

N° 374
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mars 2020

PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir la transparence et l'équité des dépenses de communication
des collectivités territoriales et de leurs groupements,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre GRAND,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les dépenses de communication occupent une place croissante dans les budgets locaux.

Elles permettent de valoriser l'action et l'image des collectivités territoriales ainsi que les services publics locaux. De manière plus contestable, elles peuvent également servir à améliorer l'image du maire, voire à préparer une future échéance électorale.

Le code électoral prévoit déjà plusieurs dispositions pour encadrer la communication des candidats, y compris lorsqu'ils sont des maires sortants. Son article L. 52-1 interdit aux candidats d'utiliser « *tout procédé de publicité commerciale* » dans les six mois qui précèdent le scrutin. De même, le site internet d'une collectivité ne peut pas être utilisé pour les besoins de la campagne électorale, en application de l'article L. 52-8.

Sur le plan comptable, les dépenses de communication des collectivités territoriales doivent apparaître dans une rubrique de budget, intitulée : « *Information, communication, publicité* ».

Ces mécanismes de contrôle semblent toutefois largement insuffisants, à l'heure où la communication est en pleine évolution : outre la presse régionale, les collectivités territoriales utilisent de plus en plus les moyens de communication électronique, et en particulier les réseaux sociaux. Certaines recourent également à des services d'agence de communication, dont les tarifs sont parfois au-delà du raisonnable.

En outre, les données disponibles dans les budgets locaux restent incomplètes et ne permettent pas d'avoir une réelle vision des coûts de la politique de communication, même en période électorale.

Il faut souvent attendre un contrôle de la chambre régionale des comptes pour identifier les irrégularités ou certains éléments troublants. Les dépenses publicitaires sont parfois concentrées sur certains journaux, soulevant des difficultés d'équité entre les différents titres, voire un malaise dans les rédactions. Par ailleurs, un niveau excessif de dépenses publicitaires dans des journaux à faible tirage peut s'apparenter à des subventions d'équilibre.

Sans remettre en cause le modèle économique des organes de presse, la proposition de loi vise à rendre plus transparentes les dépenses de communication des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le **chapitre I^{er}** concerne la publicité des dépenses de communication.

L'**article 1^{er}** complète les informations disponibles dans le compte administratif. Désormais, les communes et EPCI de 100 000 habitants et plus, les départements et les régions préciseraient, chaque année, « *les dépenses de création et d'impression des différents supports de communication, les frais de personnels affectés à la communication et les dépenses publicitaires par médias* ».

L'**article 2** prévoit un nouveau dispositif de transparence pour les titres de la presse : les sociétés éditrices auraient l'obligation de publier, en *open data*, la liste et le montant des ressources publicitaires versées par le secteur public local (communes, établissements publics, sociétés d'économie mixte, etc...).

Ces informations seraient publiées tous les ans. Leur fréquence de publication serait toutefois supérieure en période de financement de la campagne électorale : soit six mois avant le scrutin, les informations devraient être mises à jour tous les mois. En effet, les éventuels conflits d'intérêts doivent être identifiés avant le scrutin, non l'année suivante.

Le **chapitre II** tend à renforcer la transparence de l'activité des influenceurs, ces nouvelles stars du web rémunérées par la vente de publicités. Cette pratique tend à s'étendre aux collectivités territoriales pour la promotion de leurs actions, de leurs réalisations ou de leur territoire.

Dans bien des cas, les publicités des influenceurs restent toutefois subliminales, ce qui peut créer de la confusion chez nos concitoyens.

L'**article 3** vise donc à garantir que la publicité des influenceurs soit clairement identifiée en tant que telle, ainsi que la personne morale pour le compte de laquelle la promotion est réalisée.

Le **chapitre III** tend à garantir l'équité de la communication en période préélectorale.

Actuellement, l'article L. 52-1 du code électoral prévoit dans les six mois qui précèdent une élection générale qu'« *aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.* ».

Il n'est pas rare que des élus sortants, au titre de l'antériorité de leur pratique, continuent d'apposer leurs noms et prénoms sur leurs supports de communications. Ils bénéficient ainsi d'un avantage sur leurs opposants.

Sans prohiber la communication des collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux et de leurs groupements en période préélectorale, l'**article 4** vise à interdire l'utilisation des patronymes des élus dans les supports de communication dans les six mois qui précèdent une élection générale.

Proposition de loi visant à garantir la transparence et l'équité des dépenses de communication des collectivités territoriales et de leurs groupements

CHAPITRE I^{ER}

Publicité des dépenses de communication

Article 1^{er}

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2121-31 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Dans les communes de 100 000 habitants et plus, un état récapitulatif des dépenses de communication au cours de l'exercice est annexé au compte administratif. Il précise les dépenses de création et d'impression des différents supports de communication, les frais de personnels affectés à la communication et les dépenses publicitaires par médias et par services de communication au public en ligne. » ;
- ④ 2° Après le troisième alinéa de l'article L. 3312-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Un état récapitulatif des dépenses de communication au cours de l'exercice est annexé au compte administratif du département. Il précise les dépenses de création et d'impression des différents supports de communication, les frais de personnels affectés à la communication et les dépenses publicitaires par médias et par services de communication au public en ligne. » ;
- ⑥ 3° L'article L. 4312-11 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Un état récapitulatif des dépenses de communication au cours de l'exercice est annexé au compte administratif de la région. Il précise les dépenses de création et d'impression des différents supports de communication, les frais de personnels affectés à la communication et les dépenses publicitaires par médias et par services de communication au public en ligne. »

Article 2

- ① La loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse est ainsi modifiée :
- ② 1° Après l'article 20, il est inséré un article 20-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 20-1. – I. –* Pour chaque titre de publication de presse, l'entreprise éditrice publie, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement de données, la liste et le montant des ressources publicitaires versées par :
 - ④ « 1° Les collectivités territoriales et leurs groupements ;
 - ⑤ « 2° Les établissements publics locaux ;
 - ⑥ « 3° Les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte à opération unique ;
 - ⑦ « 4° Les offices publics de l'habitat.
- ⑧ « II. – Les informations mentionnées au I sont publiées tous les ans.
- ⑨ « Lorsqu'une élection locale est prévue dans l'un des départements de distribution du titre, ces informations sont publiées tous les mois pendant les six mois précédant le premier tour de scrutin. » ;
- ⑩ 2° À l'article 23, la référence : « n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias » est remplacée par la référence : « n° du visant à garantir la transparence et l'équité des dépenses de communication des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

CHAPITRE II

Transparence de l'activité des influenceurs

Article 3

- ① Le chapitre VI du titre II du livre IV de la première partie du code général de collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de l'intitulé, le mot : « audiovisuelle » est supprimé ;

- ③ 2° Il est ajouté un article L. 1426-2 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 1426-2.* – Toute promotion réalisée pour le compte de collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux ou de leurs groupements, sous quelque forme que ce soit, accessible par un service de communication au public en ligne, doit pouvoir être clairement identifiée comme telle. Elle doit rendre clairement identifiable la personne morale pour le compte de laquelle elle est réalisée. »

CHAPITRE III

Équité de la communication en période préélectorale

Article 4

- ① L'article L. 52-1 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucun support de communication et aucune campagne de promotion publicitaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux et de leurs groupements ne peuvent mentionner les noms et prénoms d'élus des collectivités, établissements et groupements intéressés par le scrutin. »