dépenses externes de communicationcertains frais :** les frais de mission et de représentation des élus (à commencer par les frais de repas et de réception), les frais de sondage et les achats de places à des évènements sportifs pour les personnels de la collectivité

- **Obliger les collectivités à présenter, au moment de la discussion budgétaire, la feuille de route stratégique de leur politique de communication**

- **Annexer au compte administratif de chaque collectivité un récapitulatif annuel des « Frais de communication »** soumis au vote

- **Ne pas classer budgétairement et comptablement les dépenses de sondages dans les dépenses de communication** des collectivités

- **Ne pas classer les achats de places pour des évènements sportifs parmi les dépenses de communication** mais les inscrire dans le cadre de la politique d'action sociale de la collectivité

- **Inciter les Chambres régionales des comptes, via leurs plateformes participatives, à multiplier leurs contrôles** sur les avantages matériels des élus locaux

- **Militer pour le développement des campagnes de sensibilisation et la formation des élus et des agents des collectivités** à la culture de la transparence et de la déontologie

6. La transparence et la déontologie du logement social à l'échelle locale (*Livre blanc, mars 2026*)

Le logement social est un secteur sous haute tension : 3 millions de ménages sont en attente en 2025. Cette rareté fait de l'attribution un point de vulnérabilité éthique majeur, exposé aux risques de clientélisme, de favoritisme et de corruption.

Ce livre Blanc souligne la complexité de la gouvernance où l'État fixe les normes mais les élus locaux absorbent les tensions de terrain.

Les bailleurs sociaux, qui gèrent des budgets colossaux (32 000 logements pour Lille Métropole Habitat par exemple) sont des acteurs économiques de premier plan au rôle méconnu et complexe.

Leurs choix en matière de commande publique influencent directement les filières locales mais sont menacés par une « hyperréglementation » mal maîtrisée et des risques de probité.

Enfin, la notion de mixité sociale est souvent invoquée comme un mantra politique mais reste difficile à définir juridiquement, se limitant souvent à des critères de revenus qui peuvent paradoxalement renforcer des formes de « ghettoïsation ».

Sur ce sujet, l'OEP préconise notamment de :

- **Lancer un audit national des risques :** engager une étude de terrain pour identifier précisément les points de vulnérabilité récurrents dans les processus de décision.

- **Cartographie les principaux risques éthiques :** élaborer un référentiel national partagé pour sécuriser les pratiques de gestion et d'attribution.

- **Instaurer un dispositif mutualisé de traçabilité :** documenter de manière sécurisée et non nominative les arbitrages délicats pour capitaliser sur l'expérience et harmoniser les standards.

- **Instituer la fonction de Déontologue interbailleur :** créer une fonction consultative mutualisée entre les organismes pour conseiller les élus et les agents sur les situations à risque (attributions, relations politiques).

- **Prévoir des canaux de signalement sécurisés :** généraliser les dispositifs de la loi Sapin 2 (lanceurs d'alerte) à l'ensemble des acteurs du logement social, y compris les usagers et partenaires pour qu'ils puissent faire connaître les dérives constatées.

- **Renforcer la collégialité des décisions d'attribution :** sécuriser les commissions d'attribution (CALEOL) par une séparation stricte des fonctions et une traçabilité accrue des décisions.

CONTACT

contact@observatoire-ethique-publique.com

07-68-46-86-01

9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

https://www.observatoireethiquepublique.com/

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE