

# Rapport

## France 2017

### Des mesures immédiates pour une nouvelle gouvernance

Tome 2

## Représentation et participation

*Synopia remercie les membres des groupes de travail  
qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport.*

**2016**

## **SOMMAIRE**

### **SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS**

### **INTRODUCTION**

#### **I- LES SYSTÈMES DE VOTES**

1. Vote blanc ou vote obligatoire ?
2. Un nouveau système de scrutin : le Vote Unique Transférable

#### **II- RÉFÉRENDUMS ET CONSULTATIONS CITOYENNES**

1. Le référendum national d'initiative citoyenne
2. Le référendum local
3. Les consultations citoyennes
4. Les « info-consultes »

#### **III- LES MEDIATIONS CITOYENNES**

1. Les assemblées citoyennes
2. Le devenir du CESE

#### **IV- ETHIQUE ET DÉONTOLOGIE DES ELUS**

1. Ethique ou déontologie
2. Une exigence déontologique professionnelle rigoureuse
3. Une formation obligatoire avant prise de mandat
4. Un engagement public et solennel

### **CONCLUSION**

## **SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS**

### **I. SYSTÈMES DE VOTE**

1. Comptabiliser le vote blanc en tant que suffrage exprimé avec invalidation de l'élection à partir du seuil de 30 %, d'abord au niveau national, puis au niveau local.
2. Élection des députés à la proportionnelle nominative (système à Vote Unique Transférable).
3. Seuls les élus locaux peuvent devenir sénateur.

### **II. RÉFÉRENDUM ET CONSULTATIONS CITOYENNES**

4. Introduire dans la Constitution le référendum national d'initiative citoyenne pour les questions de société.
5. Encourager et encadrer par la loi le référendum d'enjeu local.
6. Promouvoir l'utilisation de consultations citoyennes pour les débats locaux.
7. Généraliser progressivement les « info-consultes » citoyennes préalablement au vote des budgets locaux.

### **III. MÉDIATIONS CITOYENNES**

8. Instaurer – à différentes échelles de collectivités – les assemblées citoyennes consultatives (ACC), dont une part des membres est désignée par tirage au sort.
9. Utiliser l'infrastructure du Conseil Economique Social et Environnemental et de ses émanations en Régions pour organiser et fournir un support des ACC à la demande sur des thèmes d'enjeu national ou local.
10. Envisager le remplacement progressif de ces assemblées permanentes par des assemblées citoyennes consultatives à la demande.

### **IV. ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE DES ÉLUS**

11. Généraliser et vérifier l'entretien d'une charte éthique pour les collectivités, et d'un code de déontologie pour les élus nationaux et les exécutifs nationaux (membres du gouvernement) et locaux (ordonnateurs de dépenses publiques).
12. Supprimer la « réserve parlementaire » ou mettre son emploi sous le contrôle d'une ACC *ad hoc*.
13. Rendre accessible au citoyen la saisine de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique pour manquement grave d'un élu, dans le cadre d'une Charte éthique.
14. Préciser dans les textes les cas de conflits d'intérêt et vérifier la réglementation concernant le lobbying auprès des parlementaires.
15. Créer un « kit » de formation à la probité et l'exemplarité des élus et ministres non élus, adapté au type de mandat. La dispenser avant toute prise de fonction.
16. Pour tous les élus nationaux et exécutifs nationaux (gouvernement) et régionaux (présidents et vice-présidents de collectivités territoriale, maires et maires adjoints) : introduire progressivement l'obligation de prononcer à la maison commune un serment solennel lors de la prise de fonction, après avoir suivi une formation.

## INTRODUCTION

### A) L'IMPÉRATIF DE RENOUVELER ET MODERNISER LES PRATIQUES DÉMOCRATIQUES

Depuis trop longtemps déjà les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont éludé la question d'une refonte du système démocratique. Si la classe politique souhaite accroître la confiance que les citoyens français lui accordent, soustraire cette question au débat devient inenvisageable. Les enseignements que l'on peut tirer du dernier baromètre Sciences-Po CEVIPOF sur la confiance sont nombreux<sup>1</sup>. Ce n'est une surprise pour personne, 88 % des Français interrogés estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas de ce qu'ils pensent. Si ce chiffre est édifiant, les autres le sont tout autant. En effet, 67 % considèrent que la démocratie française ne fonctionne pas très bien ; seuls 12% déclarent faire confiance aux partis politiques français et 82 % expriment un sentiment négatif à l'égard la politique.

La situation est grave. Les citoyens ne se sentent pas suffisamment écoutés. Les décisions politiques leurs paraissent prises derrière des portes closes, par un personnel politique qu'ils jugent à 76 % plutôt corrompus. Dès lors comment gouverner vraiment lorsque la confiance repose sur du sable, surtout dans un système politique qui fonde sa légitimité sur la relation de confiance entre gouvernés et gouvernants ?

### B) LE DROIT DES FRANÇAIS À ÊTRE BIEN GOUVERNÉS

Le droit que défend Synopia, celui des citoyens à être bien gouvernés, implique de restaurer ce lien de confiance et d'adapter la gouvernance aux évolutions des attentes des citoyens quant à la pratique de la démocratie.

Ce « droit en devenir » est à l'origine de la création de Synopia. Il a donné lieu à la publication d'un manifeste, en septembre 2014, et d'un appel, lancé en avril 2015. Les signataires de cet appel et les membres de Synopia, après avoir accompli un important travail d'analyse et de confrontations d'expériences, en sont arrivés à une conclusion simple : aucun président de la République ne réussira à respecter les engagements qu'il aura pris sans s'attaquer d'abord à la modernisation et à la rénovation de nos institutions et des pratiques politiques. Selon le sondage IFOP pour Synopia (septembre 2016), 73 % des Français pensent que le prochain président ne parviendra pas à mener ses grandes réformes en l'état de notre système de gouvernance et des tensions sociales du pays.

Pour impulser une nouvelle gouvernance, et par là même créer une dynamique capable de restaurer la fonction politique dans toutes ses dimensions - légitimité, autorité, confiance, prise en compte de l'intérêt général et du temps long, capacité à transformer – il convient d'engager une mutation profonde, à tous les niveaux. C'est ainsi que trois objectifs majeurs se sont imposés au fil des travaux de Synopia :

- Dé-carriériser la classe politique.
- Restaurer l'efficacité de l'action publique.
- Recréer l'indispensable lien démocratique.

---

<sup>1</sup> Sciences-Po CEVIPOF, *Résilience* – Vague 7, janvier 2016.

Ces trois objectifs sont assortis d'un impératif qui est la vitesse d'exécution, seul gage de réussite.

Ils sont au cœur des propositions que Synopia formule dans un rapport en trois tomes, et qu'il convient d'appréhender dans leur ensemble.

Le premier volet du rapport de Synopia, qui a donné lieu à une publication en juin 2016, est consacré à l'élaboration de mesures immédiates pour une nouvelle gouvernance de la France, et axé sur la dé-cariérisation et l'efficacité. Le dernier volet du rapport s'intéressera à la gouvernance territoriale. Quant au second, objet du présent rapport, il se focalise sur le lien démocratique.

### **C) UN FOISONNEMENT CITOYEN EN MARCHÉ**

Les attentes des citoyens quant à leur implication dans la vie politique mais aussi dans la vie de la Cité en général, ont évolué en même temps que se sont développées les nouvelles technologies d'information et de communication. Le monde politique lui-même est bouleversé par le développement des outils numériques qui ouvrent la voie à une plus grande inclusion des citoyens, comme en témoignent l'essor des budgets participatifs et des consultations quotidiennes sur des applications mobiles (par exemple, Direct Citoyen, l'application des Républicains ou encore GOV, Mon Avis Citoyen, VOOTER, etc.).

Diverses primaires citoyennes sont organisées pour présenter des candidats qui sortent du sérail politique habituel, afin de montrer qu'il existe des alternatives au système actuel d'organisation d'élections. Ces phénomènes témoignent de la volonté grandissante des citoyens de changer le paysage politique, de désigner eux-mêmes leurs candidats sans passer par le filtre des partis politiques traditionnels, et de contribuer aux débats par la création de plateformes collaboratives et l'élaboration de projets « co-construits ».

Cette volonté de participer directement ne peut plus être ignorée par les représentants politiques. Pour être réellement représentatifs, ils doivent s'adapter aux évolutions de la société civile. De plus, le développement du numérique permet et exige une plus grande transparence des acteurs de la vie politique, encourageant les citoyens à formuler à leur égard de nouvelles exigences éthiques.

### **D) REPRÉSENTATION ET PARTICIPATION DIRECTE : UNE COMPLÉMENTARITÉ**

La question de la place des citoyens et de leurs opinions dans le processus de décision politique n'est pas nouvelle. Elle fut au cœur des discussions sur le système représentatif et la manière dont le peuple pouvait être associé efficacement à la gestion des affaires publiques et d'intérêt général, dans le but de conférer une légitimité aux actions politiques du gouvernement.

Après la révolution de 1789 et l'abolition de la monarchie absolue, le système représentatif incarne une alternative à la démocratie directe que beaucoup, comme Emmanuel-Joseph Sieyès, estiment néfaste : *« La France ne doit pas être une démocratie, mais un régime représentatif. (...) Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. (...) Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut*

*parler, ne peut agir que par ses représentants*<sup>2</sup> ». Le débat sur l'expression de la volonté populaire s'est poursuivi encore longtemps, notamment à l'occasion du passage en 1848 du suffrage censitaire au suffrage universel, d'abord réservé aux hommes, puis au suffrage universel incluant les femmes en 1944.

Aujourd'hui, la multiplication des initiatives citoyennes, la progression de l'idée de démocratie participative et le recours à des formes encore plus directes de participation politique, permettent de renouveler ce débat. Si 58 % des Français considèrent que le vote est le meilleur moyen d'influencer les décisions politiques, la représentativité n'est néanmoins plus suffisante, car elle limite la participation citoyenne à l'approbation ou à la désapprobation de l'exercice du pouvoir au moment du choix de ses représentants. Entre-temps, elle peut bien sûr s'exprimer sous différentes formes (manifestations, collectifs, associations etc.), mais qui n'ont évidemment pas le même impact sur la formation de la décision publique.

De même, la multiplication d'associations qui se substituent ou complètent l'action de l'Etat dans tous les domaines (l'éducation, avec des associations qui luttent contre l'illettrisme ; le social avec les associations d'insertion ; l'économie, avec le développement du *crowdfunding*, etc.), témoignent d'une volonté de participation de la part des citoyens. Le mouvement *bottom-up* (du bas vers le haut) s'oppose inévitablement au traditionnel mouvement *top-down* (du haut vers le bas), et vient bousculer les habitudes des gouvernants, les incitant à se repositionner pour accompagner et fertiliser les initiatives citoyennes.

Renforcer la démocratie participative ne peut que réduire l'influence de la « rue » et aider à juguler des violences qui souvent sont le fait de minorités instrumentalisées. D'autres modalités d'expression, récurrentes et organisées, sont envisageables, et ce deuxième volet du rapport Synopia pour une nouvelle gouvernance a pour objectif d'en proposer plusieurs, en s'inspirant de ce qui se pratique ailleurs, tout en gardant à l'esprit les spécificités de la culture politique française.

## **E) VERS PLUS DE LÉGITIMITÉ ET PLUS DE CONFIANCE**

Il n'est pas ici question de remplacer le système représentatif actuel, mais de le rénover et de lui adjoindre des modes de participation plus directe qui favoriseront le renouveau de la légitimité politique et entretiendront dans la durée le lien de confiance avec les citoyens. Mais, pour réussir, de tels changements devront être accompagnés par un important travail sur l'éthique et à la déontologie. En effet, 81 % des Français expriment un sentiment négatif à l'égard des hommes et femmes politiques, dont 54 % qui se disent déçus et 20 % dégoûtés (Sciences-po CEVIPOF). Ces chiffres témoignent de la crise de confiance actuelle.

Toute personne titulaire d'un mandat politique se voit, théoriquement, conférer en même temps qu'un pouvoir, une responsabilité qui l'engage devant tous les citoyens, et cette responsabilité devrait agir comme un garde-fou pour prévenir d'éventuelles dérives. Cependant, une partie de la classe politique s'est écartée de cette responsabilité, comme en témoignent la succession d'écarts, voire de scandales de ces dernières années. Autant d'évènements qui mettent à mal la confiance des citoyens et nourrissent les critiques dures envers cette classe politique, de droite comme de gauche, qui semble ne

---

<sup>2</sup> Emmanuel-Joseph Sieyès, « Sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale », in *Les Orateurs de la Révolution française. Les Constituants*, Tome I, Paris, Gallimard, 1989, p. 1025 et 1027.

pas respecter les lois qu'elle fabrique (65 % des citoyens déclarent ne faire confiance à aucun bord politique). Dans un souci de transparence, d'honnêteté et de confiance, il apparaît nécessaire de mettre en place un code, ou une charte déontologique, qui énumérerait les responsabilités et les devoirs des hommes et des femmes politiques envers les citoyens.

## **F) SYNTHÈSE DE NOS OBJECTIFS :**

- **Améliorer la représentation**
  - en repensant les modalités et le système du vote pour assurer une plus grande représentativité et lutter contre l'abstentionnisme : l'élu doit être représentatif, identifiable et redevable de son action. Ainsi, une dose de proportionnelle, sans dépersonnalisation, s'avère nécessaire, et la comptabilisation du vote blanc comme ultime recours (Chapitre I),
  - en renforçant considérablement le « contrat moral » qui unit élu et électeur : éthique des collectivités et déontologie de l'élu (Chapitre IV), qui s'étend ensuite sur l'obligation de formation et d'engagement public et solennel.
  
- **Introduire plus de participation**
  - en renforçant la pratique du référendum et des consultations citoyennes, notamment par l'introduction de référendums locaux et en encourageant les consultations citoyennes sur les enjeux locaux (Chapitre II),
  - en encourageant de nouvelles formes de médiations citoyennes, notamment par l'organisation d'assemblées citoyennes consultatives – tirées au sort – qui seraient appelées à délibérer sur des sujets d'intérêt général, en s'appuyant sur l'infrastructure du CESE et de ses émanation en Régions (Chapitre III).

Recréer du lien démocratique constitue un défi majeur et essentiel. Il faudra procéder par tâtonnements, essayer et voir ce qui fonctionne et rectifier ce qui ne fonctionne pas, afin d'éprouver les limites et les obstacles de la démocratie participative, et déterminer jusqu'où il est possible d'aller, sans s'opposer à l'impératif d'efficacité.

Tel est l'enjeu des propositions qui sont développées et argumentées dans les chapitres suivants.

## NOS PROPOSITIONS

### I. Pour un renouveau des systèmes de vote

La France a connu l'instabilité gouvernementale et l'émiettement de ses partis politiques avec l'effet des scrutins nationaux à la proportionnelle en vigueur sous la IV<sup>ème</sup> République. En réaction, les rédacteurs de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République ont voulu s'inscrire dans le cadre du « parlementarisme rationalisé » et instaurer le scrutin majoritaire à deux tours afin que se dégage une majorité bien identifiée à l'Assemblée nationale, et ainsi garantir la continuité de l'action gouvernementale. De la même façon, le besoin de stabilité a guidé le choix des systèmes électoraux de la plupart des « vieilles » démocraties occidentales : scrutin majoritaire à un tour en Grande-Bretagne, mixte majoritaire et proportionnel en Allemagne, proportionnel à bonus en Italie, etc. Beaucoup d'autres pays – nordiques en particulier – s'en tiennent à une représentation proportionnelle en jouant sur le niveau des seuils afin d'éviter une trop grande dispersion.

Le scrutin proportionnel et son mode d'élection plurinominal, par liste, induit cependant une dépersonnalisation de l'élection au profit des partis politiques : on ne vote plus pour une personne mais pour un parti, ce qui entraîne inévitablement un sentiment d'éloignement entre les citoyens et leurs représentants.

De plus, le discrédit des élus en place, la fissuration des partis de pouvoir et la naissance de formations protestataires dans les grands pays conduisent à se demander si la mise en œuvre de la représentation proportionnelle ne serait pas source « d'ingouvernabilité ». C'est pourquoi la classe politique apparaît réticente, et ne semble prête à consentir qu'une certaine « dose de proportionnelle » sans bouleverser le système en place.

L'ensemble de ces débats fait qu'aujourd'hui le seul vote protestataire est l'abstention. C'est pourquoi nous devons nous poser la question de la comptabilisation des votes blancs et par conséquent de la possibilité de rendre le vote obligatoire.

#### 1. VOTE BLANC ET/OU VOTE OBLIGATOIRE ?

Comptabiliser le vote blanc implique de lui donner une valeur et de lui attribuer un pouvoir de sanction cohérent. À elle seule, cette mesure phare rendrait à la démocratie française son caractère authentique, et permettrait enfin l'avènement d'un vrai gouvernement « du peuple par le peuple, pour le peuple ». 85 % des Français y sont favorables<sup>3</sup>.

Chaque citoyen doit disposer du choix de voter pour un candidat, ou de rejeter l'offre politique dans son ensemble si elle ne lui convient pas. Faute de quoi, la réalité s'apparente à un déni de démocratie.

Le vote doit donc être pris en compte en tant que suffrage exprimé et comptabilisé dans le décompte du scrutin. Si le nombre de votes blancs dépasse le seuil de 30 %, l'élection est invalidée (sous réserve

---

<sup>3</sup> Sondage IFOP pour Synopia, septembre 2014.



– bien entendu – qu’il reste au moins deux candidats en lice. S’il n’y en a qu’un, c’est la majorité des suffrages exprimés qui compte).

En cas d’invalidation du scrutin, un gouvernement provisoire est chargé de gérer les affaires courantes du pays et, après un délai raisonnable, un nouveau scrutin est organisé.

La question du vote blanc, s’il est comptabilisé, pose celle du vote obligatoire. En effet, si l’électeur dispose de la faculté de faire entendre son désappointement vis-à-vis de toutes les offres politiques qui lui sont faites, il n’a en toute logique plus aucun motif valable de s’abstenir. Cependant, la coercition en la matière semble difficile à mettre en œuvre, et pourrait même être contreproductive pour le développement de l’esprit civique : le devoir électoral, devenant une obligation, pourrait apparaître à certains comme une corvée.

D’ailleurs, dans les pays qui pratiquent le vote obligatoire depuis longtemps, les sanctions sont absentes (Australie) ou peu appliquées (Belgique), la participation demeure élevée (supérieure à 80 %), et le vote blanc – comptabilisé avec les bulletins nuls - reste contenu dans la fourchette de 5 à 7,5 % selon les élections.

L’instauration du vote obligatoire semble utile pour des pays jeunes qui ont besoin de construire un réflexe démocratique, mais non pour le réparer.

Le vote blanc permet à un peuple de signifier à sa classe politique, de façon parfaitement démocratique, son impatience et son insatisfaction. Le vote blanc se suffit à lui-même et il n’est pas nécessaire de le coupler au vote obligatoire.

Le scrutin idéal pour la mise en œuvre du vote blanc est celui de l’élection présidentielle. Il pourra ensuite être décliné aux scrutins municipaux. En revanche, ce mode semble peu approprié aux élections législatives, ou aux élections de listes.

## **2. UN NOUVEAU SYSTÈME D’ÉLECTION DES DÉPUTÉS : LE VOTE UNIQUE TRANSFÉRABLE**

Le premier acte de la reconstruction du lien démocratique passe en priorité par l’instauration d’un mode de scrutin qui légitime davantage les élus et soit fidèle aux choix des électeurs : le citoyen doit être en mesure d’élire des représentants qui les représentent. Ils sont exaspérés de devoir « consommer » une offre politique imposée par le haut, et de se voir imposer un choix restreint qui ne reflète que très partiellement leur sensibilité (on peut être de droite et avoir une conscience écologiste, ou encore être de gauche et ne pas rejeter en bloc l’idée du libéralisme).

Le scrutin à Vote Unique Transférable est un système qui permet une bien meilleure représentation des électeurs et de leurs sensibilités. Connue en anglais sous l’acronyme STV (*Single Transferable Vote*), il est fréquemment utilisé dans le monde anglo-saxon, en Irlande, en Australie et aussi à Malte.

Le système de Vote Unique Transférable prévoit un scrutin uninominal à un seul tour. L’électeur indique sur son bulletin de vote, en face du nom des candidats un numéro (1, 2, 3, etc.) qui correspond à son ordre de préférence desdits candidats. Au moment du dépouillement et après calcul d’un quota propre au périmètre du scrutin, si le choix numéro 1 de l’électeur est, soit déjà élu (parce qu’ayant obtenu un score égal au supérieur au quota), soit éliminé (en raison d’un score trop faible), c’est son second choix qui est pris en compte, et ainsi de suite.

En pratique, ce système fonctionne bien s'il y a entre deux à cinq sièges à attribuer. Sa mise en place en France imposera une réduction du nombre des circonscriptions. La proposition consiste à simplifier et à stabiliser la carte des territoires des députés en ramenant les 577 circonscriptions actuelles à une centaine de circonscriptions électorales.

L'un des grands avantages du système est d'éviter que les partis distribuent les places éligibles. L'électeur peut voter pour le candidat qu'il préfère, sans qu'on lui impose une liste entière.

Le scrutin le plus favorable pour que le système du VUT produise ses meilleurs effets est l'élection des députés. Cependant, la mise en application de ce nouveau mode de scrutin nécessite que les électeurs s'habituent au système et se l'approprient. C'est pourquoi il pourrait être expérimenté dans un premier temps à l'échelle locale, à titre expérimental.

L'élection via le VUT conduira-t-elle à un émiettement des positions actuelles ? C'est possible, mais les élus les plus actifs et compétents n'auront pas de difficulté à se faire réélire. Le VUT aura aussi pour effet de mettre « à la retraite » ceux qui encombrant le paysage politique national ou régional au delà d'une durée et d'un âge raisonnables. D'un autre côté, les partis qui ne parviennent pas à être représentés pourraient disposer de députés à la mesure de leur électorat. Enfin, le VUT favorisera l'émergence de nouvelles formations politiques, et assurera une bien meilleure représentation des Français, tout en évitant les dangers et les pièges de la proportionnelle intégrale.

Ce système de scrutin induira nécessairement une évolution du paysage politique, avec la formation d'alliances antérieures ou postérieures au scrutin. Une telle mesure nous paraît d'autant plus indispensable que ladite recomposition est déjà d'actualité : à gauche comme à droite, les clivages recourent de moins en moins les appartenances partisans.

Le citoyen ne peut laisser cette recomposition s'opérer entre élus, au gré de leurs intérêts propres. Les nouvelles tendances et alliances politiques doivent sortir des urnes. Il est urgent d'adopter un système de scrutin qui permette cette expression, tout en conservant l'ancrage local des députés, gage de l'identité nécessaire pour rendre l'élu comptable de ses actes devant ses électeurs, et non pas seulement devant les médias. Le VUT répond à cet objectif.

## **II. Référendums et consultations citoyennes**

Même s'il était mieux représenté, le citoyen ressentirait quand même le besoin de participer davantage aux décisions publiques. L'information est de plus en plus disponible et suscite plus de réaction, de besoin de s'exprimer, et de désir d'intervenir dans la décision. Les réseaux sociaux sont *de facto* intégrés processus de décision. Autant prendre acte de ce phénomène et chercher à canaliser cet embryon « d'agora numérique » en organisant des consultations citoyennes et des référendums.

Le référendum est prévu par la Constitution de la Vème République à l'initiative du Président<sup>4</sup>. Le champ des thèmes qui peuvent être soumis à référendum est, en France, particulièrement vaste. Ainsi, l'article 11 prévoit que « *le Président de la République (...) peut soumettre au référendum tout projet de loi portant*

---

<sup>4</sup> Ou, depuis 2008, « d'initiative partagée », soit 10 % des électeurs et + 20 % des parlementaires.

*sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »*

Aujourd'hui encore on sent que les politiques cherchent à utiliser cette aspiration citoyenne pour le meilleur et pour le pire. Ainsi, le référendum organisé par les Britanniques sur le *Brexit* rappelle que le référendum est un outil à manipuler avec précaution, notamment dans la formulation de la question.

Mais les Français veulent être consultés plus souvent. Le temps de l'élection ne suffit plus. Pas plus qu'elle ne vaut plébiscite du programme du candidat élu dont la légitimité est avant tout institutionnelle. C'est ce qui ressort du sondage IFOP pour Synopia (septembre 2016) : 81 % des Français souhaitent que le prochain président de la République les consulte pas référendum, dans les trois mois suivant son élection, afin de leur faire approuver ses grandes réformes.

De façon plus large, le référendum doit évoluer pour devenir un outil de bonne gouvernance destiné à traiter des sujets de société qui, bien souvent, traversent les clivages partisans, comme en témoignent les débats autour du mariage pour tous ou de l'accompagnement médical de la fin de vie. Autant de questions sur lesquelles l'expression citoyenne a peiné, ou peine, à se faire entendre.

Mais l'utilisation du référendum n'est pas forcément limitée au cadre national. L'autre cas d'application porte sur des questions d'intérêt régional comme par exemple l'opportunité de nouvelles infrastructures. Il faut cependant être très prudent dans le maniement de cet outil, et veiller à ce que la population concernée soit la bonne (dans le cas du référendum organisé sur l'aéroport régional de Notre-Dame des Landes, la population consultée était celle du département de Loire Atlantique, ce qui a été contesté).

À plus petite échelle (une commune, ou un quartier de grande ville), on parlera plutôt de « consultations citoyennes » sur des priorités budgétaires ou d'aménagement très local, à l'image de ce qui se pratique pour des choix d'investissements dans les arrondissements de Paris, ou encore de la consultation lancée à Saint-Cloud sur les restrictions budgétaires à retenir.

A la différence du référendum dont le résultat est d'ordre contraignant pour le pouvoir politique, la consultation citoyenne est d'ordre uniquement consultatif, et vise avant tout à faire participer les citoyens aux débats publics locaux.

Le référendum et la consultation citoyenne, à l'échelle locale, posent tous les deux le même problème : ils sont soumis à ce qu'on appelle le syndrome NIMBY (« *Not in my backyard* ») qui désigne l'opposition de résidents à un projet local en fonction d'intérêts personnels et privés de populations locales et au détriment de l'intérêt d'une population plus vaste.

Ce deuxième chapitre s'interroge donc sur le référendum national d'initiative citoyenne, le référendum local, les consultations citoyennes et leurs modalités d'application sur le territoire national.

## **1. LE RÉFÉRENDUM NATIONAL D'INITIATIVE CITOYENNE**

Comme en Italie, nous proposons qu'un référendum d'initiative citoyenne puisse être organisé au moins sur des questions de société, dès lors que la demande a recueilli un certain quota de signatures.

Le référendum abrogatif italien permet au cinquième des membres d'une Chambre, à 500 000 électeurs ou à 5 conseils régionaux, de demander l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur législative. Ce mécanisme a été employé à de nombreuses reprises depuis la publication de la loi du 25 mai 1970 qui fixe la procédure applicable pour tous les référendums prévus par la Constitution. Depuis 1987, la plupart des initiatives proviennent, non plus de l'opposition mais d'une partie de la majorité, désireuse de réformer les institutions. Ainsi, le référendum sur l'élection des sénateurs d'avril 1993 a permis de rejeter la représentation proportionnelle, jugée responsable du mauvais fonctionnement du régime.

Les lois budgétaires et fiscales, ainsi que les lois de ratification des traités internationaux ne peuvent pas faire l'objet d'un tel référendum.

Notre proposition d'introduire le référendum d'initiative citoyenne dans la Constitution est donc soumise à un certain nombre de précautions :

- limiter l'objet du référendum d'initiative citoyenne aux questions de société dont l'enjeu reste simple à appréhender, sans quoi l'opinion publique risque d'être soumise à l'avis d'experts et autres autorités déclarées comme telles ;
- effectuer systématiquement un contrôle de constitutionnalité ;
- fixer le seuil minimum de signatures à 650 000 électeurs (10 % de la population) ou 20 % des membres d'une des deux chambres de la représentation nationale ;
- ne valider le résultat du référendum qu'à partir de 50 % de participation.

Enfin, si l'objet du référendum est très clivant, par exemple entre deux familles politiques, nous préconisons qu'il soit précédé par une tentative de médiation confiée à une assemblée consultative citoyenne (ou ACC, cf. chapitre III ci-dessous). Celle-ci peut, soit proposer la solution à faire adopter par les habituelles assemblées représentatives, soit au moins aboutir à une reformulation de la question du référendum de telle façon qu'elle divise moins les Français.

## **2. LE RÉFÉRENDUM LOCAL**

Le référendum local pose le même problème que le référendum national : comment éviter d'en faire l'instrument de lutte contre le pouvoir central ? Si nous sommes favorables à la mise en place de référendums locaux, des précautions doivent toutefois être prises, à plusieurs niveaux :

- dans la formulation de la question
- dans la délimitation des sujets soumis au référendum
- dans l'exécution du référendum
- dans la définition du corps électoral consulté.

La formulation de la question est primordiale : elle doit être concrète et permettre d'aboutir à une solution effective. C'est la condition *sine qua non* de l'organisation de référendums à l'échelle locale. Les sujets soumis au vote doivent être des sujets locaux qui concernent exclusivement les personnes interrogées. L'enjeu doit être un enjeu local, c'est-à-dire être propre au territoire concerné et sans valeur d'influence pour un autre territoire du pays. Par exemple, un maire peut interroger les habitants de sa ville ou de sa commune sur le réaménagement d'une place ou sur la transformation d'un bâtiment public. Une question possible pourrait-être celle-ci : « Pour le réaménagement de la place

« X » préférez-vous le Projet A ou le Projet B ? ». Restreindre les sujets soumis au référendum à des sujets locaux permet d'éviter le syndrome NIMBY, et donc de ne pas nuire aux intérêts d'autres populations.

Le territoire d'application du référendum local peut être un département, une ville ou une agglomération, une métropole. Le référendum peut être envisagé à la demande des collectivités, du préfet ou des citoyens eux-mêmes. Une initiative citoyenne se ferait sur la base d'un recueil de signatures d'électeurs en nombre au moins égal à 10 % de la population du territoire concerné.

Enfin, la validité du résultat du référendum ne peut être acquise qu'avec une participation d'au moins 50 % des électeurs, comme nous le proposons pour le référendum national et après validation du sujet, de la question posée, et du corps électoral par un comité déontologique qui pourrait être composé du préfet et du président de la Région, par exemple. Compte-tenu du coût et du risque de lassitude, de telles initiatives ne pourront intervenir qu'exceptionnellement et devront être encadrées par la loi.

### **3. CONSULTATIONS CITOYENNES**

A l'échelle de la commune d'un département ou du quartier d'une ville, il semble judicieux de pratiquer la consultation citoyenne à valeur consultative, plutôt que le référendum.

Les progrès des moyens de communication numérique permettent d'envisager une forte extension de ce type d'expression populaire. De façon croissante, les Français sont interrogés pour des sondages et pour connaître leur avis (forums, etc.). Dès lors, pourquoi ne pas consulter davantage sur les politiques publiques, à tous les niveaux ?

Récemment, de telles consultations ont été mises en place pour le choix du nom de certaines nouvelles Régions françaises, ou encore l'avenir d'une place de Perpignan. La ville de Rennes souhaite également recueillir l'avis de ses administrés sur son projet « Rennes 2030 » et certains maires comme à Argentan ou Beauvais veulent interroger les électeurs sur la possibilité du port d'armes par les policiers municipaux.

Mais si la consultation citoyenne n'est qu'indicative – par opposition au référendum – le risque d'en abuser et d'en faire un usage qui sape, même involontairement, la crédibilité des élus, est bien réel. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'une mesure d'ordre public.

Il convient donc de bien préciser les règles du dispositif des consultations citoyennes pour garantir leur avenir et la valeur de leur avis. Dans l'idéal, elles devront :

- porter sur des questions ouvertes (avec avis multiples, place aux commentaires, etc.) ;
- laisser de larges possibilités d'initiatives : élus et partis, mais aussi associations et groupes citoyens, collectifs spontanés, etc.) ;
- utiliser les moyens de communications numériques directs ;
- organiser leur dépouillement bénévolement et efficacement ;
- garantir une exploitation sérieuse, honnête et rigoureuse des résultats.

#### 4. LES « INFO-CONSULTES » SUR LES BUDGETS LOCAUX

Les actes de démocratie directe que sont les « info-consultes » organisées par certaines villes pour l’approbation de budgets ou de projets d’investissements constituent un moyen moderne et pertinent qui permet à un administré de réagir avant même la prise de décision par les instances compétentes. De telles démarches devraient être généralisées.

En effet, alors que les débats des conseils municipaux sont publics, la transparence n’y est pas effective compte-tenu de la complexité des présentations et du manque de disponibilité des citoyens pour utiliser et analyser les données fournies. Pour s’exercer avec efficacité, la transparence, notamment sur les budgets de fonctionnement et d’investissement des villes ou des communes, suppose le respect de deux principes :

- l’utilisation de documents standardisés de présentation synthétique, compréhensible par le plus grand nombre, et présentant aussi bien les chiffres que les objectifs poursuivis<sup>5</sup> ;
- l’utilisation de moyens modernes de diffusion et de partage d’information pour toucher un maximum de citoyens.

Avant chaque présentation en conseil municipal, l’ordre du jour et les budgets seraient présentés et adressés préalablement aux citoyens qui auraient précédemment fourni leur adresse e-mail. Cette démarche du partage vise la transparence des informations, et ne suppose pas un vote ou une décision que seuls les élus sont habilités à délivrer, mais plutôt destinés à informer et recueillir les commentaires et les avis des administrés.

Un des scénarios d’implémentation possible serait de commencer par des collectivités volontaires qui confieraient l’exploitation des réactions des administrés à une association citoyenne. Celle-ci se verrait également accorder un certain temps de parole lors des conseils municipaux pour rendre compte des commentaires recueillis via une plateforme dédiée, et ainsi représenter ceux qui se seraient exprimés.

### III. Médiations citoyennes

Un autre moyen de contribuer à la revivification de la démocratie représentative, est de recourir à la médiation citoyenne qui part du besoin de résoudre des conflits de « vivre ensemble » en évitant de faire appel à la justice. Il existe des associations, des formations, des services municipaux dans ce domaine.

Aujourd’hui, il semble souhaitable d’élargir cette démarche et d’utiliser les méthodes ainsi élaborées pour fluidifier la vie de la collectivité. Ainsi, d’après le site internet d’une mairie de la région parisienne, « *La médiation citoyenne [...] englobe l’ensemble des dispositifs mis en place pour placer le citoyen au cœur de son territoire : conseils de quartiers, réunions publiques, espaces web collaboratifs et participatifs, rencontres hors les murs, commissions paritaires élus-citoyens, comités de suivi, création de liens entre différents acteurs de la ville, etc.* »

A noter aussi l’essai - depuis 2015 - de "conseils citoyens" de quartier à Toulouse, destinés à suivre l’exécution des contrats de ville. Les résultats sont encore modestes puisque, dans le meilleur des cas,

---

<sup>5</sup> La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a acquis un précieux savoir faire en matière de présentation claire de questions complexes dont nous pouvons nous inspirer.

le conseil se contente de favoriser des initiatives locales (radio de quartier, création d'un lieu d'accueil, etc.). Mais ce n'est qu'un début, et de telles expérimentations méritent d'être poursuivies.

Parmi ces moyens de médiation en plein essor, il convient d'insister sur le développement des assemblées citoyennes, à tous les niveaux, à commencer par leur usage pour les enjeux nationaux. De telles assemblées ouvrent la voie à des innovations démocratiques susceptibles de faire évoluer le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) et ses émanations dans les Régions.

## 1. LES ASSEMBLÉES CITOYENNES

L'idée est d'organiser des assemblées citoyennes consultatives (ACC), comprenant en majorité ou en totalité des citoyens tirés au sort, pour les faire délibérer sur des sujets d'intérêt général, à la demande du gouvernement, des collectivités ou des citoyens eux-mêmes (sur la base d'un recueil de signatures d'électeurs en nombre au moins égal à 10 % de la population du territoire concerné).

Ces assemblées peuvent être mobilisées au niveau local, sur des sujets d'intérêt local, ou au niveau national, sur des sujets de société plus généraux, voire même de changements constitutionnels<sup>6</sup>. Sauf cas particulier, une ACC a une durée de vie courte. Elle est constituée pour répondre à une question ou résoudre un problème, et ensuite dissoute, à l'instar d'un jury d'assises.

La grande nouveauté de cette proposition est l'introduction du tirage au sort comme mode de désignation des membres de ces assemblées citoyennes consultatives. Les avantages du tirage au sort sont multiples, et son utilisation remonte aux origines de la démocratie. Ce système permet de faire venir à la politique des personnes qui s'en tiennent plus ou moins éloignées, favorisant ainsi à la fois une diversité des expériences sociales et la pratique d'une démocratie plus vivante. Le tirage au sort renforce également l'égalité entre les citoyens, puisque chacun dispose d'une chance égale de participer à la vie publique.

En outre, les sociologues ont montré que des assemblées de personnes de différents horizons sont plus productives et plus innovantes que des assemblées formées de politiciens professionnels, qui partagent les mêmes références et les mêmes codes, voire les mêmes intérêts. Cela devrait garantir une plus grande impartialité des débats.

Le tirage au sort souffre de critiques récurrentes, notamment celle portant sur la compétence et l'expertise des personnes tirées au sort. Mais il s'agit là d'un reproche que l'on peut également adresser au principe même de la démocratie : d'une part, l'électeur n'est pas nécessairement compétent – et pourtant, il vote –, et d'autre part, personne ne vérifie la compétence des élus sur les dossiers qu'ils ont à traiter. Le principe démocratique n'est pas frappé d'illégitimité pour autant.

Un autre problème se pose : celui de la représentativité des personnes tirées au sort. On ne peut en effet pas scientifiquement assurer que l'échantillon tiré au sort sera représentatif. Le tirage au sort a inévitablement un caractère aléatoire et arbitraire. Mais la même remarque peut être faite pour la démocratie représentative : la représentativité et la légitimité des élus sont discutables en cas d'abstention massive, ou encore lorsque les partis qui recueillent un grand nombre de voix ne sont pas, ou peu, représentés au Parlement.

---

<sup>6</sup> Comme ce fut le cas en Irlande.



Le système des assemblées citoyennes consultatives tirées au sort n'est pas entièrement nouveau et a déjà été testé dans plusieurs pays. L'Irlande, en 2013, a mis en place la « Constitutional Convention », une assemblée pour débattre d'une dizaine de points de révisions de la Constitution (sur 100 membres, 66 citoyens et 33 parlementaires ont été tirés au sort). Un référendum a ensuite été organisé le 22 mai 2015 sur deux des points débattus par l'assemblée.

Pour les assemblées consultatives, au niveau national comme au niveau local, il est possible de tirer au sort une partie de citoyens (volontaires ou non) et une partie d'élus (comme ce fut le cas en Irlande). Il est également envisageable de définir un collège de citoyens tirés au sort (par exemple, les élus locaux).

Au niveau local comme au niveau national, pour que la démarche soit performante, les questions et sujets soumis à la délibération des assemblées tirées au sort doivent répondre à certains critères, notamment la simplicité des sujets et la clarté de leur énoncé afin de permettre l'émergence de choix nets et facilement compréhensibles. En revanche, l'audition d'experts sera déterminante au cours des travaux.

Localement, les sujets doivent concerner des questions importantes pour la commune ou le département et ne doivent pas entrer dans la logique du syndrome NIMBY qui biaiserait les conclusions.

Nationalement, les sujets doivent concerner en priorité des propositions de révisions constitutionnelles et des sujets qui intéressent la société toute entière (gestation pour autrui, euthanasie, vote des étrangers, etc.)

Pour que l'expérience soit un succès, il convient de fixer d'entrée de jeu les règles de fonctionnement et les pouvoirs de ces assemblées, ainsi que prévoir l'accompagnement nécessaire à un fonctionnement fécond de ces assemblées (organisation des débats par des professionnels avec des méthodes d'animation de réunion éprouvées, apports d'expertises, etc.). Il conviendra d'inscrire dans la Constitution les sujets qui seraient obligatoirement soumis à des assemblées citoyennes consultatives, ou imaginer un système de pétition pour faire appel à ces assemblées (comme c'est le cas dans la procédure du référendum d'initiative citoyenne).

## **2. DEVENIR DU CESE ET DES CESER**

Le CESE est aujourd'hui considéré comme la troisième assemblée nationale. Il est constitué de 233 conseillers choisis pour 5 ans parmi les corporations, associations, syndicats et autres "corps intermédiaires", qui ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs. Son budget total est de 41 millions d'euros. L'assemblée du CESE est déclinée dans les régions sous l'appellation de conseil économique social et environnemental régional (CESER). Si les rapports qu'il produit sont souvent très fouillés, ils restent néanmoins peu utilisés.

À l'origine, le CES a été voulu par le Général de Gaulle pour prendre le pouls de la France des corporations et autres acteurs associatifs. L'impact de ces assemblées (aujourd'hui CESE et CESER) semble désormais émoussé par la perte de représentativité des organismes qui en constituent le socle. On peut affirmer qu'elles ne contribuent que faiblement au maintien d'un lien démocratique entre les citoyens de base et ceux qui les gouvernent, et que son pouvoir d'influence est négligeable.



L'idée est donc d'utiliser l'infrastructure des CESE(R) pour organiser à la demande et sur des thèmes précis nationaux (exemple : réforme du code du travail) ou régionaux (exemple : projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes) des assemblées consultatives citoyennes (ACC), composées pour partie par tirage au sort, et pour partie d'élus, avec obligation de présenter les conclusions à l'approbation de l'assemblée élue "compétente" sur le sujet.

Par ailleurs, il faut étudier la manière dont est élaboré le programme des travaux des CESE(R) et examiner s'il pourrait être exécuté par des ACC à la demande, ce qui conduirait progressivement à la disparition des assemblées permanentes. Il ne s'agit pas tant de s'attaquer au budget des CESE(R), pas plus que de mettre en cause la bonne volonté de ceux qui contribuent à leurs travaux, que de chercher à revitaliser et à créer du lien démocratique.

#### **IV. Éthique et déontologie des élus**

Il n'est décemment plus possible de tolérer ces soudaines découvertes d'élus qui ont profité de leur situation pour s'enrichir, via de multiples trafics d'influence et la complicité de tiers (entreprises, etc.).

Il n'est pas non plus concevable que certains élus s'affranchissent de la fiscalité de notre pays en oubliant de déclarer des revenus, ou en réfugiant des capitaux à l'étranger.

Il est également incompréhensible que des moyens illicites puissent être utilisés pour financer un parti ou une campagne électorale, alors même que ces financements sont encadrés par la loi.

Enfin, il est inacceptable qu'un élu s'adonne au favoritisme, mélange ses intérêts privés avec son activité publique, pratique le gaspillage des deniers publics, ou transgresse les règles de conduite publiques.

Il est du devoir impérieux de tout élu d'avoir un comportement exemplaire en tous points. Il y a 2000 ans, le poète latin Claudien disait que « le comportement du monarque est la loi sur la terre ». Cela n'a pas changé, et les attentes des Français restent très fortes dans ce domaine. Et pour cause !

Plusieurs questions doivent alors être posées :

- À quelle éthique un élu doit-il obéir ?
- Quelle déontologie professionnelle doit-il respecter ?
- Comment et quand le former ?
- Comment rendre son engagement crédible ?

Il convient d'abord d'examiner ces questions pour ensuite formuler des propositions.

##### **1. ETHIQUE OU DÉONTOLOGIE ?**

Le mot éthique, sous la forme de « charte d'éthique » ou « code d'éthique » est plus fréquemment employé pour un corps social, une population, très généralement une « entreprise » (à but lucratif ou non), dont l'objet est de décliner les valeurs du groupe et d'en déduire des règles de comportement. Une profession, ou une corporation, s'appuiera plutôt sur un code de déontologie.

Au Canada, il est demandé aux élus d'adhérer aux valeurs de la collectivité (de laquelle ils tirent leur mandat) en matière d'éthique, ainsi que de respecter ses règles de déontologie.

En pratique, les valeurs en question touchent essentiellement au comportement de l'élu (exemplarité, respect des autres, des procédures, etc.), tandis que les règles se concentrent surtout sur les cas de conflits d'intérêt.

En France, grâce à l'amendement Doucet (12 novembre 2013), le code général des collectivités territoriales a été doté d'une « charte de l'élu local » visant à ce que celui-ci « *exerce son mandat dans le respect des principes déontologiques* » qui y figurent. Cette charte énumère en douze points les principes auxquels l'élu doit se conformer, mélange de règles de comportement et d'interdits, faisant si besoin référence à la loi, y compris en ce qui concerne les conflits d'intérêt, mais beaucoup moins détaillés que dans le cas canadien.

Quant à l'Assemblée nationale, elle a adopté dès le mois d'avril 2011 un « Code de Déontologie des députés » énoncé comme une suite de principes que les députés ont le devoir de respecter. Il s'agit d'un texte très proche dans l'esprit de prescriptions déontologiques d'une profession comme le ferait une corporation libérale. On s'appuie encore beaucoup sur une présumée conscience professionnelle, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de l'IRFM<sup>7</sup>.

En ce qui concerne le Sénat, des prescriptions analogues sont insérées en différentes parties du Règlement Général du Bureau de la chambre haute.

Pour autant, ces documents sont encore formulés en termes généraux, et n'ont pas la précision opérationnelle des codes d'éthique ou de déontologie mis en place dans les pays anglo-saxons.

Assez naturellement donc, les municipalités, sur le modèle d'une entreprise, iront chercher « une éthique » de leur collectivité (on parle de « valeurs de la municipalité » qui s'étendent aux employés de la ville), tandis qu'individuellement les élus seront soumis à une déontologie de la « profession ». D'où les appellations de « code d'éthique et de déontologie ».

A contrario, députés et sénateurs se contentent d'un code de déontologie pour la profession.

La vraie question est de savoir si ces prescriptions sont suffisantes, indicatives, ou contraignantes et appliquées.

## **2. UNE EXIGENCE DÉONTOLOGIQUE PROFESSIONNELLE RIGOUREUSE**

Le code de déontologie des députés se compose de sept articles de prescriptions ou devoirs :

INTÉRÊT GÉNÉRAL – INDÉPENDANCE – OBJECTIVITÉ – RESPONSABILITÉ – PROBITÉ – EXEMPLARITÉ – OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

L'outil de surveillance de la probité des responsables de la chose publique n'a été créé qu'en 2013 avec l'institution de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)<sup>8</sup>. Le

---

<sup>7</sup> Indemnité Représentative de Frais de Mandat.

<sup>8</sup> Loi du 11 octobre 2013.

principe est de disposer pour chaque personne d'un certain niveau de responsabilité publique, d'une référence patrimoniale et de relations d'intérêts préexistantes à l'exercice du mandat. Il y a là incontestablement un outil puissant à même de garantir au citoyen la probité des membres du gouvernement, et, depuis peu, les responsables exécutifs des principales collectivités territoriales, ainsi que les députés européens.

Quant aux députés et sénateurs, ils sont soumis aux mêmes obligations de transparence en vertu du Code Electoral<sup>9</sup>.

Il faut aller plus loin et renforcer l'autorité et l'indépendance de cette institution encore jeune. Deux suggestions :

- Être plus précis sur les cas de conflits d'intérêt et – si nécessaire – ajouter un complément réglementaire en ce qui concerne le lobbying auprès des membres des deux assemblées du Parlement.
- Abroger le dispositif de la « réserve parlementaire », ou en réformer profondément le fonctionnement (par exemple, imaginer que les projets qu'elle finance soient soumis à un appel à projet, porté par le parlementaire qui le défend et examiné par une commission indépendante comprenant 50 % de parlementaires et 50 % d'experts indépendants, ou encore comprenant des citoyens tirés au sort).

### **3. UNE FORMATION OBLIGATOIRE AVANT PRISE DE MANDAT**

Tout élu devrait recevoir une formation relative à l'éthique de sa collectivité d'appartenance et à la déontologie de sa profession.

Le socle de cette formation serait un rappel sur la distinction entre biens et intérêts propres, et tout ce qui relève de la sphère publique, ainsi que tout le cortège judiciaire qui accompagne les prises illégales d'intérêt, les abus de biens collectifs ou sociaux, le trafic d'influence, etc.

Le second volet de cette formation serait constitué par les principes et modalités qui régissent la dépense publique et l'importance des procédures associées : il s'agit de protéger l'ordonnateur contre tout risque d'accusation de subjectivité.

Enfin, l'enseignement devrait inclure des études de cas illustrés d'élus ayant franchi la ligne jaune puis rouge, afin de comprendre où et à quels actes ou décisions se sont situées les failles : par exemple, comment un maire peut résister à la tentation de « faire plaisir » à un administré ?

La formation des élus locaux est un marché florissant à en juger par l'offre pléthorique visible en quelques clics sur internet. Malgré la qualité évidente de certaines de ces formations (voir par exemple le catalogue de l'Institut des Elus), l'abondance de l'offre suggère que le « droit individuel de formation » créé pour les élus a engendré un marché lucratif.

Ce que nous préconisons ici ne se trouve pas dans ces catalogues et revêt une importance toute particulière : il s'agit d'établir un corpus de connaissances juridiques et de références morales relatives

---

<sup>9</sup> Article LO 135 pour les députés et LO 296 pour les sénateurs qui ont été amendés des dispositions de la loi du 11 octobre 2013.

à la probité et à l'exemplarité, à rassembler dans un « kit de formation » à adapter en fonction du type de mandat.

La réalisation de ce programme adapté à chacun doit être confié à la HATVP ou à l'une de ses émanations en Régions, qui serait également chargée de sanctionner son résultat. Cette formation doit obligatoirement être dispensée avant la prise de fonction. Elle est indépendante de la « formation professionnelle » telle qu'évoquée ci-avant. Cette obligation concerne aussi les élus nationaux, députés européens, députés et sénateurs, ainsi que les membres du gouvernement.

#### **4. UN ENGAGEMENT PUBLIC ET SOLENNEL**

Bien souvent, tout n'est qu'affaire de volonté politique, et de sincérité. Sur cette question éminemment sensible de l'éthique, les Français peuvent légitimement se demander pourquoi la proposition 24 du rapport des députés Doucet /Gosselin (2013) n'a pas été appliquée ? Elle a pourtant le mérite d'être claire :

*« Consacrer les obligations déontologiques des élus locaux dans une charte des droits et des devoirs ayant valeur législative. Prévoir la lecture solennelle de cette charte à l'occasion de chaque renouvellement de l'organe délibérant et de l'exécutif des collectivités »*

Ce serment solennel obligatoire devrait être prononcé à la maison commune lors de la prise de fonction. L'idée est d'introduire cette obligation dans la réglementation propre à chaque collégialité d'élus, en commençant par les assemblées d'intérêt européen ou national, puis en déclinant vers les collectivités territoriales et municipales, dans un délai de trois ans.

## **CONCLUSION**

Dans le premier tome de son rapport *France 2017, des mesures immédiates pour une nouvelle gouvernance*, Synopia a concentré son attention sur le volet national et formulé 25 propositions portant sur la Présidence de la République, les 100 jours, le Gouvernement, le Parlement et les élus, le fonctionnement du Parlement, la fabrication de la loi, l'évaluation des programmes et des lois.

Ce tome 2 se consacre pour l'essentiel au lien démocratique qui s'est particulièrement distendu au cours des dernières décennies, au point de menacer la stabilité même de notre pays et d'attaquer les fondements de notre cohésion nationale.

Il ne peut y avoir de bonne gouvernance en démocratie si les élus ne sont ni légitimes, ni représentatifs de la population, ni surtout, en phase avec elle et connectés à la réalité. Un pays comme la France se doit de disposer d'un système de gouvernance fort, capable de lui permettre d'affronter les défis majeurs du XXI<sup>ème</sup> siècle, que ce soit en interne, ou à l'extérieur. Sa souveraineté en dépend.

Rénover notre démocratie passera par une modernisation de nos systèmes de vote, la prise en compte du vote blanc, l'usage du référendum, l'instauration de nouvelles formes de « dialogues citoyens » et le grand retour de l'éthique dans la vie publique.