



RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**42 PROPOSITIONS POUR AMELIORER
LE FONCTIONNEMENT
DE LA DEMOCRATIE LOCALE**

présenté par

Jean-Pierre Giran

Député du Var

– FEVRIER 2012 –

RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

42 PROPOSITIONS POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE

présenté par

Jean-Pierre Giran

Député du Var

avec le concours de Yasmina Goulam, inspectrice de l'administration
à l'Inspection générale de l'administration

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 16 JUIN 2011

Monsieur le Député, *cher Jean-Pierre,*

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a dessiné une nouvelle architecture de l'organisation territoriale de la France. Près de trente ans après les premières lois de décentralisation, j'ai tenu à ce que nous modernisons nos structures locales. Réaffirmer l'autonomie communale, rationaliser l'intercommunalité, faire émerger des métropoles, préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, organiser la complémentarité entre les régions et les départements grâce à la création du conseiller territorial siégeant au sein des conseils régionaux et généraux : tels sont les grands axes de ce texte fondateur. J'en attends à la fois une meilleure utilisation des deniers publics et une amélioration des services rendus à la population.

L'heure est maintenant à la mise en œuvre de la réforme territoriale, appliquée par les 500 000 élus locaux qui ont fait le choix de servir l'intérêt général en se présentant aux suffrages de nos compatriotes et en assumant un mandat électif. Pour m'être rendu à quatre reprises ces derniers mois devant l'assemblée générale des maires d'un département, je mesure la mobilisation qui est aujourd'hui la leur pour appliquer, dans chacun de leurs territoires, une réforme attendue et comprise.

Il me semble, néanmoins, que le fonctionnement de la démocratie locale peut encore être amélioré. Le niveau important des taux d'abstention lors des dernières élections cantonales et régionales constitue, à cet égard, une alerte qu'il convient de prendre en considération : cela traduit parfois un désintérêt de nos concitoyens pour les affaires locales, une incompréhension voire un mécontentement.

Aussi, je souhaite vous confier une mission permettant de proposer des mesures, juridiques ou pratiques, susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, au regard d'une double exigence : l'efficacité des politiques publiques et le respect de l'expression démocratique.

Vous réfléchirez, en particulier, aux modalités selon lesquelles les collectivités territoriales organisent, en leur sein, les débats permettant la prise de décision et l'évaluation des politiques conduites. Vous vous interrogerez, de même, sur les conditions d'exercice, par les collectivités, d'actions de communication à l'endroit du public. Vous pourrez, enfin, faire porter votre réflexion sur les conditions d'exercice des mandats par les élus locaux.

*Monsieur Jean-Pierre GIRAN
Député du Var
126, rue de l'Université
75007 PARIS*

Pour mener à bien cette mission, dont j'attends les conclusions pour le 15 octobre, vous pourrez notamment vous appuyer sur les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, et vous bénéficierez du concours d'un membre de l'inspection générale de l'administration.

En vous remerciant de votre engagement, je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Signature

Nicolas SARKOZY



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
-------------------	---

PREMIERE PARTIE : RENFORCER LA VITALITE ET LA REALITE DU DEBAT LOCAL..... 11

I. AMELIORER LA PARTICIPATION DE L'OPPOSITION ET DE LA SOCIETE CIVILE A LA DEMOCRATIE LOCALE..... 12

A. Pouvoir d'interpellation 12

- 1) Questions de l'opposition 12
 - a) *Questions orales d'actualité*..... 13
 - b) *Questions écrites*..... 14
- 2) Saisine de la société civile 15

B. Moyens matériels 16

- 1) Améliorer les conditions de travail de l'opposition 16
- 2) Mettre Internet au service de la démocratie locale 17

II. RESPECTER LA REPRESENTATIVITE DES ELUS 18

A. Assurer la présence de l'opposition dans toutes les instances municipales et para-municipales..... 19

B. Préserver la conformité de la composition du conseil municipal et des attributions des élus au choix des électeurs 20

DEUXIEME PARTIE : ENCADRER ET REGULER LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..... 25

I. RENFORCER LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE DE L'OPPOSITION 26

II. ENCADRER LA COMMUNICATION COMMERCIALE..... 28

III. MIEUX GARANTIR L'OBJECTIVITE ET L'INDEPENDANCE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE REGIONALE 30

TROISIEME PARTIE : AMELIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	33
I. REGENERER LA VIE POLITIQUE LOCALE	34
A. Sur le cumul des mandats et des fonctions	34
1) La solution du <i>statu quo</i>	36
2) La solution de l'interdiction totale et immédiate.....	37
3) La solution d'un renforcement du non cumul des mandats.....	37
a) <i>Les corrections indispensables au système actuel</i>	37
b) <i>La réflexion sur un changement de système plus profond</i>	38
B. Sur l'âge des élus.....	39
C. Sur le cumul des indemnités	40
II. RENFORCER LE STATUT DE L'ELU LOCAL	42
A. Concernant la responsabilité pénale des élus	43
B. Concernant la formation	43
C. Concernant la compatibilité d'une activité professionnelle et d'un mandat d'élu	44
D. Concernant enfin la grille d'indemnisation des élus municipaux	45
III. AMELIORER LA TRANSPARENCE DE LA FONCTION D'ELU ET FAVORISER L'EXEMPLARITE	47
SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	57

INTRODUCTION

Dans un monde en perpétuelle mutation où les crises et les risques remettent si souvent en cause les habitudes et les pouvoirs, la démocratie demeure, plus que jamais, notre bien collectif le plus précieux.

Adapter les institutions, réguler et moraliser l'action publique, réconcilier la société civile et la société politique constituent donc une ardente obligation si l'on veut garantir sa pérennité et sa solidité.

A ce titre, on ne peut que se féliciter de l'attention et des progrès dont a bénéficié, ces dernières années, notre démocratie au niveau national.

La question prioritaire de constitutionnalité, la transparence des dépenses présidentielles, la suppression des fonds secrets, l'octroi de la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale à un député de l'opposition, le partage de l'ordre du jour entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, l'organisation des temps de parole des groupes pour un débat plus authentique, l'installation d'un déontologue au Parlement, les déclarations de patrimoine des parlementaires, les propositions du rapport Sauvé, telles sont quelques-unes des innovations qui ont permis de renforcer la transparence de la politique nationale et de mieux respecter les droits de l'opposition.

Pourtant, si les conditions d'exercice de la démocratie parlementaire ont ainsi beaucoup progressé, les institutions dans le cadre desquelles elle s'est développée sont restées, quant à elles, pratiquement inchangées. La présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat structurent ainsi, depuis 1958, notre vie publique.

Au niveau de la démocratie locale, on ne retrouve pas ces progrès dans le fonctionnement ni cette stabilité dans les institutions. Bien au contraire, si les collectivités territoriales ont connu depuis vingt ans de fortes mutations, les conditions d'exercice du mandat des élus locaux n'ont pas toujours fait l'objet de suffisantes précautions.

Les modifications du mode de scrutin régional, la création des établissements de coopération intercommunale, la loi du 16 décembre 2010 de « réforme des collectivités territoriales¹ » instituant notamment le conseiller territorial, ont pourtant constitué autant de bouleversements dans les habitudes des citoyens et de leurs élus. Or, ni les uns ni les autres n'ont eu jusqu'ici leurs attentes et leurs demandes véritablement prises en compte. C'est d'ailleurs cette relative inertie qui explique sans doute que la démocratie locale, à laquelle les Français sont si fortement attachés, commence, dans les sondages, à voir son image pâlir. Une même distance touche également la décentralisation : plébiscitée depuis 1982, on évoque désormais à son propos des problèmes de lisibilité, l'émergence d'affaires de corruption, un sentiment de gâchis et de confusion².

Dans ce contexte, la réflexion demandée par le Président de la République apparaît particulièrement opportune car, ne l'oublions pas, avec ses 500 000 élus locaux, la démocratie locale permet certes à nos communes, à nos départements, à nos régions de vivre et de se

¹ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² « La confiance dans tous ses états : les dimensions politique, économique, institutionnelle, sociétale et individuelle de la confiance », Les Cahiers du CEVIPOF, juillet 2011, n°54.

développer mais elle permet aussi de préparer ses différents acteurs à exercer plus tard des mandats nationaux. Elle sert donc d'incubateur à notre République et doit, à ce titre, renforcer les liens de confiance qui l'unissent à l'opinion en général, aux jeunes en particulier. C'est l'intérêt de la Nation de porter son attention sur le laboratoire démocratique que constituent les collectivités territoriales dans un pays où souvent le local est sublimé tandis que le global est suspecté.

Cultivons ce terreau en nous inspirant paradoxalement des mesures pertinentes déjà prises à l'échelon national :

- pour renforcer la vitalité et la réalité du débat local, pour faire vivre la démocratie de proximité, facilitons les conditions de participation et d'expression de l'opposition et de la société civile ;

- pour garantir une concurrence loyale et ne pas hypothéquer l'alternance, réglons davantage la communication des collectivités ;

- pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, développons la transparence, favorisons l'accès aux différents mandats, renforçons le statut et la sécurité des élus.

C'est la seule volonté de servir l'intérêt général qui guidera nos propositions. Elles seront sans doute parfois contestables et devront être naturellement discutées. Mais, si elles devront toujours tenir le plus grand compte de l'expérience et des suggestions des élus de proximité, elles ne seront, à aucun moment, les propositions d'un élu mandaté par d'autres élus. Elles n'auront pour seul objectif, et nous l'espérons pour seul résultat, que le service de la démocratie locale et de ses citoyens.

PREMIERE PARTIE : RENFORCER LA VITALITE ET LA REALITE DU DEBAT LOCAL

L'instauration d'une dose de proportionnelle aux élections municipales et régionales a donné le sentiment à l'opinion qu'un débat local authentique pouvait s'instaurer pendant une mandature entre une majorité absolue dans les sièges, bien que très souvent minoritaire dans les voix, et une opposition à laquelle la loi du 19 novembre 1982³ permettait d'être représentée et celle du 27 février 2002⁴ de disposer de quelques moyens.

En réalité, la pratique politique a souvent transformé le débat espéré en une pantomime où l'opposition n'a le choix qu'entre le mutisme et le harcèlement, le premier étant jugé par les électeurs comme de l'indifférence, le second comme de l'obstruction. L'ordre du jour est en effet presque toujours le monopole de l'exécutif, les questions de l'opposition filtrées et parfois dénigrées, les informations nécessaires au débat dissimulées ou parcimonieusement distillées.

En outre, pendant cinq ou six ans selon les collectivités, la majorité et son chef font leur promotion sous couvert de celle de l'institution, relayée en cela par la presse territoriale ou même par la presse quotidienne régionale. Cette véritable campagne est bien entendu financée par le budget de la collectivité, c'est-à-dire par les contribuables dont souvent, ironie de l'histoire, une majorité appartient à l'opposition.

Ainsi, ce qui s'apparente à une dictature démocratique ou à une féodalité s'impose parfois et explique sans doute la longévité des équipes en place et l'extrême difficulté à provoquer l'alternance... même quand apparemment personne ne se dit satisfait de la majorité au pouvoir !

Si l'on considère que la démocratie locale est la mère porteuse de toutes les démocraties, qu'elle joue notamment le rôle d'incubateur des futurs élus nationaux, on imagine les dégâts qu'un déséquilibre excessif entre les moyens et les pouvoirs de la majorité d'une part, de l'opposition d'autre part, peut créer.

Il faut donc réagir ! Sur beaucoup de sujets, l'exemple pourra venir d'en haut, c'est-à-dire d'une démocratie parlementaire qui, bien que souvent critiquée, nous semble pourtant exemplaire au regard de la démocratie locale.

Le renforcement des droits de l'opposition est d'ailleurs d'autant plus nécessaire que souvent il permettra de mieux assurer la cohésion sociale du territoire concerné car si les collectivités locales sont naturellement dirigées par ceux qui sont arrivés en tête au soir de l'élection, il est rare que ces derniers soient élus avec plus de 50% des voix. Ainsi, les collectivités sont très souvent gouvernées par des élus qui ne représentent pas la majorité des électeurs.

Un rééquilibrage des moyens est donc nécessaire. Il permettra de rendre un meilleur service public car une opposition forte permet un regard et un contrôle qui ne peuvent être que bénéfiques aux décisions de la collectivité.

³ Loi n°82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

⁴ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Les droits de l'opposition sont indispensables pour faire vivre une véritable démocratie locale et pour nourrir le débat public. Ils représentent des garanties républicaines d'unité et de cohérence de l'action publique.

Enfin, comment douter que la rareté de l'alternance au niveau local, notamment au niveau communal, couramment désignée par l'expression de « prime au sortant », ne s'explique largement par la modestie des moyens accordés à l'opposition. Le renforcement de l'expression de l'opposition et de ses moyens participe donc aussi à la création des conditions d'une alternance.

Pour assurer la vitalité, et même la réalité, du débat local, plusieurs orientations nous ont paru nécessaires. Elles conduisent, d'une part, à améliorer la participation de l'opposition et de la société civile à la démocratie locale en renforçant leur pouvoir d'interpellation et leurs moyens matériels, d'autre part, à respecter tout au long des mandats la représentativité des élus.

Certes, on objectera que le règlement intérieur des collectivités apparaît comme la garantie qu'existe désormais un minimum de droits reconnus à l'opposition et qu'il suffirait de l'améliorer pour résoudre les problèmes. Mais le fait qu'il soit adopté par une assemblée où, par définition, la majorité est majoritaire, ne peut qu'en limiter fortement la portée. Dès lors, si l'on ne veut pas confier la mise en œuvre d'un débat local équitable à la seule vertu des élus, la loi, garante de l'intérêt général, doit intervenir.

I. AMELIORER LA PARTICIPATION DE L'OPPOSITION ET DE LA SOCIETE CIVILE A LA DEMOCRATIE LOCALE

Lorsqu'on souhaite améliorer la participation de l'opposition et de la société civile au débat démocratique, on évoque surtout, par facilité, l'augmentation nécessaire des moyens et des vecteurs matériels dont elles bénéficient.

Or, si ce sujet est important, les conditions d'interpellation, de questionnement, de dialogue sont au moins aussi décisives pour renforcer le lien avec la population et lui redonner le goût de la politique, c'est-à-dire de la gestion de la Cité.

A. POUVOIR D'INTERPELLATION

1) Questions de l'opposition

Les séances de questions orales à l'Assemblée nationale le mardi et le mercredi après-midi font partie des émissions télévisées les plus suivies des Français dans cette tranche horaire.

Les questions écrites au gouvernement, dont le texte et les réponses sont publiés au journal officiel de la République, constituent une référence de la vie administrative française.

Pourquoi, devant ce succès, ne pas s'inspirer de ces deux procédures pour faire mieux vivre un débat local qui a besoin de plus de publicité et d'intensité ?

a) Questions orales d'actualité

La démocratie locale ne peut fonctionner que si, d'une part, la majorité peut constituer un exécutif stable et si, d'autre part, les minorités disposent de suffisamment de moyens d'expression et de contrôle.

La réglementation actuelle accorde certes aux minorités le droit de poser une question orale au conseil municipal⁵ mais, le plus souvent, cette question est reléguée en fin de conseil et a dû être déposée auprès du maire plusieurs jours avant sa convocation. On est donc conduit à constater que cette procédure reste très insuffisante et qu'elle ne permet pas aux élus de l'opposition de se faire véritablement entendre. Dès lors, son utilisation reste marginale et les séances habituelles d'un conseil municipal s'apparentent trop souvent à des chambres d'enregistrement émettant des communiqués de presse.

En conséquence, et à l'instar de ce qui se fait dans les assemblées parlementaires, il paraît indispensable que soit organisée, dans les communes de plus de 3 500 habitants, une fois tous les trois mois par exemple, une séance du conseil municipal entièrement dédiée à des questions orales d'actualité locale, la fréquence pouvant être adaptée à la taille des communes. Ces questions s'adresseraient à l'exécutif municipal - maire et adjoints au maire - et seraient posées, à parité, par la majorité d'une part et par l'opposition d'autre part, au prorata de l'effectif de chacun des groupes la composant pour cette dernière⁶.

Ainsi, sans que l'ordre du jour ne soit, pour une fois, établi par la seule majorité, un débat démocratique pourrait enfin véritablement s'instaurer dans une enceinte où, il faut le rappeler, il n'existe, en réalité, ni la possibilité de déposer pour l'opposition une proposition de délibération, ni un véritable droit d'amendement.

La durée maximale de chaque réponse serait identique à celle de chaque question. Le temps total dévolu à ces questions orales au conseil municipal serait au minimum d'une heure et l'ordre de passage des questions de l'opposition tiré au sort.

Cette procédure pourrait être, à leur initiative, adoptée par les conseils généraux et les conseils régionaux.

Si cette modalité inquiétait par sa fréquence et sa spécificité, une solution alternative pourrait être proposée : à chaque séance du conseil municipal ou de la collectivité concernée, les trente premières minutes seraient consacrées à des questions orales posées à parité par l'opposition et la majorité.

⁵ Code général des collectivités territoriales (CGCT), article L.2121-19.

⁶ Proposition de loi n°1812 du 8 juillet 2009 visant à créer une séance spéciale du conseil municipal consacrée à des questions orales d'actualité locale, Jean-Pierre Giran, député.

Cette procédure aurait sans doute une moindre attractivité médiatique. En revanche, elle permettrait que l'ouverture du conseil de l'assemblée délibérante ne soit consacrée, comme trop souvent, à un monologue autosatisfait du chef de l'exécutif.

Proposition n°1 : Dans les communes de 3 500 habitants et plus, organiser une fois par trimestre une séance du conseil municipal entièrement dédiée aux questions orales d'actualité, posées à parité par la majorité et par l'opposition à l'exécutif municipal. Une solution alternative consisterait à consacrer les trente premières minutes du conseil municipal aux questions orales d'actualité. Cette procédure pourrait être adoptée, à leur initiative, par les conseils généraux et les conseils régionaux.

b) Questions écrites

Comme le note le député Marc Le Fur dans une proposition de loi en date du 22 juillet 2009⁷, les exigences de contrôle et de transparence de l'exécutif sont essentielles dans une société démocratique, tant au niveau national qu'au niveau local.

Au niveau national, les questions écrites adressées au gouvernement par les députés sont un moyen essentiel de contrôle de l'action de l'exécutif.

La démocratie locale ne bénéficie pas d'un tel dispositif. Certes, il existe des questions orales que les minorités peuvent adresser aux organes délibérants des collectivités locales⁸ mais cette procédure est insuffisante, notamment dans les communes où les questions sont reléguées en fin de Conseil et doivent être déposées au maire plusieurs jours avant la convocation du conseil municipal.

Il existe également dans les régions et les départements, les rapports annuels⁹ remis par les chefs de l'exécutif local aux organes délibérants qui précisent l'état d'exécution des délibérations des conseils et la situation financière de la collectivité territoriale. Certes suivie d'un débat, cette procédure annuelle semble cependant insuffisante pour permettre un contrôle pleinement efficace.

Les dispositifs existants s'avèrent donc incomplets pour assurer un contrôle satisfaisant de l'activité des exécutifs locaux.

En conséquence, il apparaît indispensable que soit instaurée une procédure de questions écrites identique à celle existante à l'Assemblée nationale, prévue à l'article 139 de son règlement.

Les modalités pourraient en être les suivantes :

- les questions écrites seraient posées par un conseiller municipal au maire ou à un de ses adjoints ;

⁷ Proposition de loi n°1876 du 22 juillet 2009 visant à instaurer une procédure de questions écrites dans les collectivités territoriales, Marc Le Fur, député.

⁸ CGCT, article L.2121-19 pour les communes, article L.3121-20 pour les conseils généraux, article L.4132-20 pour les conseils régionaux.

⁹ CGCT, article L.3121-21 pour les conseils généraux, article L.4132-20 pour les conseils régionaux.

- elles devraient être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ;

- tout conseiller municipal qui désirerait poser une question écrite en notifierait le texte au maire ou à son adjoint ;

- les questions et leurs réponses seraient publiées au recueil des actes administratifs de la commune ;

- quant aux réponses du maire ou de son adjoint, elles devraient être publiées dans le mois suivant la publication des questions.

On peut noter qu'une procédure voisine existe déjà, de façon très limitée, au niveau des conseils d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon. L'article L.2511-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) stipule en effet que le conseil d'arrondissement peut adresser des questions écrites au maire de la commune sur toute affaire intéressant l'arrondissement. En l'absence de réponse écrite dans un délai de quarante-cinq jours, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal qui suit l'expiration de ce délai. Le conseil municipal fixe les conditions de publicité des questions et des réponses.

Il s'agirait donc de généraliser ces bonnes pratiques à toutes les communes de plus de 3 500 habitants où existe nécessairement une opposition et cela afin d'éviter que de bonnes questions ne trouvent parfois jamais réponse.

Cette procédure pourrait être, à leur initiative, adoptée par les conseils généraux et les conseils régionaux.

Proposition n°2 : Dans les communes de 3 500 habitants et plus, instaurer une procédure de questions écrites identique à celle existant à l'Assemblée nationale. Les questions et leurs réponses seraient publiées au recueil des actes administratifs de la commune. Cette procédure pourrait être, à leur initiative, adoptée par les conseils généraux et les conseils régionaux.

2) Saisine de la société civile

La démocratie participative est à la mode. De la contre-démocratie chère à Rosanvallon à l'émergence d'une société de défiance, des jurys-citoyens aux conseils de quartier, les intellectuels comme les législateurs réfléchissent aux meilleures modalités de participation des citoyens au débat public.

Pourtant, il ne faut sans doute pas confondre les demandes exprimées par des associations militantes avec les attentes profondes des masses ordinaires. La glorification de la démocratie participative ne doit pas avoir pour prix la défaite de la démocratie représentative injustement et trop facilement dénoncée comme sclérosée et corrompue.

Dans ce débat, Internet et les réseaux sociaux jouent, à l'évidence, un rôle d'accélération. On peut certes regretter que la proximité et l'instantanéité règnent désormais dans la démocratie locale mais le devoir des élus est de s'y adapter et de gérer au mieux ces

nouvelles exigences. La bonne réponse doit faire participer davantage la société civile sans porter atteinte au respect et au rôle des élus.

C'est une articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative qui doit être recherchée et non l'éviction de l'une par l'autre.

On sait, à ce titre, que des conseils de quartier ont été instaurés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ils ont vocation à constituer un relais entre la mairie et les habitants. Ils doivent, selon la loi, faciliter l'information des citoyens et constituer une force de propositions. Dès lors, pourquoi ne pas les autoriser à poser des questions aux élus, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, sur le site Internet de la commune ? Ainsi, une certaine capacité de saisine de la société civile serait reconnue.

Cette procédure pourrait rester facultative mais être fortement recommandée dans les communes de moins de 80 000 habitants, les comités d'intérêt local ou de quartier agissant alors selon les mêmes procédures que les conseils de quartier dans les communes plus importantes.

Proposition n°3 : Autoriser la société civile à déposer sur le site Internet de la commune des questions d'intérêt local à l'intention des élus de la majorité et de l'opposition.

B. MOYENS MATERIELS

Représentée dans toutes les assemblées locales depuis la loi du 19 novembre 1982, l'opposition a peu à peu conquis les moyens matériels de fonctionner et la loi du 27 février 2002 a largement souligné la nécessité de doter les élus de l'opposition de moyens légitimes pour agir avec efficacité.

Pourtant, il y a parfois loin de la théorie à la pratique, d'autant plus que l'émergence des nouvelles techniques de communication, notamment l'Internet, vient désormais changer la donne.

1) Améliorer les conditions de travail de l'opposition

Beaucoup de mesures ont déjà été prises et figurent dans le CGCT pour doter les élus et les groupes d'opposition de moyens matériels et humains convenables pour assurer leurs missions : disponibilité de bureaux, de téléphone, d'ordinateurs ; possibilité de reprographie et envoi de courriers ; mise à disposition d'un secrétariat et de collaborateurs sont ainsi accordés aux élus ou aux groupes politiques, dans des proportions qui varient selon la taille de la commune et la nature de la collectivité. On pourrait d'ailleurs souhaiter que ces possibilités soient étendues à toutes les communes de plus de 3 500 habitants.

Mais qu'ils soient prévus par la loi ou par la réglementation, confirmés ou décidés dans le règlement intérieur de la collectivité, ces moyens font pourtant, dans la réalité, l'objet d'une gestion par le chef de l'exécutif concerné qui s'apparente souvent davantage au « fait du prince » qu'à la décision d'un représentant de l'Etat chargé d'appliquer la loi.

Dans ces conditions, pour éviter que des procédures viennent encombrer les tribunaux administratifs et surtout alourdir le climat local, une mesure simple, là aussi empruntée aux pratiques parlementaires, nous paraît devoir être prise : la nomination dans les grandes collectivités, dans les intercommunalités, comme dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants, d'un questeur élu par la (ou les) opposition(s) en son (leur) sein. Ce questeur serait chargé de veiller, en partenariat avec le chef de l'exécutif, d'une part, à la bonne application de l'esprit et de la lettre du règlement intérieur et des textes généraux, et, d'autre part, à la résolution des problèmes matériels qui ne manquent pas de s'y poser (disponibilité de salles de réunion notamment en période électorale, fixation des dates de réunions des assemblées délibérantes, mise en page des tribunes des groupes de la revue municipale, etc.).

Ce questeur, véritable interlocuteur du maire, pourrait, en outre, lorsqu'un litige avec la majorité resterait irrésolu, saisir officiellement le préfet. Ce dernier donnerait alors, de façon écrite et dans des délais brefs, l'avis de l'Etat sur le sujet controversé. Cet avis ferait l'objet d'une lecture obligatoire en début du conseil municipal (ou de l'assemblée délibérante) qui suivrait la réponse préfectorale.

Le souci est ici, par une mesure simple, de faciliter le règlement des problèmes matériels sans alourdir la machine administrative ou encombrer l'appareil judiciaire.

Proposition n°4 : Nommer dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans les structures intercommunales et les grandes collectivités, un questeur, issu des rangs de l'opposition, chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur et à la résolution des problèmes matériels de l'opposition. Ce questeur, véritable interlocuteur du maire, pourrait saisir officiellement le préfet en cas de litige avec la majorité. L'avis du représentant de l'Etat ferait l'objet d'une lecture obligatoire en début du conseil municipal (ou de l'assemblée délibérante) qui suivrait la réponse préfectorale.

2) Mettre Internet au service de la démocratie locale

La démocratie participative a toujours existé. Le peuple a, de tout temps, trouvé le moyen de s'exprimer et de se faire entendre. C'est sur l'Agora grecque ou le Forum romain qu'on rédigeait les lois votées à l'Assemblée, que siégeait le tribunal populaire, que les philosophes ou les quidams refaisaient et défaisaient le monde. C'est sur les places de nos villages et dans les cafés du commerce qu'ont longtemps été remplis, de façon informelle, les besoins de participation du peuple à la vie publique.

Aujourd'hui, référendums décisionnels, pétitions organisées, consultations locales et autres votations sont prévus par la loi pour mettre en œuvre une démocratie plus directe. On peut s'en réjouir même si beaucoup pensent qu'en réalité, ces procédures ont tendance à être instrumentalisées par les élus locaux pour assoir leur légitimité¹⁰.

Dans tous les cas, l'utilisation systématique d'Internet dans les communes et les collectivités change aujourd'hui la nature du problème.

¹⁰ « La démocratie participative, voie détournée de légitimation des élus locaux ? », Pierre de Montalivet, Les mutations de la démocratie locale. Elections et statut des élus, éditions L'Harmattan, 2011.

Thierry Vedel distingue trois tendances principales dans la réponse que les villes apportent à cette volonté de stimuler la démocratie locale en permettant à la citoyenneté locale de s'affirmer grâce à Internet¹¹ :

- il y a le modèle de la ville de verre où, dans un processus descendant, l'accent est mis sur l'information des habitants et la priorité sur la transparence ;

- il y a le modèle de la place publique, transversal par nature, où chacun, particuliers ou associations, intervient sur le site, participant au fameux débat d'idées. L'intention est louable mais Vedel souligne les risques de débordement et de confusion ;

- il y a enfin le modèle de la consultation précédemment évoqué lors de l'analyse des modalités de saisine de la société civile. Ce processus montant n'est pas toujours démocratique car Internet n'est pas également détenté dans la population. Ici, seul un accès gratuit à tous les citoyens permettrait de donner une véritable valeur aux votes.

Au total, le modèle de la ville de verre paraît le plus adapté à une avancée de la réglementation. Elle favoriserait notamment la diffusion de toutes les informations concernant les activités du conseil municipal, ses débats et les documents qui ont permis de préparer les décisions.

Aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, des dispositions législatives prévoient un droit d'accès à l'information, déterminent précisément les données qui peuvent être consultées et organisent les modalités pratiques de leur communication. En France, de telles dispositions sont nécessaires car les informations accessibles dépendent, pour l'essentiel, du pouvoir discrétionnaire du maire.

Proposition n°5 : Mettre Internet explicitement au service de l'information des habitants et de la transparence des décisions prises par les élus locaux. Rendre ainsi obligatoire sur le site Internet des collectivités territoriales la diffusion de toutes les informations concernant les activités du conseil municipal, ses débats et les documents qui ont permis de préparer les décisions.

Cette exigence ne pourrait être satisfaite qu'à la condition que le haut débit puisse être installé dans toutes les zones rurales, leurs habitants sortant ainsi de leur isolement relatif.

II. RESPECTER LA REPRESENTATIVITE DES ELUS

Si l'on veut respecter la démocratie, il est indispensable que chaque groupe d'élus dispose, dans les différentes instances, d'une représentation digne du pourcentage des citoyens qui l'ont élu et que l'assemblée délibérante reste, tout au long du mandat, en adéquation suffisante avec la composition qui était la sienne lorsque les électeurs l'ont définie.

¹¹ « L'Internet et les villes : trois approches de la citoyenneté », Thierry Vedel, Hermès n°26-27, CNRS éditions, 2000.

A. ASSURER LA PRESENCE DE L'OPPOSITION DANS TOUTES LES INSTANCES MUNICIPALES ET PARA-MUNICIPALES

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les commissions municipales doivent être composées dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, chaque tendance politique ou groupe d'élus devant avoir au moins un représentant.

On pourrait imaginer que cette règle soit appliquée aux communes de plus de 500 ou 1 000 habitants si, comme cela semble envisageable et comme l'association des maires ruraux de France le souhaite, le scrutin de liste avec prime majoritaire, actuellement en vigueur dans les villes de plus de 3 500 habitants, était étendu.

On pourrait également disposer que lorsque des élus municipaux représentent la commune dans des organismes satellites et dans d'autres instances décisionnelles ou communautaires (office de tourisme, établissements publics locaux, SEM¹²), la règle de la représentation proportionnelle soit appliquée dès lors que le nombre d'élus à désigner le permet. Il va de soi que lorsque tel n'est pas le cas, la règle selon laquelle chaque tendance politique devrait avoir au minimum un représentant ne s'appliquerait pas.

Proposition n°6 : Etendre le principe de la représentation proportionnelle qui est actuellement appliqué aux seules commissions municipales à l'ensemble des organismes et instances où siège la commune.

On précisera enfin que, lorsqu'un élu de la majorité passe dans l'opposition ou qu'un élu de l'opposition rejoint la majorité, sa représentativité dans les différentes commissions ou organismes n'est plus fondée. Une nouvelle répartition à la proportionnelle de groupes devra alors intervenir.

Proposition n°7 : Le principe de la représentation proportionnelle doit être actualisé lorsqu'un élu change de groupe au sein du conseil municipal.

Une commission municipale doit retenir particulièrement l'attention : la commission des finances. Il faut que sa création devienne obligatoire ainsi que sa convocation avant toute décision budgétaire importante (budget primitif, budget supplémentaire, document d'orientation budgétaire, comptes administratifs et de gestion).

Dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants, dans les conseils généraux et régionaux, dans les établissements publics de coopération intercommunale, la présidence de la commission des finances doit être confiée à un élu de l'opposition. Il s'agit là de généraliser la remarquable avancée démocratique qu'a inaugurée l'Assemblée nationale, récemment imitée par le Sénat¹³.

Cette mesure n'est pas homéopathique. Elle permet de renforcer le pouvoir de contrôle de l'opposition, de favoriser la communication d'informations souvent difficiles à obtenir, de

¹² SEM : société d'économie mixte.

¹³ L'attribution de la commission des finances à l'opposition est également pratiquée à la Ville de Paris.

permettre l'émergence d'une démocratie plus apaisée. Car, de la même façon que l'affectation de la présidence de la commission des finances à l'Assemblée nationale ou au Sénat n'a pas supprimé le rôle central du rapporteur général du budget, cette généralisation ne remettra aucunement en cause l'appartenance à la majorité et le rôle essentiel joué dans les communes par l'adjoint aux finances, et dans les départements, les régions et les communautés, par le vice-président chargé des finances.

La garantie de sincérité des chiffres et la transparence ne pourront être que les grands vainqueurs de cette réforme où ce sont les oppositions qui choisiront, en leur sein, le président de la commission des finances. Bien entendu, faute de candidat de l'opposition, le poste reviendra à la majorité.

Proposition n°8 : Rendre obligatoire la création d'une commission des finances dans les communes de plus de 3 500 habitants ainsi que sa convocation avant toute décision budgétaire importante. En confier la présidence à un élu de l'opposition, sur le modèle de la pratique en usage à l'Assemblée nationale et désormais au Sénat.

B. PRESERVER LA CONFORMITE DE LA COMPOSITION DU CONSEIL MUNICIPAL ET DES ATTRIBUTIONS DES ELUS AU CHOIX DES ELECTEURS

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, on assiste souvent à des démissions en cascade d'élus de la majorité ou de l'opposition refusant de continuer à être associés à la municipalité élue mais ces départs sont de peu d'effet dans la mesure où chaque partant est immédiatement remplacé par le suivant de liste. Il est donc extrêmement rare que la règle selon laquelle de nouvelles élections sont organisées lorsqu'un conseil municipal a perdu un tiers de ses membres puisse être appliquée. Cela est regrettable car alors le renouveau politique ne peut intervenir et une situation délétère tend à se pérenniser.

Une autre règle devrait donc être proposée, plus respectueuse de la décision des électeurs. Quand, à force de démissions ou de disparitions, 40% des membres du conseil municipal initialement élu ont changé, le conseil municipal est dissous. Comment en effet admettre que les électeurs puissent se reconnaître dans un conseil dont près de la moitié des membres a quitté ses fonctions ? Le pourcentage requis de 40% nous apparaît suffisamment contraignant pour ne pas provoquer d'instabilité mais suffisamment accessible pour mettre fin à des accidents de la démocratie.

Proposition n°9 : Lorsque 40% des membres du conseil municipal initialement élu ont changé, le conseil municipal est dissous et il est procédé à de nouvelles élections.

L'attribution et le retrait des délégations par le maire à ses adjoints ou conseillers municipaux doivent, eux aussi, voir leurs conditions précisées.

Si le conseil municipal ou l'assemblée de la collectivité élit des adjoints ou des vice-présidents, elle n'a aucun pouvoir sur l'affectation des délégations. Cela est normal puisqu'il

s'agit de délégation du chef de l'exécutif. Néanmoins, par souci de transparence démocratique, il apparaît indispensable que ce dernier informe son conseil de toute décision visant à attribuer ou à retirer une délégation et la justifie. Avoir des pouvoirs ne signifie pas, en effet, que l'on doive prendre acte sans information du « fait du prince ».

Proposition n°10 : Le maire doit informer le conseil municipal de l'attribution ou du retrait de toute délégation et en expliciter les motifs.

De façon encore plus précise, lorsque le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien d'un adjoint dans ses fonctions après que le maire a décidé de lui retirer ses délégations¹⁴, il faut que la loi précise, comme c'est le cas pour l'élection d'un adjoint¹⁵, que le vote doit avoir lieu à bulletin secret. Certes, ce parallélisme des formes devrait s'imposer à tous les premiers magistrats respectant l'éthique publique et la discrétion due aux personnes mais l'expérience démontrant que tel n'est pas toujours le cas, il est là encore utile que la loi supplée la défaillance des trop nombreux adeptes du vote à main levée !

Proposition n°11 : Lorsque le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien d'un adjoint dans ses fonctions après que le maire a décidé de lui retirer ses délégations, afin que le parallélisme des formes soit respecté, il faut que la loi précise que le vote doit se faire obligatoirement au scrutin secret.

Si l'on veut respecter l'électeur, il faut que les droits accordés aux élus depuis une vingtaine d'années pour leur permettre de remplir leurs missions (autorisations d'absence, crédits d'heures, droit à la formation, etc.) aient pour corollaire de leur part, un devoir de présence et d'assiduité.

C'est le sens des articles L.2541-9 et L.2541-10 du CGCT qui permettent d'exclure un élu du conseil municipal pour absence injustifiée. Malheureusement, ces dispositions ne sont applicables qu'en Alsace-Moselle !

C'est le cas également de la possibilité offerte par la loi du 27 février 2002 aux conseils généraux et régionaux de prévoir dans leur règlement que le montant des indemnités qu'ils allouent à leurs membres soit réduit en cas de non-participation aux séances plénières, aux réunions des commissions où ils sont inscrits et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département ou la région. Cette faculté conforte le principe selon lequel les indemnités versées sont liées à l'exercice effectif des fonctions. Il convient toutefois de nuancer ce propos car la prise en compte des absences des conseillers généraux et régionaux ne peut entraîner une réduction des indemnités qui dépasse la moitié de l'indemnité maximale pouvant leur être allouée. Ainsi, un conseiller général ou régional qui serait systématiquement absent a droit à la moitié de ses indemnités.

¹⁴ CGCT, article L.2122-18.

¹⁵ CGCT, article L.2122-4.

Nous proposons donc, pour les conseillers municipaux ou les conseillers communautaires, que ce qui est prévu comme sanction de l'absence des élus en Alsace-Moselle, soit étendu à l'ensemble du territoire national.

De façon plus précise, on pourrait imaginer que trois absences successives injustifiées en conseil municipal ou communautaire valent réduction de 50% des indemnités éventuelles et que cinq absences successives injustifiées conduisent à la révocation de l' élu concerné¹⁶. Cela ne perturberait en rien le fonctionnement des institutions puisque le suivant de liste « monterait » et suppléerait automatiquement. Cela éliminerait en revanche les élus fantômes qui discréditent la démocratie par leur absence, qu'ils donnent ou non procuration à un collègue pour les représenter.

Proposition n°12 : Tout conseiller municipal ou communautaire qui, sans excuse suffisante, a manqué trois séances consécutives du conseil doit voir ses indemnités éventuelles réduites de moitié. Celui qui a manqué cinq séances consécutives doit être tout simplement révoqué et remplacé par le suivant de liste.

Enfin, une attention particulière doit être apportée aux élus incarcérés et condamnés, notamment si la condamnation porte sur des faits de corruption. Répondant à un questionnaire établi par l'association Transparence International France, 80% des 74 candidats au second tour des élections municipales de 2008 dans les communes de plus de 100 000 habitants, ont déclaré qu'un élu condamné pour corruption par une décision judiciaire définitive ne devrait plus se représenter.

Pourtant, il y a loin de ce souhait à la réalité et il n'est pas rare d'observer des cas très surprenants où un élu incarcéré, condamné en première instance comme en appel, continue à percevoir ses indemnités alors que, privé de liberté, il ne peut plus remplir les fonctions de représentation qui lui ont été confiées par le vote démocratique.

Si la présomption d'innocence conduit, avant que tous les types de recours aient été épuisés, à ne pas déclarer l'inéligibilité d'un élu (si le tribunal lui-même ne l'a pas fait), en revanche, ce dernier ne doit plus percevoir d'indemnités puisqu'il n'effectue plus son service et ne remplit plus les missions pour lesquelles il a été élu.

Sur la base du principe administratif du « paiement pour service fait », il nous paraît légitime que les indemnités soient automatiquement supprimées, à tout le moins suspendues, du simple fait d'une incarcération, et cela avant même qu'une inéligibilité, temporaire ou définitive, ne soit éventuellement prononcée. En outre, lorsque la condamnation devient définitive, l'inéligibilité doit être déclarée de plein droit.

Cette suspension automatique des indemnités, suivie éventuellement d'une inéligibilité automatique, est indispensable si l'on ne veut pas que les élus apparaissent aux citoyens comme une catégorie de la population s'arrogeant des dérogations et des privilèges particuliers.

¹⁶ Cette mesure concernerait les maires, les adjoints et conseillers municipaux délégués ainsi que les conseillers communautaires.

En outre, elle évitera que les élus poursuivis et condamnés multiplient les procédures dans le seul but de continuer à percevoir leurs indemnités¹⁷.

Proposition n°13 : Tout élu incarcéré doit voir ses indemnités suspendues puisque du fait de sa privation de liberté, il ne peut plus remplir les fonctions qui lui ont été confiées par les électeurs.

¹⁷ Proposition de loi n°1024 du 3 juillet 2008 visant, lorsqu'un élu est condamné à une peine privative de liberté sans sursis, à suspendre ses indemnités de fonction et, si la condamnation devient définitive, à déclarer son inéligibilité, Jean-Pierre Giran, député.

DEUXIEME PARTIE : ENCADRER ET REGULER LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Lorsqu'est améliorée, sinon parfaitement assurée, la vitalité du débat local, encore faut-il, pour garantir le jeu et l'alternance démocratiques, que ce débat soit diffusé, connu et partagé par la population, c'est-à-dire par les électeurs potentiels.

Souvent en effet, les exécutifs locaux se donnent bonne conscience en distribuant à l'opposition quelques avantages matériels, quelques indemnités, parfois même un maigre droit d'interpellation. Ces moyens ne sont pas inutiles mais s'ils ne permettent qu'une expression interne aux structures de la collectivité et n'aboutissent pas à des propositions ou critiques contradictoires connues du public, il ne s'agit alors que de fausses bonnes solutions. Pire, pour l'opposition, cela conduira à donner des idées à la majorité sans en retirer de bénéfices auprès de l'électeur. L'intérêt général y aura sans doute gagné, mais pas la clarté et l'objectivité du débat public.

Les oppositions n'auraient-elles donc le choix qu'entre, d'une part, ne rien proposer ou toujours critiquer et, d'autre part, prendre le risque politique de servir de faire-valoir à la majorité en place, c'est-à-dire à ses concurrents politiques ?

On nous dira qu'il appartient aux auteurs des bonnes idées démocratiques de faire reconnaître leurs droits par les électeurs.

Mais comment ?

En finançant eux-mêmes leurs pensées, leurs idées, leurs analyses ? Si cela est possible au niveau national où les partis politiques et les groupes parlementaires disposent de moyens importants, c'est impossible, même dans les grandes villes, au plan local... A moins de considérer que la politique doit être réservée aux milliardaires ou aux stars du show business !

En publiant une chronique dans le bulletin de la collectivité comme l'autorise la loi du 27 février 2002 ? Pourquoi pas, même si, de facto, l'opposition se place alors dans une posture ultra minoritaire qui la dessert sans doute plus auprès du lecteur que ne la servent les idées qu'elle va ainsi lui soumettre. Comme le note Christian Le Bart, « il n'y a évidemment aucune symétrie entre la parole du maire et celle de l'opposition... La seconde prend la parole dans la confusion et se voit conférer le rôle dévalorisant de messenger du malheur »¹⁸.

En faisant appel à la presse quotidienne régionale (PQR) dont l'une des missions est de rapporter aux citoyens les actions et les propositions qui nourrissent le débat public ? Certes, même si l'inclination légitimiste de la PQR rend souvent cette démarche inutile !

L'enjeu est capital.

Au niveau local, il n'existe pas, pour garantir des conditions équitables au débat démocratique, l'équivalent d'un Conseil supérieur de l'audiovisuel qui serait en charge du

¹⁸ « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », Christian Le Bart, *Hermès* n°26-27, 2000.

comptage des temps de parole ou des lignes d'expression écrite des candidats, des élus ou des partis.

Il n'existe pas non plus une presse pluraliste et une concurrence suffisante qui permettent, comme au niveau national, l'expression de toutes les sensibilités.

Non ! Localement, le monopole de la PQR est la règle et la télévision « décroche » peu, même si le document d'orientation et de moyens présenté par le président de la télévision publique pour la période 2011-2014 souligne, avec justesse, l'attention et l'effort publics dont doivent bénéficier les décrochages locaux.

Il est donc indispensable de mieux encadrer et de mieux réguler les vecteurs de communication des collectivités afin que ne se perpétue pas un débat local confiné et convenu entre une majorité qui dispose du monopole du « faire savoir » et une opposition qui n'a souvent le choix qu'entre le scandale pour exister et le silence pour être respectée.

A cette fin :

- la communication institutionnelle doit être revue en donnant toute sa place aux nouveaux médias et notamment à Internet ;

- la communication commerciale doit être contrôlée pour mieux distinguer ce qui relève de l'information et ce qui s'apparente à de la propagande ;

- le rôle de service public de la PQR et la mission locale de France 3 doit être réaffirmé ;

- la dimension éthique du métier de journaliste, qu'il s'agisse de presse interne ou de presse locale, doit faire l'objet d'une réflexion visant à renforcer les devoirs mais aussi la protection des journalistes.

I. RENFORCER LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE DE L'OPPOSITION

Aux termes de l'article L.2121-27-1 du CGCT, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ».

Cette disposition, désormais étendue aux départements, aux régions et aux établissements publics de coopération intercommunale, résoudrait beaucoup de problèmes si elle était appliquée avec sagesse et équité. Mais ses modalités pratiques étant fixées par le règlement intérieur des collectivités, il est rare que la majorité en place accorde davantage qu'un espace congru et une satisfaction formelle aux groupes d'opposition.

Dans ces conditions, le bulletin continue d'ériger le maire ou le président en « totem » selon l'heureuse expression de Christian Le Bart¹⁹. Le maire et ses adjoints restent les personnages exclusifs du récit municipal et ne cessent d'en être les héros.

¹⁹ Christian Le Bart, *Ibid.*

Le maire, rédacteur en chef de la revue, véritable chef d'orchestre, se réserve le privilège d'annoncer les bonnes nouvelles, jouant sur la confusion entre savoir et pouvoir.

Et pendant ce temps, l'opposition trépigine, se voit refuser toute photo, voit sa page dédiée envahie par une tribune du groupe majoritaire ou, pire, par une réponse en temps réel du maire à ses critiques !

Comme il est exclu de saisir chaque mois le tribunal administratif et de paraître ainsi comme un pâle procédurier, des mesures de clarification s'imposent.

Nous proposons donc qu'à côté du bulletin de la collectivité, qui n'est en réalité que celui de sa majorité, existe une feuille de l'opposition (ou des oppositions en cas de pluralité), publiée indépendamment du bulletin mais diffusée conjointement. Son coût et sa reprographie seraient pris en charge par la collectivité. L'opposition serait alors clairement identifiée et sortirait de cette situation d'infériorité que lui confère une tribune marginale noyée dans une publication somptuaire.

Proposition n°14 : Lors de la diffusion du bulletin d'information de la collectivité, autoriser l'opposition à publier une feuille indépendante du bulletin mais diffusée en même temps que celui-ci. Le coût de la publication et de la diffusion serait pris en charge par la collectivité au même titre que le bulletin principal.

De la même façon, lorsque le maire ou la majorité en place publie un bilan de mandat ou de mi-mandat, il faut permettre à l'opposition d'exercer, toutes proportions gardées, la même faculté. Dans les deux cas, ne s'agit-il pas de l'argent du même contribuable ? Ainsi, serait mieux respecté le principe désormais établi selon lequel le bulletin municipal rend une mission de service public²⁰.

Cette dualité de publication majorité/opposition permet d'ailleurs de répondre indirectement à un souhait exprimé par l'association ANTICOR. Pour elle, « les collectivités locales devraient obligatoirement établir des bilans de gestion... Ce bilan serait réalisé en fin de mandat par un organisme indépendant comme la chambre régionale des comptes... ». Nous pensons que cette exigence d'information des citoyens-électeurs, auxquels il convient effectivement de rendre des comptes, pourrait être satisfaite, à moindre coût et plus simplement, par les deux publications contradictoires que nous proposons.

Proposition n°15 : Lors de la publication d'un bilan de mandat ou de mi-mandat, autoriser l'opposition à produire sa propre analyse sur un support spécifique. La publication serait financée par la collectivité et la diffusion se ferait par le même canal que le bilan principal.

Enfin, quand on sait la place que prennent désormais les sites Internet dans la communication des collectivités, il va bien entendu de soi que l'opposition doit y avoir toute sa place. C'est d'ailleurs le sens d'une décision récente de la Cour administrative d'appel de

²⁰ « Le bulletin municipal, un statut juridique complexe », Marceau Long, AJDA, 1998, p. 387.

Versailles qui a jugé que le site de la ville de Versailles constituait bien un bulletin d'information générale au sens de l'article L.2121-27-1 du CGCT et que l'opposition devait y avoir une expression autonome. On peut penser qu'un lien obligatoire vers le site de l'opposition ou une rubrique « spécial opposition » seraient ainsi les bienvenus.

Proposition n°16 : Réserver un espace à l'expression de l'opposition sur le site Internet de la collectivité. A défaut d'un espace dédié, le site de la collectivité devrait au minimum faire apparaître un lien vers le site de l'opposition.

Dans tous les cas, les termes de l'article L.2121-27-1 du CGCT pourraient être précisés pour éviter tout débat. Il serait stipulé que la règle s'applique qu'il s'agisse du site de la collectivité ou de son bulletin d'information générale.

Proposition n°17 : Préciser à l'article L.2121-27-1 du CGCT que le droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doit être respecté non seulement sur les publications à caractère d'information générale mais aussi sur le site Internet de la collectivité et la télévision locale le cas échéant.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales va d'ailleurs exacerber les problèmes que nous avons évoqués et imposer encore davantage qu'on leur apporte une solution. En effet, si les EPCI venaient à s'éloigner désormais de « la démocratie du consensus » du fait de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, si les conseils régionaux voyaient, comme cela est prévisible, leur effectif fortement augmenter, on ne doute pas que l'opposition deviendrait encore plus vigilante et plus exigeante.

II. ENCADRER LA COMMUNICATION COMMERCIALE

Les dépenses de publicité des collectivités atteignent parfois des montants si vertigineux qu'on pourrait en déduire que certains élus ignorent ou méprisent la crise économique.

On peut espérer que ces excès payés par le contribuable seront un jour sanctionnés par l'électeur. Pourtant, dans l'intervalle, l'intérêt général aura pâti des appétits de puissance de quelques barons locaux. Aussi, si nous ne reprendrons pas la proposition de loi de Pierre Morel-A-L'Huissier visant à limiter les dépenses de communication des collectivités territoriales à moins de 0,3% de leur budget global²¹, nous la comprenons.

La libre administration des collectivités doit s'arrêter où commence la morale, sinon toujours, où commence la loi.

²¹ Proposition de loi n°727 du 14 février 2008 tendant à limiter les dépenses de communication dans le budget des collectivités territoriales, Pierre Morel-A-L'Huissier, député.

Ces dérives quantitatives s'accompagnent d'ailleurs souvent d'un détournement de l'esprit de la loi. Alors que les publications commerciales devraient simplement permettre de promouvoir les réalisations ou les projets de la collectivité, il n'est pas rare de les voir utilisées pour combattre un projet de loi (ce fut le cas pour la réforme des collectivités territoriales), pour servir de promotion personnelle au chef de son exécutif ou pour dénigrer l'action d'une autre collectivité !

Ainsi, bien que la communication des collectivités publiques en période électorale soit encadrée par l'article L.52-1 du code électoral, on a pu souvent observer des pratiques qui ne permettent plus de garantir l'égalité devant les suffrages, principe fondateur de notre système démocratique, consacré tout autant par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'Etat.

Pour éviter que, sous prétexte d'information de la collectivité, on ne puisse utiliser l'argent du contribuable (et donc celui de l'opposition) pour financer en réalité, pendant 5 ou 6 ans, la campagne électorale du maire (ou du président) ou la politique du parti auquel il appartient, un certain nombre de limites nous paraissent devoir être posées telles que :

- rendre obligatoire la mention du coût d'une campagne de communication sur les supports utilisés, quels qu'ils soient, ce qui permettra d'assurer une meilleure transparence dans l'utilisation des deniers publics ;

- rendre obligatoire la présentation par la collectivité, chaque année, lors de la séance consacrée au vote du compte administratif, d'un rapport détaillant les dépenses liées à sa politique de communication pendant l'année écoulée ;

- interdire, pendant toute la période du mandat électoral à une commune, à une collectivité territoriale ou à un EPCI, d'utiliser la photographie et le patronyme du chef de son exécutif lors de la mise en œuvre d'une publicité commerciale dans un organe de la PQR.

Cette dernière disposition ne surprendra pas les lecteurs d'un journal comme Ouest France qui, dans son « contrat de lecture », l'applique spontanément.

Proposition n°18 : Interdire aux collectivités territoriales et aux EPCI d'utiliser la photographie et le patronyme du chef de son exécutif lors de la mise en œuvre d'une publicité commerciale dans un organe de la PQR. Rendre obligatoire la mention du coût d'une campagne de communication commerciale sur les supports utilisés, quels qu'ils soient. Obliger les collectivités à présenter, chaque année, lors de la séance consacrée au vote du compte administratif, un rapport détaillant les dépenses liées à leur politique de communication commerciale pendant l'année écoulée.

Lors du dépôt de la proposition de loi n°3229 sur ces questions, plus d'une centaine de députés de la majorité avait immédiatement adhéré à nos propositions²². Bien davantage, le représentant de l'Association des maires de France a même prôné, lors de son audition, une interdiction totale de la publicité commerciale.

Pourtant, l'évolution, si elle est nécessaire, doit rester mesurée. L'importance des recettes publicitaires pour la PQR est telle qu'un arrêt brutal de cette source de financement pourrait mettre en cause sa survie. La publicité commerciale doit donc être maintenue,

²² Proposition de loi n°3229 du 9 mars 2011 visant à réglementer les campagnes de communication et de promotion des collectivités territoriales, Jean-Pierre Giran, député.

respectant d'ailleurs en cela le principe de libre administration des collectivités locales. Ce n'est que son objet et ses modalités qui doivent être mieux encadrés.

Deux suggestions pourraient d'ailleurs permettre de concilier la moralisation indispensable et le maintien de ces financements :

- L'une consisterait à limiter, voire interdire, la publicité commerciale dans la presse institutionnelle, notamment dans le bulletin municipal. On y gagnerait en transparence tant il est vrai qu'il s'agit presque toujours d'une publicité de complaisance dont toute recherche de traçabilité démontrerait qu'elle émane, pour l'essentiel, d'anciens ou de futurs partenaires de la collectivité. On libérerait ainsi des sommes importantes pour alimenter la publicité commerciale dans la PQR.

- L'autre, que beaucoup proposent, viserait à faire voter un budget « communication » pour l'opposition, proportionnel à celui dépensé par la majorité. Nous ne la retiendrons pas car, d'une part, elle ne se justifierait plus si la communication redevenait fidèle à l'esprit de la loi, servant la collectivité et non pas le chef de son exécutif, et parce que, d'autre part, ce serait contribuer à une inflation de dépenses très superflues en période de crise économique...

Proposition n°19 : Limiter, voire interdire, la publicité commerciale dans le bulletin municipal, pour éviter les conflits d'intérêts et pour préserver les recettes publicitaires de la PQR pour laquelle ce budget est vital.

III. MIEUX GARANTIR L'OBJECTIVITE ET L'INDEPENDANCE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE REGIONALE

Quand Clémenceau était sénateur du Var, le département disposait de sept quotidiens. Désormais, le journal Var Matin est le seul à assurer l'information du citoyen varois et à relayer auprès de lui les termes des débats locaux.

Cet exemple n'est pas isolé puisqu'aujourd'hui, dans presque tous les départements, la PQR connaît une situation de monopole. Le mérite de cet organe « survivant » est aussi grand que sa responsabilité.

Sans concurrence, sans comparaison, ce qui est écrit dans ses colonnes apparaît souvent aux lecteurs citoyens comme LA vérité, la seule vérité !

En outre, alimentée en informations par les pouvoirs municipaux, la PQR devient souvent conformiste, voire « légitimiste », ne pouvant prendre le risque, pour son lectorat, de se couper de la communication des faits et gestes municipaux nécessaires à son fonctionnement.

Enfin, le poids représenté par les annonces légales et la publicité commerciale dans son équilibre budgétaire ne peut que l'encourager à ne pas exercer, dans ses articles, une critique excessive à l'égard du pouvoir en place. Car on peut penser, que si tel était le cas, son indépendance politique pourrait avoir des conséquences sur son autonomie financière... Dès lors, comme l'écrit Jean-François Tétu, « elle semble se vouloir rassurante, démonstrative,

banalisante et promotionnelle ...La *locale* ne retient que le succès...et ne fait que conforter celui qui a pignon sur rue²³ ».

Pourtant, la volonté de limiter toute relation incestueuse entre le pouvoir et la presse locale ne doit pas conduire à imposer aux journalistes des contraintes édictées dans un texte de loi par nature trop général. La presse doit rester libre, ses journalistes protégés, et le « contrat de lecture » qui les lie aux citoyens adapté à chaque territoire et respecté. En revanche, il conviendrait d'obliger chaque journal à publier sa propre charte éthique de fonctionnement, sur son site Internet par exemple, ou à demander au Syndicat de la presse quotidienne régionale de l'exiger de ses membres.

Ainsi, en cas de dérapage, cette charte pourrait être invoquée, d'abord auprès de la direction du journal, ensuite auprès de la justice.

Si les pouvoirs publics estimaient à leur lecture que ces chartes révélaient des insuffisances notoires, ils seraient alors en droit de leur demander de les compléter.

L'avantage de cette formule de modération que des directeurs de grands quotidiens régionaux nous ont eux-mêmes suggérée, est qu'aucun texte n'est imposé de l'extérieur, qu'aucune censure ne peut être dénoncée et que c'est chaque journal qui se donne, lui-même, les moyens de réguler son activité²⁴.

Proposition n°20 : Obliger chaque journal à publier sa propre charte éthique de fonctionnement, sur son site Internet par exemple, ou demander au syndicat de la presse quotidienne régionale de l'exiger de ses membres. En cas de dérapage, cette charte pourrait être invoquée, d'abord auprès de la direction du journal, ensuite auprès de la justice. Si les pouvoirs publics estimaient à leur lecture que ces chartes révélaient des insuffisances notoires, ils seraient en droit de leur demander de les compléter.

²³ « L'espace public local et ses médiations », Jean-François Tétu, *Hermès* n°17-18, 1995.

²⁴ Il ne faut pas négliger cependant les réflexions portées par Jean-François Mancel, député, qui, dans une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2011, proposait d'instituer un conseil national de déontologie journalistique chargé de rédiger et de faire respecter un code. Mais, cette proposition nous paraît viser davantage le fonctionnement de la presse nationale d'opinion que celui de la PQR.

TROISIEME PARTIE : AMELIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Les conditions d'exercice des mandats politiques en général, des mandats locaux en particulier, ne cessent d'alimenter la chronique journalistique, quand ce n'est pas la chronique judiciaire. Certains diront que cette exigence et cette vigilance, manifestées par la presse comme par les citoyens, confinent à l'acharnement et au poujadisme, et qu'elle a pour but, en chargeant les élus du rôle de bouc émissaire, d'exonérer à bon prix les censeurs de leur propre turpitude.

Cela n'est pas faux si l'on considère par exemple que le maire d'une commune moyenne est un véritable chef d'entreprise ayant sous sa responsabilité plusieurs centaines d'employés au profit de plusieurs milliers de clients, ou plutôt d'usagers, et qu'à ce titre, il n'a pas à faire l'objet d'une discrimination spécialement négative au sein de la communauté des dirigeants publics et privés.

Mais certains autres diront, avec la même raison, que la fonction d'élu doit viser à l'exemplarité, que ceux qui ont choisi un candidat pour les représenter sont en droit d'exiger qu'il puisse servir de modèle à la société toute entière et que les contraintes éthiques s'imposent avec la plus grande rigueur dans un monde où la légalité et la légitimité doivent continuer à supplanter la rentabilité et la productivité.

On l'a compris : le débat ancien, entre la politique comme engagement et la politique comme métier, reste entier, et c'est bien ainsi. Certains pourront donc toujours considérer qu'un mandat constitue une profession méritant salaire et exigeant formation et sécurité. D'autres continueront à penser que l'honneur d'être élu justifie à lui seul des sacrifices, que les indemnités viennent simplement compenser le manque à gagner et que la meilleure école pour exercer un mandat est d'avoir préalablement bénéficié d'une formation professionnelle et de l'expérience de la vie apporée par l'exercice d'un véritable métier.

Nous ne trancherons pas ici ce débat. En revanche, nous nous devons de répondre aux questions qui se posent dans l'une ou l'autre des deux conceptions de la vie électorale à un moment où, d'une part, les élus assument des responsabilités sans commune mesure avec celles qu'ils assumaient avant la décentralisation et où, d'autre part, l'action publique est devenue d'une très grande complexité sous le double effet d'un développement sans précédent des normes ou réglementations et de demandes sociales sans cesse accrues.

Si la politique n'est pas un métier, comment accepter que, du fait du cumul des mandats et de la longévité dans les fonctions, quelques élus instaurent un véritable *numerus-clausus* empêchant la vie politique de se régénérer et de se féminiser ?

Si, en revanche, la politique est considérée comme un métier, comment comprendre que ce soit le seul pour lequel n'existe aucune limite marquant l'âge de la retraite obligatoire ?

Comment également s'abstenir de se préoccuper du sort des élus battus lorsqu'ils ont décidé, pour remplir leur mandat, d'abandonner un premier métier ?

Si, dans tous les cas, la politique exige un souci éthique particulier, comment ne pas se pencher sur les conflits d'intérêts potentiels qui peuvent surgir au plan local avec une intensité et une fréquence beaucoup plus grandes qu'au plan national ?

C'est en essayant de répondre à ces questions que l'on pourra à la fois renforcer le statut des élus et rapprocher le citoyen de la politique.

I. REGENERER LA VIE POLITIQUE LOCALE

A. SUR LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS

Le débat sur le cumul des mandats anime à échéance régulière la vie politique. Sans que l'on soit certain de la totale sincérité des arguments échangés par les élus, du fait qu'ils sont à la fois juges et parties, on peut noter que le clivage entre les tenants et les opposants au non-cumul traverse, en réalité, tous les partis politiques.

Tandis que 80% des parlementaires sont aujourd'hui en situation de cumul de mandats, 93% des Français sont favorables à sa totale suppression²⁵. Ces chiffres contradictoires doivent conduire, sinon à la prudence, du moins à procéder par étapes si l'on ne veut pas déstabiliser un système politique local qui a curieusement trouvé dans la confusion des mandats un relatif équilibre.

Il faut reconnaître que le cumul des mandats reste largement une spécificité française que notre pays ne partageait, jusqu'à récemment, qu'avec l'Irlande. Or, même celle-ci l'a interdit en 2003.

Désormais, pratiquement tous les pays occidentaux connaissent, en droit ou en fait, le non cumul.

En Belgique, par exemple, règne une interdiction stricte : un parlementaire ne peut siéger dans une assemblée régionale ou provinciale mais il peut exercer un mandat communal. En Espagne, les députés n'ont pas le droit d'être élus dans un parlement de communauté autonome. Les sénateurs ont cette faculté, mais ils ne perçoivent alors que leur indemnité parlementaire, ce qui rend ce cumul peu attractif. En Allemagne, la Cour Constitutionnelle juge que l'exercice simultané des fonctions au *Bundestag* (parlement fédéral) et dans un *Landtag* (parlement régional) est incompatible avec la Loi fondamentale. Pour ces trois premiers pays où règne un système politique à caractère fédéral, la crainte d'un fractionnement de l'autorité législative nationale est fréquemment invoquée pour condamner les situations de cumul.

L'Italie connaît une situation intermédiaire : députés et sénateurs peuvent siéger au parlement européen mais ils n'ont pas le droit d'être conseillers régionaux. En outre, les maires des communes de plus de 20 000 habitants ne peuvent être élus au parlement. Au Portugal, un cumul très limité est autorisé : un député de l'assemblée nationale portugaise ne peut détenir un mandat de député européen ou être membre d'un exécutif local mais il peut siéger en tant que simple conseiller municipal.

²⁵ Sondage IFOP de juin 2011.

Lorsqu'il n'est pas réglementé, le cumul donne lieu à une pratique très résiduelle dans les autres pays européens, les élus craignant sans doute, s'ils s'y adonnaient, de le payer en termes d'impopularité auprès des citoyens. Ainsi, au Royaume-Uni, la loi n'interdit rien mais l'usage veut qu'il n'y ait pas de cumul de mandats. Les Etats membres arrivés dernièrement dans l'Union européenne ne pratiquent en général pas de cumul des mandats électifs : Chypre, Malte, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie. La règle du non cumul est aussi strictement appliquée en Norvège, pays non membre de l'UE. Enfin, aux Etats-Unis, afin d'éviter un conflit d'allégeances, on ne peut être à la fois gouverneur d'un Etat et membre de la chambre des représentants.

Il est intéressant de relever que les interdictions ou les limitations que nous venons d'évoquer concernent principalement les mandats détenus dans les grandes collectivités. En outre, même lorsque la loi autorise le cumul d'un mandat de parlementaire avec celui de maire, l'observation démontre que la pratique reste exceptionnelle dans ces pays.

Pourtant, comment ne pas reconnaître que ce qui peut apparaître comme une exception française est largement la conséquence d'autres particularités et le produit d'une culture spécifique ? En effet, aucun pays n'a, comme avec nos 36 000 communes, un maillage territorial aussi dense. La plupart de ces Etats ont une tradition décentralisatrice et un régime d'inspiration fédérale qui donnent à leurs régions une importance, une autonomie et une puissance très supérieures à celles que peut connaître l'une quelconque des 22 régions françaises.

Notre pays, pour sa part, met en œuvre, parfois avec difficulté, et toujours en affrontant la méfiance, une réforme de la coopération intercommunale pourtant indispensable en termes d'efficacité et de rigueur budgétaire.

La France ne ressemble donc à aucun des exemples qu'on voudrait lui donner. Aussi, peut-être vaut-il mieux étudier, uniquement en fonction de notre culture et de notre propre histoire, comment notre système électif peut évoluer et s'améliorer.

Les arguments principaux qui s'opposent, lorsqu'est abordée la question du cumul des mandats, relèvent de deux approches.

1. Au terme d'une **analyse économique et statistique** très approfondie, Laurent BACH, de l'école d'économie de Paris²⁶, met en évidence deux résultats principaux :

- même si la prime accordée aux candidats disposant d'autres mandats prend la forme d'une plus grande popularité, on ne distingue aucun effet significatif d'un mandat de maire sur la probabilité d'être élu député ;

- le tiers des députés qui disposent des mandats locaux les plus importants assistent moins souvent aux réunions de commissions que ne le font les parlementaires « non cumulards ».

La conclusion de Laurent BACH résume les termes de l'alternative : une plus forte désincitation au cumul des mandats ne peut qu'améliorer le volume du travail des députés réalisé au parlement sans significativement nuire au bien-être et à l'adhésion de leurs électeurs.

²⁶ Laurent BACH : *Faut-il interdire le cumul des mandats ?* Ecole d'Economie de Paris, octobre 2009.

2. Dans le cadre d'une **analyse socio-politique**, le professeur Carcassonne, dans un article du Monde du 4 mai 2010²⁷, passe en revue tous les arguments invoqués par les défenseurs du cumul des mandats :

- quand les partisans du cumul défendent l'idée que ce sont les électeurs qui, par leur vote, sont responsables du cumul, Guy Carcassonne répond que les électeurs ne vont quand même pas voter contre leurs convictions sous prétexte que celui qui défend leurs couleurs est en situation de cumul ;

- quand ils affirment que seul le cumul permet, pour le parlementaire, un véritable contact avec le terrain, Guy Carcassonne leur rappelle que le scrutin uninominal et majoritaire permet difficilement au député de désertier le territoire de sa circonscription s'il veut être réélu ;

- quand ils se félicitent qu'un mandat de parlementaire permette de servir plus efficacement sa ville ou son département, Guy Carcassonne, tout en reconnaissant cette réalité, a une pensée particulière pour les « pauvres » villes qui n'ont pas de député-maire. Sont-elles pour autant abandonnées ? Et puis, à trop insister sur ces avantages, ne défend-on pas la confusion qu'un élu de la Nation risquerait parfois de commettre pour défendre sa commune nonobstant l'intérêt général ?

- enfin et surtout, le professeur Carcassonne estime qu'il n'y a pas de meilleur moyen de régénérer la vie publique, de faire émerger de nouveaux talents, de permettre une féminisation des assemblées parlementaires ou territoriales que celui de favoriser la diversité des élus en lieu et place de la multiplication des mandats et des fonctions détenus par chaque élu. Mais, est-on certain que la relève soit prête et que le mieux ne soit pas, à court terme, l'ennemi du bien ?

Au-delà de certaines prises de position autant frileuses que médiatiques, les termes du débat que nous venons d'exprimer correspondent aux interrogations dont nous ont fait part les représentants des maires de France et plusieurs parlementaires lors des auditions conduites pour ce rapport. Beaucoup ont en effet exprimé le souhait qu'une réflexion sur la limitation du cumul des mandats soit rapidement menée.

En définitive, **trois orientations** semblent désormais envisageables :

1) La solution du *statu quo*

Pour des raisons de fond, comme pour des raisons d'exigence légitime de la société civile, cette solution paraît difficilement acceptable. Comment en effet régénérer la vie politique, assurer plus de transparence, permettre l'émergence de nouveaux talents, favoriser la féminisation des assemblées en pérennisant la réglementation en vigueur ? L'argument de la stabilité des institutions, tout comme celui de la liberté inaliénable du choix démocratique, ne suffisent pas à convaincre face à l'inertie des partis et à la nécessité urgente de réconcilier le citoyen avec la politique.

²⁷ « Cumul des mandats, le piège », Guy Carcassonne, Le Monde, 4 mai 2010.

2) La solution de l'interdiction totale et immédiate

Face au conservatisme des tenants *du statu quo* ne doit pas s'imposer l'angélisme ou l'idéologie des adeptes du *Big Bang* électoral. En effet, le système du cumul est ancien et profondément ancré dans les institutions et les territoires, la relève n'est pas toujours prête, les successions ne sont pas vraiment organisées et les compétences ne sont pas toutes disponibles.

Des projets sont engagés par des hommes et des femmes, certes « cumulards », mais qui ne le sont souvent que pour mieux servir, à leurs yeux, l'intérêt général. Si l'on veut éviter des perturbations excessives, si l'on souhaite que les évolutions soient acceptées davantage qu'imposées, qu'elles apparaissent comme un progrès plus que comme une punition, il faut étaler la réforme dans le temps.

Même si l'analogie est risquée, nous pensons ici au débat sur la sortie du nucléaire. Tout le monde est d'accord pour qu'un jour une source d'énergie sûre, non polluante et renouvelable, alimente nos industries et nos foyers. C'est l'horizon idéal, peut-être l'utopie. Mais prétendre l'atteindre sans délai, c'est prendre le risque, c'est même la certitude, d'utiliser un remède qui peut s'avérer pire que le mal. Il en est de la démocratie comme de l'énergie : s'il faut renouveler, s'il faut diversifier, il faut le faire sans excès de brutalité.

3) La solution d'un renforcement du non cumul des mandats

La France est un pays tiraillé par ses contradictions qui ne peut accepter qu'une solution pragmatique. Une méthode nous paraît donc s'imposer où des corrections indispensables et immédiates du système actuel doivent dans tous les cas précéder une réflexion sur un changement de système plus profond.

a) Les corrections indispensables au système actuel

1. Interdiction pour un ministre de tout cumul avec un mandat local.

Quand le ministre cesserait ses fonctions, il reprendrait son mandat où l'avait remplacé son suppléant (si conseiller général ou territorial) ou son suivant de liste (si conseiller municipal ou conseiller régional).

2. Inclusion de la présidence d'un EPCI de plus de 30 000 habitants dans le cumul des mandats.

On peut en effet considérer que si ces fonctions justifient des indemnités parfois très élevées, c'est qu'elles doivent requérir un travail et une disponibilité au moins aussi importants que ceux exigés par d'autres mandats locaux.

Les fonctions de président d'un EPCI de moins de 30 000 habitants doivent en revanche être exclues du cumul dans cette première phase car elles se confondent presque obligatoirement avec celles de maire en milieu rural.

Proposition n°21 : Interdire dans une première étape aux ministres tout cumul avec un mandat local. Le ministre serait remplacé dans son mandat local par son suppléant ou par le suivant de liste. Il retrouverait son siège une fois ses fonctions ministérielles interrompues.
Proposition n°22 : Inclure, au cours de cette première étape, la présidence d'un EPCI de plus de 30 000 habitants dans le cumul des mandats.

b) La réflexion sur un changement de système plus profond

Un paysage politique nouveau est en voie d'émerger en France.

Les récentes phases de la décentralisation ont beaucoup accru les compétences des maires et des présidents d'exécutifs départementaux ou régionaux qui, s'appuyant sur leurs nouveaux pouvoirs, s'impliquent de plus en plus dans la gestion locale dont ils sont désormais les vrais décideurs.

Dans quelques années, la mise en place du conseiller territorial, acteur essentiel au plan départemental et au plan régional, fera de ce mandat la fonction la plus importante en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

Progressivement, le partage de l'ordre du jour entre gouvernement et parlement, initié par le Président de la République, conduira à une spécialisation et à un investissement accru des députés au point que le travail législatif, ajouté à leur activité en circonscription, risque de les occuper à temps plein.

Enfin, la crise économique et financière va accroître de façon significative l'influence déjà importante de l'Union européenne sur les décisions nationales, ce qui induira un renforcement du poids et du rôle du député européen.

Au terme de ces évolutions, une nouvelle réduction du cumul des mandats, voire son interdiction totale, pourrait alors être envisagée.

L'idée même d'une société politique où des mandats distincts et non cumulables tels que ceux d'élu local (conseiller municipal – conseiller communautaire), d'élu territorial (conseiller territorial), d'élu national (député ou sénateur), d'élu européen (député européen) pourrait alors être étudiée.

Cette distinction, facile à présenter et à comprendre, pourrait être perçue très favorablement par les citoyens qui, faut-il le rappeler, sont aujourd'hui déjà majoritairement opposés au cumul des mandats, quelles que soient leurs préférences politiques²⁸.

²⁸ Sondage Ifop 2011 cité ci-dessus : « La volonté de suppression du cumul des mandats fait consensus au sein des différentes catégories de population, mais apparaît sensiblement plus marquée auprès des sympathisants de gauche (94%) que de droite (89%, dont 87% à l'UMP) ».

Proposition n°23 : Dans le moyen terme, un vaste débat national pourrait être organisé pour envisager une nouvelle réduction, voire l'interdiction totale, du cumul des mandats suivants : élu local (conseiller municipal – conseiller communautaire), élu territorial (conseiller territorial), élu national (député ou sénateur), élu européen (député européen).

Si une telle évolution était envisagée, elle imposerait néanmoins, pour le bon fonctionnement des institutions, que soit imaginée une « conférence territoriale », lieu d'échanges et d'informations réunissant, sur le périmètre d'un EPCI, les principaux élus concernés par ce territoire : maires, présidents et vice-présidents des EPCI, conseiller territoriaux, députés et sénateurs. Ce territoire « partagé » permettrait ainsi que se dégage progressivement la « gouvernance partagée » qu'appellent de leurs vœux tous ceux qui contestent le cloisonnement des pouvoirs, les combats d'égos et les féodalités locales.

Cet échange d'informations, transparent et public, permettrait aussi d'éviter la multiplication des réseaux d'influence, parfois de connivence, qui s'immiscent trop souvent dans la vie politique locale.

La progressivité nécessaire à toute évolution de la loi sur le cumul des mandats que nous venons de présenter pourra bien entendu suivre un rythme plus ou moins rapide selon l'appropriation qu'en fera le monde politique et l'impatience qu'exprimeront les citoyens. Il conviendra dans tous les cas, de garantir un équilibre harmonieux entre une évolution absolument nécessaire et l'exigence de sérénité qu'impose la vie démocratique.

B. SUR L'AGE DES ELUS

Certains préconisent de limiter le cumul des mandats dans le temps plutôt que dans l'espace. On comprend la démarche. Il s'agit d'éviter qu'un même élu « squattérise » un mandat et une fonction pendant plusieurs générations et tente même parfois de transmettre héréditairement la charge.

Mais, s'il faut limiter le nombre de mandats successifs, lesquels proposer : les mandats nationaux, les mandats locaux ? Quelles limites imposer : deux, trois, quatre mandats successifs ? Est-ce le même problème pour un mandat de maire quand on sait que certains dossiers d'urbanisme s'étalent souvent sur 15 ans, pour un député qui apprend au premier mandat, comprend au second et produit au troisième et pour un conseiller régional qui a épuisé parfois en 6 ans son imagination ?

Est-il aussi facile de trouver des candidats de talent dans une petite commune rurale qu'à Paris, pour exercer des fonctions de leader que pour peupler une liste dans une élection à la proportionnelle ?

Tout cela est si compliqué qu'une solution alternative me paraît devoir être proposée. Elle a, en outre, l'intérêt de s'ajouter aux nouvelles règles sur le cumul des mandats dans l'espace que nous suggérons, plutôt que de s'y substituer.

Il s'agit d'interdire à un élu de se représenter à toute fonction élective après 70 ans, et bien entendu de candidater pour un mandat électif après 70 ans. Au-delà, on pourra achever un mandat en cours.

En fixant cette limite, on « cumulera » les avantages. Les élus pourront notamment se préparer à leur départ et ne connaîtront plus le drame qui consiste à tenter de se représenter, « parce qu'on est en forme », même à un « certain » âge. Comme pour toutes les activités, fussent-elles « cardinales », une dernière étape de la vie reviendra donc possible et le fantasme nourri par certains, tel Molière, de mourir en scène, s'évanouira. Une telle mesure contribuera fortement à la régénération de la vie politique quand on sait, par exemple, si elle devait être retenue, que ce sont plus de 200 des députés actuels qui ne pourraient plus se représenter en 2017 !

On nous dira qu'en matière démocratique, aucune borne démographique ne doit être posée car seul doit compter le vote de l'électeur. Certes ! Mais tous ceux qui ont dû désespérément attendre que les grands anciens laissent la place apprécieront sans doute qu'une telle mesure puisse désormais les aider à émerger. Quelques exemples récents et pathétiques nous paraissent en outre faire désormais jurisprudence en la matière.

Proposition n°24 : Interdire la candidature à toute fonction élective après l'âge de 70 ans. Toutefois, un mandat en cours pourra être achevé au-delà.

Concernant les limites d'âge posées pour l'exercice de certaines fonctions, l'une d'elles nous paraît absurde : celle qui consiste à fixer à 65 ans l'âge limite pour présider un établissement public. Or, cette charge, qui est le plus souvent bénévole, appelle expérience et sagesse. L'âge n'y est pas un handicap, en tout cas, beaucoup moins que pour des fonctions d'élu parfois physiquement épuisantes. En outre, si la limite sautait, il ne serait plus nécessaire de proroger tel ou tel par décret en conseil des ministres. Cela permettrait également à d'anciens parlementaires de prouver leur utilité et de faire partager leur expérience²⁹.

C. SUR LE CUMUL DES INDEMNITES

Il y a sans doute une façon indirecte et efficace de s'attaquer au cumul des mandats : c'est de s'attaquer au cumul des indemnités.

Certains, tel le député socialiste René Dosière, suggèrent avec humour que les parlementaires puissent continuer à cumuler des mandats mais qu'ils renoncent au cumul des indemnités. Cette proposition aurait sans doute un effet dissuasif même si nous sommes convaincus que la recherche de plusieurs mandats est plus souvent dictée par un appétit de pouvoir et de contrôle, par l'idée qu'on se fait de l'efficacité de son engagement, plutôt que par des préoccupations financières. Pourtant, après réflexion, nous la trouvons soit injuste car tout « travail » mérite salaire, soit dangereuse car elle pourrait signifier qu'une fois élu, le « travail » peut ne pas être fait.

²⁹ Proposition de loi n°2953 du 18 novembre 2010 visant à supprimer la limite d'âge pour les présidents de conseil d'administration des établissements publics de l'Etat, Jean-Pierre Giran, député.

A cette suggestion radicale, nous préférons **trois mesures** simples :

1. La première consiste en l'application stricte de la loi sur le cumul d'indemnités de fonctions³⁰.

Il faut rappeler aux élus que toutes les indemnités liées à l'exercice de leurs mandats ou à la représentation de la collectivité dans un établissement public local ou une société d'économie mixte locale participent aux règles fixées en matière de plafonnement et d'écrêtement ; que le montant total des indemnités perçues ne peut dépasser une fois et demi l'indemnité parlementaire de base (soit 8 272 € mensuels) ; qu'enfin, il leur appartient de choisir la collectivité et donc le comptable du Trésor qui va devoir procéder à l'écrêtement.

On est ici dans un système purement déclaratif avec tous les risques de distraction ou de dissimulation que cela implique. C'est à l' élu local qu'il appartient d'assurer l'information initiale, le comptable du Trésor ne jouant qu'un rôle d'exécutant.

Proposition n°25 : Au moment de son élection, chaque élu local reçoit un document lui rappelant les règles régissant le cumul des mandats et des indemnités.

Il nous semble, pour éviter les dérives ou les erreurs, qu'un contrôle par le préfet concerné ou, lorsque le poste sera éventuellement créé, par le déontologue départemental, s'impose pour apprécier l'adéquation entre les déclarations et la réalité. Cette déclaration de l' élu visant à faire connaître l'ensemble des mandats exercés et des indemnités perçues serait faite, auprès de ces autorités, en début de tout mandat comme en cas de changement de situation.

Il ne faut plus que demain, comme ce fut le cas pendant les auditions de ce rapport, de la part d'un ancien ministre, qu'on recommande avec insistance de faire inclure, dans le cumul, les rémunérations liées aux fonctions dans une Société d'Economie Mixte... alors que la loi le prévoit déjà !

C'est dire l'état de méconnaissance et les erreurs de jugement que peut engendrer le laxisme ostentatoire de certains cumulards.

Proposition n°26 : Obliger les élus locaux à déclarer l'ensemble des mandats et des fonctions exercés ainsi que les indemnités perçues, en début de mandat comme en cas de changement de situation, auprès du préfet.

2. Il faut ensuite, que des sanctions fortes soient prévues en cas de déclaration incomplète ou mensongère des indemnités perçues. De notre point de vue, lors d'une première infraction constatée, l'ensemble des sommes induites perçues au-delà de l'écrêtement doit être immédiatement remboursé à la collectivité. A la seconde infraction,

³⁰ Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

l'excuse de bonne foi ou de distraction étant écartée, l' élu incriminé doit être frappé d'inéligibilité. Nous sommes convaincus du caractère dissuasif que cette dernière sanction pourrait avoir au grand profit d'une moralisation du système politique local.

Proposition n°27 : Prévoir des sanctions fortes, pouvant aller jusqu'à l'inéligibilité, en cas de déclaration incomplète ou mensongère des indemnités perçues.

3. Enfin, il doit être mis fin à cette faculté « médiévale » qui permet à un élu « cumulard » de désigner, fût-ce à travers le vote de son conseil municipal, un autre élu comme bénéficiaire des sommes écrêtées. Il s'agit là de véritables prébendes établissant un lien de vassalité et de dépendance insupportable entre l'écrité et son affidé. Car, on est ici en plein paradoxe : si un autre élu que le titulaire d'un mandat reçoit tout ou partie de l'indemnité d'une fonction qu'il ne remplit pas, il y a détournement de fonds ou abus de bien social ; s'il remplit effectivement cette fonction et que, de ce point de vue, l'indemnité est justifiée, il y a viol du suffrage universel car ce n'est pas le « profiteur » qui a été démocratiquement élu.

En réalité, les sommes écrêtées doivent tomber dans les caisses de la collectivité, l'écrité gardant la liberté de désigner la collectivité bénéficiaire. Ainsi, indirectement, une association culturelle ou sociale, un club sportif, un aménagement urbain bénéficieront du cumul des mandats.

Proposition n°28 : Interdire le reversement nominatif de l'écritement. Toutes les sommes écrêtées doivent être versées au budget général de la collectivité.

II. RENFORCER LE STATUT DE L'ELU LOCAL

La vigilance ne doit pas conduire à la suspicion. Quelques dérives ne doivent pas faire oublier l'extraordinaire travail qu'accomplissent les élus locaux dans des conditions d'insécurité financière, professionnelle et juridique souvent inadmissibles.

Il est donc absolument indispensable de renforcer certains droits élémentaires, de mieux reconnaître l'importance des missions accomplies par les élus locaux et d'éviter qu'ils ne deviennent les boucs émissaires trop facilement désignés d'une société qui cherche si souvent à se rassurer à bon compte. Il faut également empêcher par-dessus tout le découragement qui pourrait tarir les vocations et rendre de plus en plus difficile, notamment dans les petites communes, l'engagement politique, c'est-à-dire, l'engagement au service de la cité.

Quelques propositions, souvent portées de longue date par les associations d'élus, concernant la conciliation entre vie professionnelle et fonctions électives, la protection des élus, les conditions concrètes d'exercice du mandat, doivent être maintenant mises en œuvre

et même complétées. De telles mesures sont aussi la condition que soit mieux acceptée, et même justifiée, une approche plus rigoureuse du cumul des mandats³¹.

A. CONCERNANT LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS

La loi du 10 juillet 2000 a permis de limiter le risque pénal en jouant à la fois sur la notion de causalité et sur celle de faute, précisant ainsi la notion de délits non intentionnels.

La crainte des élus d'être mis en cause à chaque accident, au point parfois de conduire à un certain immobilisme dans l'action publique locale, est désormais écartée. En effet, selon l'article 121-3 du Code pénal, alinéa 4, « les personnes qui n'ont participé qu'indirectement à la réalisation d'un dommage ne sont responsables pénalement que si elles ont commis une faute d'imprudence qualifiée », c'est-à-dire une faute délibérée ou une faute caractérisée³².

Une évolution de même nature apparaît souhaitable concernant le délit de favoritisme lors de la passation de marchés publics ou celui de prise illégale d'intérêts. Là encore, la notion d'intention doit être l'élément déclencheur du délit.

Il convient donc de corriger la rédaction de l'article 432-14 du Code pénal afin que ne soient sanctionnées que les seules malversations délibérées. Lorsque les procédures de la commande publique ne sont pas respectées, mais que l'erreur est parfaitement involontaire, le versement d'indemnités aux candidats injustement évincés paraît suffire comme réparation sans avoir à solliciter de sanctions pénales.

Proposition n°29 : En ce qui concerne le délit de favoritisme, corriger la rédaction de l'article 432-14 du Code pénal afin que ne soient sanctionnées que les seules malversations délibérées.

On notera que devant la complexité des procédures et afin de prévenir tout ce qui pourrait être considéré comme une prise illégale d'intérêt, la création d'une commission de déontologie, chargée de conseiller les élus sur les cas litigieux, serait la bienvenue.

B. CONCERNANT LA FORMATION

Les élus locaux ont d'ores et déjà un droit à la formation et la possibilité de prendre un congé pour le mettre en œuvre. Toutes ces dépenses sont prises en charge par la collectivité.

Pour éviter que les dispositions de la loi du 3 février 1992 ne restent de pure forme, aucun plancher n'ayant été fixé pour le montant des crédits formation, il est indispensable de fixer ces crédits à un pourcentage minimum des indemnités des élus (par exemple 5%), les

³¹ Ces propositions sont contenues notamment dans la proposition de loi n°449 visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local présentée par Bernard Saugey et Marie-Hélène Des Esgaulx et adoptée en première lecture au Sénat le 30 juin 2011. Elles figurent également dans le livre blanc de l'Association des petites villes de France de novembre 2005.

³² La faute délibérée relève d'une imprudence dont son auteur perçoit les risques de dommages pour autrui. La faute caractérisée consiste à exposer autrui à un risque qu'on ne pouvait ignorer.

sommes non dépensées étant versées à un organisme collecteur chargé de financer des formations pour les élus (formation au mandat électif ou formation de reconversion à la fin du mandat) ou reportées sur le budget suivant dans la limite du mandat de la collectivité concernée.

Proposition n°30 : Fixer un plancher pour les crédits formation, les sommes non dépensées étant versées à un organisme collecteur chargé de financer des formations pour les élus (formation au mandat électif ou formation de reconversion à la fin du mandat) ou reportées sur le budget suivant dans la limite du mandat de la collectivité concernée.

C. CONCERNANT LA COMPATIBILITE D'UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE ET D'UN MANDAT D'ELU

De nombreuses dispositions existent déjà, octroyant des autorisations d'absence et des crédits d'heure pour réunions sans que cela ne puisse porter atteinte au statut des intéressés dans l'entreprise.

Certains élus ont, en outre, la possibilité de suspendre leur activité professionnelle pour se consacrer entièrement à leur mandat. Il s'agit des maires, des présidents d'EPCI, des présidents des conseils généraux et régionaux, des adjoints au maire dans les communes de plus de 20 000 habitants, des vice-présidents des EPCI de plus de 20 000 habitants, des vice-présidents délégués des conseils généraux et régionaux.

Ces élus peuvent demander la suspension de leur contrat de travail et retrouver ainsi, à l'expiration de leur mandat, leur emploi précédent ou un emploi analogue, assorti d'une rémunération équivalente.

Ces mesures permettent d'accroître l'attractivité de la fonction élective et de garantir une sécurité suffisante à l'écu battu.

Il paraîtrait souhaitable d'étendre cette faculté de réinsertion dans l'entreprise à l'issue d'un mandat, aux adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants et, à partir de 2014, aux conseillers territoriaux.

Proposition n°31 : Etendre la faculté de réinsertion dans l'entreprise à l'issue d'un mandat électif aux adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants. A partir de 2014, accorder ce même droit aux conseillers territoriaux.

De façon complémentaire, il paraît légitime d'étendre le droit à l'allocation différentielle de fin de mandat qui est versée pour une période de six mois et qui peut représenter jusqu'à 80% de la différence entre ce que l'élu percevait en indemnité pour l'exercice de ses fonctions et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue de son mandat, à tous les maires sans exception ainsi qu'aux maires-adjoints des communes de plus de 3 500 habitants³³.

Proposition n°32 : Etendre le droit à l'allocation différentielle de fin de mandat qui est versée pour une période de six mois et qui peut représenter jusqu'à 80% de la différence entre ce que l'élu percevait en indemnité pour l'exercice de ses fonctions et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue de son mandat, à tous les maires sans exception ainsi qu'aux maires-adjoints des communes de plus de 3 500 habitants.

Enfin, pourquoi ne pas imaginer que, compte tenu de l'expérience accumulée et de leur connaissance de l'administration publique locale, les parlementaires, les présidents des conseils généraux et régionaux ainsi que les maires d'une ville de plus de 20 000 habitants, ayant exercé au moins deux mandats consécutifs, puissent bénéficier, lorsqu'ils connaissent la défaite électorale, d'une inscription sur liste d'aptitude pour être recrutés en tant que fonctionnaires de catégorie A (niveau attaché) dans une collectivité territoriale.

On peut, en effet, considérer que d'une part, la rupture avec la vie professionnelle a été suffisamment longue pour rendre nécessaire une aide à la réinsertion et que, d'autre part, l'administration territoriale ne pourra que s'enrichir de ces recrutements « au tour extérieur ».

A l'issue de leur mandature, ces anciens élus se verraient donc offrir la possibilité de s'inscrire sur la liste d'aptitude de recrutement des attachés territoriaux pendant six mois. Au-delà de cette période, il serait acquis que cette voie ne les intéresse pas. En ce qui concerne les maires, leur recrutement doit se faire bien entendu hors de leur commune d'élection.

Proposition n°33 : Les parlementaires, les présidents de conseils régional ou général, les maires des villes de plus de 20 000 habitants ayant exercé au moins deux mandats consécutifs, pourraient être inscrits sur une liste d'aptitude afin d'être recrutés au tour extérieur en tant que fonctionnaires de catégorie A (niveau attaché) dans une collectivité territoriale. Cette option leur serait ouverte pendant six mois après la fin de leur mandat électif. En ce qui concerne les maires, leur recrutement devra se faire hors de leur commune d'élection.

D. CONCERNANT ENFIN LA GRILLE D'INDEMNISATION DES ELUS MUNICIPAUX

Sa simplification paraît s'imposer. Les dix strates actuelles pourraient être utilement remplacées par une grille allégée où on distinguerait :

- les communes de moins de 500 habitants ;

³³ CGCT, article L.2123-11-2 : l'allocation différentielle est versée aujourd'hui aux maires d'une commune de plus de 1 000 habitants et aux adjoints titulaires d'une délégation de fonction dans les communes de plus de 20 000 habitants.

- les communes de 500 à 3 500 habitants ;
- les communes de 3500 à 20 000 habitants ;
- les communes de 20 000 à 100 000 habitants ;
- les communes de plus de 100 000 habitants.

Proposition n°34 : Simplifier la grille d'indemnisation des élus municipaux en réduisant le nombre des strates de 10 à 5.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la « pudeur » locale conduit souvent les maires à ne pas oser se situer au maximum des possibilités d'indemnités offertes par la loi de peur de déplaire aux électeurs. Ce scrupule perturbe l'équité que devrait normalement engendrer une application équilibrée de la grille.

Aussi, nous proposons que la loi fixe un taux d'indemnisation unique pour les maires, maires adjoints et conseillers municipaux selon le niveau de la population de leur commune.

Proposition n°35 : Fixer par la loi un taux d'indemnisation unique pour les maires, les maires adjoints et les conseillers municipaux, selon le niveau de la population de leur commune.

Nous appelons également de nos vœux une revalorisation des indemnités des maires des petites communes car, sans personnel toujours adéquat, ils doivent satisfaire aux mêmes exigences et aux mêmes contraintes que les maires des communes les plus peuplées.

Cette amélioration apparaît d'autant plus nécessaire que la suppression de nombreux syndicats intercommunaux, syndicats désormais fondus dans les EPCI, les privent désormais des indemnités qu'ils y percevaient.

Proposition n°36 : Revaloriser les indemnités des maires des petites communes afin de mieux reconnaître l'importance de leurs fonctions et d'assurer une suffisante attractivité pour ces mandats.

Voilà quelques mesures indispensables pour que le mandat de maire dans les petites communes ne devienne pas rapidement un mandat virtuel avant de finir en emploi vacant.

III. AMELIORER LA TRANSPARENCE DE LA FONCTION D'ELU ET FAVORISER L'EXEMPLARITE

Le rapport Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique du 26 janvier 2011 constitue désormais la référence en matière de transparence. Il s'articule autour de quatre idées principales :

- une loi doit définir le conflit d'intérêts et imposer à tous les titulaires d'une charge publique une déclaration préalable d'intérêts ;
- un déontologue pour chaque catégorie d'acteurs publics doit contribuer à prévenir les risques et à expliciter les bonnes pratiques ;
- le nouveau dispositif doit être transparent et contrôlé ;
- le lobbying doit être réglementé.

C'est l'honneur du gouvernement d'avoir sollicité cette réflexion et d'en tirer aujourd'hui quelques conséquences dans le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale le 27 juillet 2011 par le ministre de la fonction publique³⁴. Il vise à rendre obligatoire les déclarations d'intérêts³⁵ pour les membres du gouvernement, les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du Président de la République, les titulaires des emplois les plus importants de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière, les membres des collèges des autorités administratives indépendantes, les dirigeants d'entreprises nationales, d'établissements publics nationaux, etc. Un décret devra déterminer quelles sont les déclarations qui seront rendues publiques.

Le projet de loi instaure un « mécanisme d'abstention » afin de garantir que des responsables ou agents publics soient exclus du traitement des affaires pour lesquelles ils estiment que des tiers pourraient mettre en doute leur impartialité.

Il prévoit enfin la création d'une « Autorité de déontologie de la vie publique » qui pourra se faire communiquer les déclarations d'intérêts déposées auprès de différentes instances. Elle sera investie d'une mission de conseil auprès du gouvernement, des administrations et des agents publics concernés pour l'application des dispositifs de la loi. Elle rendra des avis sur des situations de conflit d'intérêts.

Ces avancées semblent néanmoins laisser de côté la situation des élus locaux qui sont pourtant, beaucoup plus que d'autres, soumis aux pressions lorsqu'ils rendent de difficiles arbitrages en matière d'urbanisme, d'autorisations d'occupation du domaine public, d'horaires d'ouverture pour certains établissements ou qu'ils procèdent à des appels d'offre.

L'élu local, plus que l'élu national, est confronté chaque jour, sur le terrain, aux demandes, sinon toujours aux exigences, de citoyens qui agissent parfois comme des clients. Que la ville soit grande ou petite, il ne cesse de prendre des décisions qui peuvent le

³⁴ Projet de loi n°3704 relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 27 juillet 2011, présenté par François Sauvadet, ministre de la fonction publique.

³⁵ Selon la définition donnée par le Conseil de l'Europe, « un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un titulaire d'une charge publique a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles ». L'intérêt personnel englobe ici tout avantage pour lui-même ou en faveur de sa famille ou de proches.

concerner directement dans sa vie personnelle et quotidienne et l'exposer à des conflits d'intérêts.

Nous proposons donc **six mesures** pour améliorer la transparence de la fonction d'élu :

1. Elargir la déclaration de patrimoine prévue par la loi du 11 mars 1988³⁶.

Cette démarche concerne actuellement, au plan local, d'une part, les présidents de conseils régionaux, de conseils généraux, des EPIC excédant 30 000 habitants, les maires des communes de plus de 30 000 habitants et, d'autre part, les conseillers régionaux, généraux et adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants uniquement lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature.

La déclaration de patrimoine doit, selon nous, être effectuée par tous les maires de plus de 3 500 habitants et, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, par les adjoints au maire des communes de plus de 30 000 habitants ainsi que les vice-présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants.

Ces déclarations, effectuées auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, seraient disponibles sur le site Internet « vie-publique » consacré aux collectivités territoriales.

Cette disposition pourra choquer ceux qui verront dans cette disposition une atteinte à la vie privée mais la presse et ses moyens d'investigation étant aujourd'hui ce qu'ils sont, ne vaut-il pas mieux la vérité aux rumeurs colportées ? En outre, la Cour de cassation elle-même a admis que « la publication de renseignements d'ordre purement patrimonial, exclusif de toute allusion à la vie et à la personnalité des intéressés, ne porte pas atteinte à l'intimité de leur vie privée³⁷ ».

En conséquence, il vaut peut-être mieux que l'élu intéressé prévienne par une déclaration plutôt qu'il ne doive guérir du fait d'une divulgation sauvage par voie de presse !

Proposition n°37 : En complément des élus locaux actuellement assujettis à la déclaration de patrimoine (présidents de conseils régionaux, de conseils généraux, des EPIC excédant 30 000 habitants, maires des communes de plus de 30 000 habitants ainsi que conseillers régionaux, généraux et adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature), soumettre à cette déclaration tous les maires de plus de 3 500 habitants et, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, les adjoints aux maires des communes de plus de 30 000 habitants ainsi que les vice-présidents des EPCI excédant 30 000 habitants. Ces déclarations seraient effectuées auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique et elles seraient disponibles sur le site « vie-publique » consacré aux collectivités territoriales.

³⁶ Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée.

³⁷ Jurisprudence constante de la Cour de cassation : 1ère Chambre civile, 20 novembre 1990, Bull. n°257 - 1ère Chambre civile, 28 mai 1991, Bull. n°173 - 1ère Chambre civile, 20 octobre 1993, Bull. n°295 : « Le respect dû à la vie privée de chacun n'est pas atteint par la publication de renseignements d'ordre purement patrimonial exclusifs de toute allusion à la vie et à la personnalité de l'intéressé ».

2. Prévoir des déclarations d'intérêts pour tous les élus locaux concernés par les déclarations de patrimoine, en retenant, bien entendu, la liste d'élus que nous venons d'élargir.

Cette deuxième déclaration constituerait une annexe du document déposé auprès de la Commission de la transparence financière de la vie politique. Cette Commission n'aura bien entendu pas à instruire les conflits d'intérêts éventuels, elle devra simplement communiquer les informations que solliciterait l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique.

Proposition n°38 : Soumettre tous les élus locaux concernés par les déclarations de patrimoine à une déclaration d'intérêts (présidents des conseils régionaux, de conseils généraux et des EPIC excédant 30 000 habitants, maires de plus de 3 500 habitants, vice-présidents des EPCI excédant 30 000 habitants, conseillers régionaux, généraux et adjoints aux maires des communes de plus de 30 000 habitants titulaires d'une délégation de signature). Cette déclaration d'intérêts serait déposée auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique dont le rôle se limitera à la communication du document lorsque l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique en exprimera la demande.

3. Ecrire dans le règlement intérieur des collectivités la procédure à suivre si les élus se trouvent en situation de conflits d'intérêts.

Le devoir d'abstention doit alors prévaloir comme se l'imposent déjà souvent, lors d'un vote, des élus qui sont aussi présidents d'associations subventionnées ou qui s'estiment liées à une entreprise prestataire.

Proposition n°39 : Ecrire dans le règlement intérieur des collectivités la procédure à suivre si les élus se trouvent en situation de conflits d'intérêts. Le devoir d'abstention doit alors prévaloir.

4. Renforcer le régime des incompatibilités entre la fonction d' élu et certaines professions omniprésentes dans des actes essentiels de la vie locale.

La profession de notaire, par exemple, expose cet officier ministériel à des risques de schizophrénie, quand, également maire ou adjoint à l'urbanisme, il doit fixer, le matin, les zonages et les limites d'un plan local d'urbanisme (PLU)... et recevoir, l'après-midi, ses clients propriétaires fonciers.

Proposition n°40 : Renforcer le régime des incompatibilités entre la fonction d' élu local et certaines professions exposées aux conflits d'intérêts. A titre d'exemple, fonctions de maire ou d'adjoint à l'urbanisme d'une part, profession de notaire d'autre part.

5. Mettre en place un déontologue au plan départemental, véritable délégué de l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique, qui aurait en charge d'éclairer les élus locaux à leur demande ou de prendre l'initiative de les prévenir d'un risque majeur.

Il pourrait s'agir d'une personnalité qualifiée dont l'autorité morale serait incontestable ou d'un collège de personnalités regroupant anciens élus, juristes et membres de la société civile. La personnalité ou le collège de personnalités exercerait cette fonction à titre bénévole comme le font les délégués départementaux du Médiateur de la République.

Le déontologue départemental établirait chaque année un rapport qui serait rendu public et qui, en respectant l'anonymat des exemples, permettrait de guider les élus dans leur recherche de sécurité et de moralité.

Proposition n°41 : Mettre en place un déontologue au plan départemental, véritable délégué de l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique, qui aurait en charge d'éclairer les élus locaux à leur demande, ou de prendre l'initiative de les prévenir d'un risque majeur. La personnalité ou le collège de personnalités exercerait cette fonction à titre bénévole comme le font les délégués départementaux du Médiateur de la République.

6. Enfin, concernant la question du lobbying, presque toujours évoquée au seul plan national, on doit noter que cette activité ne s'arrête pas aux frontières des communes.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une réflexion pour améliorer la traçabilité de la décision publique locale. Cela permettra aux citoyens de mieux comprendre les modalités de la prise de décision et d'éclairer une zone d'ombre de la démocratie.

La publication des personnes (experts, sociétés ou entreprises) consultées pour la mise en forme d'un marché public, pour l'élaboration d'un PLU ou pour la définition d'un projet important qui n'était pas présent dans le programme électoral de la majorité élue, peut, de ce point de vue, être utile, même s'il faut veiller à ce que le souci de transparence ne conduise pas à l'immobilisme politique ou à des controverses inutiles.

Proposition n°42 : Mettre en œuvre une réflexion pour améliorer la traçabilité de la décision publique locale et éclairer ainsi une zone d'ombre de la démocratie.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS³⁸

PREMIERE PARTIE : RENFORCER LA VITALITE ET LA REALITE DU DEBAT LOCAL	
Proposition n°1 :	Dans les communes de 3 500 habitants et plus, organiser une fois par trimestre une séance du conseil municipal entièrement dédiée aux questions orales d'actualité, posées à parité par la majorité et par l'opposition à l'exécutif municipal. Une solution alternative consisterait à consacrer les trente premières minutes du conseil municipal aux questions orales d'actualité. Cette procédure pourrait être adoptée, à leur initiative, par les conseils généraux et les conseils régionaux. 14
Proposition n°2 :	Dans les communes de 3 500 habitants et plus, instaurer une procédure de questions écrites identique à celle existant à l'Assemblée nationale. Les questions et leurs réponses seraient publiées au recueil des actes administratifs de la commune. Cette procédure pourrait être, à leur initiative, adoptée par les conseils généraux et les conseils régionaux..... 15
Proposition n°3 :	Autoriser la société civile à déposer sur le site Internet de la commune des questions d'intérêt local à l'intention des élus de la majorité et de l'opposition. 16
Proposition n°4 :	Nommer dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans les structures intercommunales et les grandes collectivités, un questeur, issu des rangs de l'opposition, chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur et à la résolution des problèmes matériels de l'opposition. Ce questeur, véritable interlocuteur du maire, pourrait saisir officiellement le préfet en cas de litige avec la majorité. L'avis du représentant de l'Etat ferait l'objet d'une lecture obligatoire en début du conseil municipal (ou de l'assemblée délibérante) qui suivrait la réponse préfectorale. 17
Proposition n°5 :	Mettre Internet explicitement au service de l'information des habitants et de la transparence des décisions prises par les élus locaux. Rendre ainsi obligatoire sur le site Internet des collectivités territoriales la diffusion de toutes les informations concernant les activités du conseil municipal, ses débats et les documents qui ont permis de préparer les décisions. 18
Proposition n°6 :	Etendre le principe de la représentation proportionnelle qui est actuellement appliqué aux seules commissions municipales à l'ensemble des organismes et instances où siège la commune..... 19
Proposition n°7 :	Le principe de la représentation proportionnelle doit être actualisé lorsqu'un élu change de groupe au sein du conseil municipal..... 19

³⁸ L'ordre dans lequel sont récapitulées les propositions ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

Proposition n°8 : Rendre obligatoire la création d'une commission des finances dans les communes de plus de 3 500 habitants ainsi que sa convocation avant toute décision budgétaire importante. En confier la présidence à un élu de l'opposition, sur le modèle de la pratique en usage à l'Assemblée nationale et désormais au Sénat.	20
Proposition n°9 : Lorsque 40% des membres du conseil municipal initialement élu ont changé, le conseil municipal est dissous et il est procédé à de nouvelles élections.	20
Proposition n°10 : Le maire doit informer le conseil municipal de l'attribution ou du retrait de toute délégation et en expliciter les motifs.....	21
Proposition n°11 : Lorsque le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien d'un adjoint dans ses fonctions après que le maire a décidé de lui retirer ses délégations, afin que le parallélisme des formes soit respecté, il faut que la loi précise que le vote doit se faire obligatoirement au scrutin secret.	21
Proposition n°12 : Tout conseiller municipal ou communautaire qui, sans excuse suffisante, a manqué trois séances consécutives du conseil doit voir ses indemnités éventuelles réduites de moitié. Celui qui a manqué cinq séances consécutives doit être tout simplement révoqué et remplacé par le suivant de liste.	22
Proposition n°13 : Tout élu incarcéré doit voir ses indemnités suspendues puisque du fait de sa privation de liberté, il ne peut plus remplir les fonctions qui lui ont été confiées par les électeurs.....	23

DEUXIEME PARTIE : ENCADRER ET REGULER LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITES

Proposition n°14 : Lors de la diffusion du bulletin d'information de la collectivité, autoriser l'opposition à publier une feuille indépendante du bulletin mais diffusée en même temps que celui-ci. Le coût de la publication et de la diffusion serait pris en charge par la collectivité au même titre que le bulletin principal. .	27
Proposition n°15 : Lors de la publication d'un bilan de mandat ou de mi-mandat, autoriser l'opposition à produire sa propre analyse sur un support spécifique. La publication serait financée par la collectivité et la diffusion se ferait par le même canal que le bilan principal.....	27
Proposition n°16 : Réserver un espace à l'expression de l'opposition sur le site Internet de la collectivité. A défaut d'un espace dédié, le site de la collectivité devrait au minimum faire apparaître un lien vers le site de l'opposition.....	28
Proposition n°17 : Préciser à l'article L.2121-27-1 du CGCT que le droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doit être respecté non seulement sur les publications à caractère d'information générale mais aussi sur le site Internet de la collectivité et la télévision locale le cas échéant.	28

Proposition n°18 : Interdire aux collectivités territoriales et aux EPCI d'utiliser la photographie et le patronyme du chef de son exécutif lors de la mise en œuvre d'une publicité commerciale dans un organe de la PQR. Rendre obligatoire la mention du coût d'une campagne de communication commerciale sur les supports utilisés, quels qu'ils soient. Obliger les collectivités à présenter, chaque année, lors de la séance consacrée au vote du compte administratif, un rapport détaillant les dépenses liées à leur politique de communication commerciale pendant l'année écoulée.	29
Proposition n°19 : Limiter, voire interdire, la publicité commerciale dans le bulletin municipal, pour éviter les conflits d'intérêts et pour préserver les recettes publicitaires de la PQR pour laquelle ce budget est vital.	30
Proposition n°20 : Obliger chaque journal à publier sa propre charte éthique de fonctionnement, sur son site Internet par exemple, ou demander au syndicat de la presse quotidienne régionale de l'exiger de ses membres. En cas de dérapage, cette charte pourrait être invoquée, d'abord auprès de la direction du journal, ensuite auprès de la justice. Si les pouvoirs publics estimaient à leur lecture que ces chartes révélaient des insuffisances notoires, ils seraient en droit de leur demander de les compléter.	31

TROISIEME PARTIE : AMELIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Proposition n°21 : Interdire dans une première étape aux ministres tout cumul avec un mandat local. Le ministre serait remplacé dans son mandat local par son suppléant ou par le suivant de liste. Il retrouverait son siège une fois ses fonctions ministérielles interrompues.	38
Proposition n°22 : Inclure, au cours de cette première étape, la présidence d'un EPCI de plus de 30 000 habitants dans le cumul des mandats.....	38
Proposition n°23 : Dans le moyen terme, un vaste débat national pourrait être organisé pour envisager une nouvelle réduction, voire l'interdiction totale, du cumul des mandats suivants : élu local (conseiller municipal – conseiller communautaire), élu territorial (conseiller territorial), élu national (député ou sénateur), élu européen (député européen).	39
Proposition n°24 : Interdire la candidature à toute fonction électorale après l'âge de 70 ans. Toutefois, un mandat en cours pourra être achevé au-delà.....	40
Proposition n°25 : Au moment de son élection, chaque élu local reçoit un document lui rappelant les règles régissant le cumul des mandats et des indemnités.	41
Proposition n°26 : Obliger les élus locaux à déclarer l'ensemble des mandats et des fonctions exercés ainsi que les indemnités perçues, en début de mandat comme en cas de changement de situation, auprès du préfet.	41
Proposition n°27 : Prévoir des sanctions fortes, pouvant aller jusqu'à l'inéligibilité, en cas de déclaration incomplète ou mensongère des indemnités perçues.....	42

Proposition n°28 : Interdire le reversement nominatif de l'écrêtement. Toutes les sommes écrêtées doivent être versées au budget général de la collectivité.	42
Proposition n°29 : En ce qui concerne le délit de favoritisme, corriger la rédaction de l'article 432-14 du Code pénal afin que ne soient sanctionnées que les seules malversations délibérées.	43
Proposition n°30 : Fixer un plancher pour les crédits formation, les sommes non dépensées étant versées à un organisme collecteur chargé de financer des formations pour les élus (formation au mandat électif ou formation de reconversion à la fin du mandat) ou reportées sur le budget suivant dans la limite du mandat de la collectivité concernée.	44
Proposition n°31 : Etendre la faculté de réinsertion dans l'entreprise à l'issue d'un mandat électif aux adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants. A partir de 2014, accorder ce même droit aux conseillers territoriaux.....	44
Proposition n°32 : Etendre le droit à l'allocation différentielle de fin de mandat qui est versée pour une période de six mois et qui peut représenter jusqu'à 80% de la différence entre ce que l'écu percevait en indemnité pour l'exercice de ses fonctions et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue de son mandat, à tous les maires sans exception ainsi qu'aux maires-adjoints des communes de plus de 3 500 habitants.....	45
Proposition n°33 : Les parlementaires, les présidents de conseils régional ou général, les maires des villes de plus de 20 000 habitants ayant exercé au moins deux mandats consécutifs, pourraient être inscrits sur une liste d'aptitude afin d'être recrutés au tour extérieur en tant que fonctionnaires de catégorie A (niveau attaché) dans une collectivité territoriale. Cette option leur serait ouverte pendant six mois après la fin de leur mandat électif. En ce qui concerne les maires, leur recrutement devra se faire hors de leur commune d'élection.....	45
Proposition n°34 : Simplifier la grille d'indemnisation des élus municipaux en réduisant le nombre des strates de 10 à 5.	46
Proposition n°35 : Fixer par la loi un taux d'indemnisation unique pour les maires, les maires adjoints et les conseillers municipaux, selon le niveau de la population de leur commune.....	46
Proposition n°36 : Revaloriser les indemnités des maires des petites communes afin de mieux reconnaître l'importance de leurs fonctions et d'assurer une suffisante attractivité pour ces mandats.....	46

<p>Proposition n°37 : En complément des élus locaux actuellement assujettis à la déclaration de patrimoine (présidents de conseils régionaux, de conseils généraux, des EPIC excédant 30 000 habitants, maires des communes de plus de 30 000 habitants ainsi que conseillers régionaux, généraux et adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature), soumettre à cette déclaration tous les maires de plus de 3 500 habitants et, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, les adjoints aux maires des communes de plus de 30 000 habitants ainsi que les vice-présidents des EPCI excédant 30 000 habitants. Ces déclarations seraient effectuées auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique et elles seraient disponibles sur le site « vie-publique » consacré aux collectivités territoriales.48</p>
<p>Proposition n°38 : Soumettre tous les élus locaux concernés par les déclarations de patrimoine à une déclaration d'intérêts (présidents des conseils régionaux, de conseils généraux et des EPIC excédant 30 000 habitants, maires de plus de 3 500 habitants, vice-présidents des EPCI excédant 30 000 habitants, conseillers régionaux, généraux et adjoints aux maires des communes de plus de 30 000 habitants titulaires d'une délégation de signature). Cette déclaration d'intérêts serait déposée auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique dont le rôle se limitera à la communication du document lorsque l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique en exprimera la demande.49</p>
<p>Proposition n°39 : Ecrire dans le règlement intérieur des collectivités la procédure à suivre si les élus se trouvent en situation de conflits d'intérêts. Le devoir d'abstention doit alors prévaloir.49</p>
<p>Proposition n°40 : Renforcer le régime des incompatibilités entre la fonction d'élu local et certaines professions exposées aux conflits d'intérêts. A titre d'exemple, fonctions de maire ou d'adjoint à l'urbanisme d'une part, profession de notaire d'autre part.49</p>
<p>Proposition n°41 : Mettre en place un déontologue au plan départemental, véritable délégué de l'Autorité nationale de déontologie de la vie publique, qui aurait en charge d'éclairer les élus locaux à leur demande, ou de prendre l'initiative de les prévenir d'un risque majeur. La personnalité ou le collège de personnalités exercerait cette fonction à titre bénévole comme le font les délégués départementaux du Médiateur de la République.....50</p>
<p>Proposition n°42 : Mettre en œuvre une réflexion pour améliorer la traçabilité de la décision publique locale et éclairer ainsi une zone d'ombre de la démocratie.50</p>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION	
MINISTERE EN CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	
Philippe RICHERT	Ministre chargé des collectivités territoriales
Vincent ROBERTI	Directeur adjoint du cabinet
Pascal MANGIN	Conseiller politique du ministre chargé des collectivités territoriales
Rodolphe VINCENT	Conseiller chargé des relations avec le parlement auprès du ministre chargé des collectivités territoriales
Olivier GEFFROY	Conseiller pour la démocratie locale auprès du ministre chargé des collectivités territoriales
DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL)	
Eric JALON	Directeur général des collectivités locales
Yvan CORDIER	Adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales
Claude CHAGNET	Chef de bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux, direction générale des collectivités locales

ELUS	
Pierre-Yves COLLOMBAT	Sénateur du Var, conseiller général du Var, adjoint au maire de Figanières, conseiller de la communauté d'agglomération dracénoise, premier vice-président délégué de l'Association des maires ruraux de France
Jean-François LAMOUR	Député, conseiller de la Ville de Paris, président de groupe au Conseil de Paris, ancien ministre
Marylise LEBRANCHU	Questeure à l'Assemblée nationale, conseillère régionale de Bretagne, ancienne ministre
Dominique PERBEN	Député du Rhône, ancien ministre
Bruno SIDO	Sénateur et président du conseil général de la Haute-Marne, président du groupe DCI (droite, centre, indépendants) de l'Assemblée des départements de France

Elizabeth GUIGOU	Députée, adjointe au maire de Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis), ancienne ministre
Bernard BROCHAND	Député-maire de Cannes
René DOSIERE	Député de l'Aisne, vice-président de l'Assemblée nationale.
Philippe GRANAROLO	Adjoint au maire de la Garde (Var), conseiller communautaire de Toulon-Provence-Méditerranée

ASSOCIATIONS D'ELUS	
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)	
Stéphane BEAUDET	Maire de Courcouronnes, premier vice-président de la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne chargé de l'aménagement du territoire et des transports, vice-président de l'Association des maires d'Ile de France, conseiller régional d'Ile-de-France, membre du Conseil national des villes, secrétaire national de l'UMP en charge de la rénovation urbaine
Alexandre TOUZET	Maire de Saint-Yon (91), chargé des relations avec le Parlement
Julie ROUSSEL	Chargée d'études à l'AMF
ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF)	
Michel YAHIEL	Délégué général de l'ARF
ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)	
Marie-Françoise PEROL-DUMONT	Députée, présidente du conseil général de la Haute Vienne, 3 ^e vice-présidente de l'ADF
ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AGVF)	
Robert HERRMANN	Premier adjoint au maire de Strasbourg, vice-président de la communauté urbaine de Strasbourg, conseiller général du Bas-Rhin, président de l'agence de développement et d'urbanisme
Isabelle FRIMAT	Chef de cabinet du premier adjoint au maire de Strasbourg et au président de la communauté urbaine de Strasbourg
Emmanuel HEYRAUD	Chargé de mission politique de la ville, politique locale de l'habitat, urbanisme

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)	
André ROBERT	Délégué général de l'APVF
Olivier DUSSOPT	Député-maire de l'Ardèche, membre de l'APVF
Jean-Yves de CHAISEMARTIN	Maire de Pampol, premier vice-président de la communauté de communes de Paimpol-Goëlo, membre de l'APVF
Benjamin PASQUIER	Chargé des relations institutionnelles à l'APVF
ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DU LITTORAL (ANEL)	
Yves BONNOT	Président de l'ANEL, maire de Perros-Guirec, ancien député
ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)	
Vanik BERBERIAN	Président de l'AMRF, maire de Gargillesse-Dampierre (Indre)
FEDERATION NATIONALE DES COMMUNES FORESTIERES (FNCOFOR)	
Jean-Claude MONIN	Président de la FNCOFOR, maire de Saint-Jean d'Arvey
Yves LESSARD	Secrétaire de la FNCOFOR
ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS LOCAUX D'OPPOSITION (AELO)	
Clothilde RIPOULL	Conseillère municipale de Perpignan, présidente de l'AELO

ASSOCIATIONS CIVILES	
TRANSPARENCY INTERNATIONAL	
Daniel LEBEGUE	Président de la section française de Transparency International, ancien directeur du Trésor, ancien directeur général de la <u>Caisse des dépôts et consignations</u> , ancien vice-président BNP
Anne-Marie DUCROUX	Membre bénévole du conseil d'administration de Transparency International France en charge du dossier lobbying, présidente de la section environnement au Conseil économique, social et environnemental
ANTICOR	
Catherine LE GUERNEC	Présidente d'Anticor, conseillère municipale de Levallois-Perret
Jean-Luc TROTIGNON	Vice-président d'Anticor, conseiller municipal de Rambouillet

Jean-Pierre ROUX	Ancien président d'Anticor
Marion PAOLETTI	Maître de conférences en sciences de la politique, membre d'Anticor
REGARDS CITOYENS	
Tangui MORLIER	Cofondateur de Regards Citoyens
Christophe BOUTET	Membre de Regards Citoyens
UNIS CITES	
Stephen CAZADE	Directeur d'Unis-Cités

PERSONNALITES QUALIFIEES	
Jean-Marc JOUSSEN	Directeur de la communication des collectivités territoriales, directeur adjoint chargé des relations publiques institutionnelles de la Mutuelle nationale territoriale
Thierry SAUSSEZ	Ancien président de l'agence Image et Stratégie Europe, ancien conseiller en communication de l'Elysée, ancien directeur du service d'information du gouvernement
Dominique BERNARD	Directeur général du groupe Hersant media
Pierre CHASSAT	Directeur adjoint du cabinet du président de l'UMP, chargé de la communication
Guy CARCASSONNE	Professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre
Pierre JEANTET	Président directeur général du groupe Sud-Ouest et Midi-Libre, vice-président du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR), ancien président du directoire du groupe Le Monde
Olivier PICARD	Editorialiste des Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA), collaborateur de l'Express en région, présentateur d'une émission sur l'Europe sur Public Sénat
Pascal PERRINEAU	Professeur d'Université à Sciences Po, directeur du centre de recherches politiques de Sciences Po
Christophe BARBIER	Directeur de la rédaction de l'Express
Hervé FABRE-AUBRESPY	Conseiller d'Etat, conseiller pour la législation électorale pour le Premier ministre