

RENFORCER LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

**Contribution réactualisée de l'UNADEL
aux travaux du groupe inter-associatif**

NOVEMBRE 2013



PREAMBULE

Ces propositions sont faites bien entendu dans le cadre du système politique et institutionnel existant. Elles constituent l'esquisse de ce que pourrait être un titre de loi concernant la démocratie participative, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. Plus exactement, elles partent du titre sur la démocratie, figurant actuellement, après le découpage du projet initial en trois, dans le troisième volet du projet gouvernemental. Ce titre doit être transposé du troisième au deuxième volet avec la validation du Gouvernement. La première lecture devrait commencer à la mi-janvier 2014. Nos présentes propositions ont pour but d'étoffer la première version de ce texte et constituent notre contribution au travail du groupe inter associatif mais elles pourraient aussi être utilisées dans un autre cadre législatif, par exemple dans une loi spécifique concernant la démocratie participative. Et au-delà, il serait souhaitable que les dispositions ici proposées puissent faire évoluer la Constitution elle-même.

La participation vivifie le mandat représentatif

Les dernières lois qui ont fait évoluer la démocratie locale ont eu notamment pour objectif d'assurer la modernisation de l'action publique, en instaurant diverses procédures de consultation et d'expression de la société civile auprès des services de l'Etat et des collectivités locales. L'enquête publique a été réformée en 1983 et à l'occasion de la loi Grenelle II ; auprès des regroupements intercommunaux (pays, agglomérations) ont été installés des conseils de développement (1999 et 2000) ; enfin les communes de plus de 80 000 habitants ont dû mettre en place des Conseils de quartier (2002). Ces différentes réformes ont permis d'augmenter l'offre de participation faite aux citoyens, mais la qualité démocratique de ces processus a été discutée, dans la mesure où l'initiative, la définition et la conduite des démarches de concertation et de participation sont restées dans les mains presque exclusivement des élus locaux ou des représentants de l'Etat. Ces démarches ont parfois permis l'amélioration de la décision publique initialement envisagée, mais aussi souvent servis à communiquer de façon unilatérale sur le bien-fondé d'un projet défini et décidé en amont de la concertation.

Dédier un chapitre complet au renforcement de la démocratie locale dans le second volet de l'acte III de la décentralisation doit être l'occasion de créer les conditions pour que les citoyens s'emparent en effet des questions publiques et contribuent collectivement à la décision publique qui les concerne. Il ne s'agit pas de développer une participation à l'encontre des représentants élus, bien au contraire : voter doit rester l'acte de participation central de notre démocratie ; et une fois le mandat donné, les autres actes de participation garantissent la vie et la force de ce mandat. Nos propositions vont donc dans le sens d'une participation qui circule et qui vivifie le mandat représentatif.

La participation est un droit

Le développement de la participation ne dépend pas de la création de nouvelles procédures, déjà nombreuses et souvent limitées dans leurs ambitions. Au contraire, l'affirmation de la participation comme un droit doit permettre de garantir des débats démocratiques approfondis lorsque cela est nécessaire, tout en évitant la multiplication des procédures trop lourdes lorsque l'enjeu est faible. L'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement stipule que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques en matière

d'environnement. Ce principe peut être étendu à l'ensemble des politiques publiques locales et devenir le socle de notre démocratie locale.

La participation est un enjeu majeur de cohésion sociale et de développement

Les citoyens aspirent à s'exprimer sur tous les domaines de la vie collective et le corps social français est aujourd'hui très majoritairement en capacité de débattre de sujets complexes et transversaux. Dans une société où plus personne, élu ou non élu, n'a le monopole de la bonne réponse devant des questions de plus en plus complexes, le partage des expertises ne peut que renforcer l'efficacité de l'action. Améliorer l'association des citoyens, et des structures associatives qu'ils se sont donnés, aux stratégies et aux dynamiques de développement des territoires qu'ils habitent ou dans lesquels ils travaillent, constitue ainsi un enjeu de premier plan, tant en termes de démocratie, de cohésion sociale, que de développement humain et de modernisation de l'action publique.

La participation s'appuie sur des ressorts bien identifiés

Notre société et nos territoires ont besoin de citoyens acteurs, plus responsabilisés, mieux associés aux processus de développement de leur territoire et impliqués dans la co-construction et la co-évaluation de l'action publique. Mais bien des dispositifs de l'offre institutionnelle actuelle de participation ignorent les principaux ressorts de l'implication citoyenne et cumulent au contraire un ensemble de « bonnes raisons pour ne pas participer » : des sujets de débats rarement choisis par les citoyens eux-mêmes ; des formes de la participation souvent rebutantes, voire élitistes ; une capacité d'influer sur des enjeux réels qui se révèle très faible... La participation n'a pas non plus pour objectif de supprimer ou d'éviter les conflits, mais de permettre leur expression non violente, et de les traduire en enjeux de décision et d'action publique. De nombreuses démarches de concertation ou de participation sont tronquées par la peur du conflit, alors que c'est la force du conflit, au sens de la confrontation des points de vue, qui amène bien souvent une forte mobilisation des citoyens.

Nos propositions visent donc à redonner aux citoyens la capacité d'agir sur ce qui les concerne et à adapter la démocratie locale afin qu'elle fasse vivre la confrontation des arguments et la controverse, ce qui n'exclut pas bien sûr la recherche du compromis.

RENFORCER LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

CHAPITRE 1. RENDRE EFFECTIF LE DROIT A LA PARTICIPATION ET AMELIORER LES CONDITIONS DE SON EXERCICE

I.1) Permettre la participation dès l'origine des projets et des décisions

Le principe de participation s'applique à l'élaboration de la décision, et la participation doit donc débiter au plus tôt dans la vie d'un projet ou d'une action publique locale. Comme le stipule l'article 6-4 de la Convention d'Aarhus, elle doit commencer lorsque tout est encore possible, et quand le public peut exercer une réelle influence.

Nous proposons donc que les collectivités locales soient tenues de délibérer sur la participation sur le projet à l'occasion de la première délibération concernant ce projet (lancement d'une étude, inscription budgétaire d'un crédit dédié, etc.).

I.2) Généraliser le principe de motivation des décisions

Il s'agit aussi de généraliser le principe de la motivation des décisions au regard des positions et propositions émanant du public, en améliorant les dispositions déjà prises par la loi du 27 décembre 2012 pour l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ainsi tout processus de participation du public doit être restitué sous forme écrite, et selon des critères de fidélité aux propos tenus. Dans le cas des conseils de développement et des conseils de quartier, les avis écrits sont rendus publics.

Il s'agit aussi de joindre au dossier préparatoire à la délibération, l'avis de l'instance de participation, afin que tous les élus, avant de voter, sachent ce que cette instance a pensé de la question. Enfin, la décision prise par l'autorité publique à l'issue de ces processus doit tenir compte de ces apports de la participation, elle doit donc être motivée au regard des avis et propositions du public.

Les citoyens qui s'expriment doivent être certains d'être entendus, même si on ne suit finalement pas leur avis : c'est la condition *sine qua non* pour la crédibilité des démarches de participation.

I.3) Développer le recours au référendum local à l'issue de la concertation

Très peu employé en France, le référendum local reste un acte de participation majeur, qui doit pouvoir trouver sa place dans une démocratie locale forte, où les élus locaux ne craignent pas de consulter les électeurs pendant le temps du mandat sur des questions ciblées. Pour cela, au moment de la définition des modalités et objectifs de la concertation, les collectivités devraient délibérer précisément sur l'opportunité du référendum local sur le projet concerné.

Il s'agit là de poser le référendum comme un horizon de la concertation, et d'éviter que des référendums se tiennent sans être précédés d'un temps d'information du public et de débat.

1.4) Faciliter le référendum d'initiative citoyenne

Au niveau local, le droit à la participation ne doit plus dépendre de la volonté politique locale. Au-delà de l'expression électorale, il s'agit de permettre à d'autres temps de participation d'exister et ce tout au long du mandat. Nous proposons ainsi de développer l'usage du référendum d'initiative citoyenne en abaissant le seuil du corps électoral nécessaire pour la mise à l'ordre du jour de sujets au conseil municipal et en abaissant le seuil permettant d'entraîner automatiquement l'organisation d'un référendum chaque fois que les questions en débat engagent durablement la collectivité.

1.5) Conforter le droit de pétition.

L'article 28 du projet gouvernemental (3^{ème} volet) concerne cette question. Le droit de pétition y est institué pour les communes de plus de 3 500 habitants. Pour être en cohérence avec la loi de juin 2013 concernant les élections, qui a étendu la loi électorale municipale « ordinaire » aux communes de 1 000 à 3 500 habitants, nous estimons que le seuil d'exercice du droit de pétition doit être abaissé à 1 000 habitants. Le même texte fixe à un vingtième du nombre des électeurs inscrits, le nombre de signatures nécessaires pour l'exercice du droit de pétition (au lieu de un dixième dans la législation en cours). Nous trouvons ce chiffre raisonnable. Lorsque ce quota est atteint, l'assemblée délibérante doit obligatoirement traiter de la question posée.

Enfin, nous préconisons l'extension du droit de pétition ainsi défini aux EPCI à fiscalité propre et aux départements.

1.6) Diffuser l'expérience du débat public

Le débat public institué en 1995 puis 2002, a fait la preuve de sa capacité à mettre en débat les grands projets et certains choix nationaux. Les forces de cette expérience résident notamment dans la très large publicité des débats (réunions publiques, plaquettes, sites web, etc.) et dans le recours à un tiers animateur et garant des échanges, chargé d'en restituer ensuite les points essentiels. Ce dispositif doit être déployé sur de nombreux projets et controverses locales, tels que les grands projets urbains, comme l'envisage la CNDP.

Un document national actualisé doit ainsi préciser les règles d'organisation et de suivi des débats publics dont le champ sera étendu à toutes les échelles territoriales et à toutes les questions importantes et manifestement conflictuelles. A notre sens, l'initiative du débat public ne peut pas résulter de la seule décision de la collectivité publique maître d'ouvrage, mais doit pouvoir aussi résulter de l'initiative des acteurs locaux. Cela pose évidemment la question des seuils (liés à la nature de l'opération, à son importance budgétaire, à la controverse que l'opération suscite dans l'opinion publique) ; doivent-ils être fixés ? De quels formalismes démocratiques l'organisation du débat public doit-elle être entourée ? Cela devra être précisé, sinon dans la loi, du moins dans ses décrets d'application après le débat parlementaire. Nous insistons à ce stade sur la nécessité que tout débat public soit préalablement préparé par des actions d'information-formation-sensibilisation, menées dans l'esprit de l'éducation populaire, pour permettre la participation de tous sur des bases d'une connaissance suffisante des éléments à débattre et sur une capacité à se faire sa propre opinion.

1.7) Permettre l'expression démocratique des controverses

Le droit à la participation doit pouvoir s'incarner dans des modalités simples et minimales qui garantissent une participation effective. La loi du 27 décembre 2012 et les ordonnances qui l'ont suivie font seulement état d'une obligation de consultation électronique, insuffisante pour permettre un réel débat collectif et démocratique. Il est donc nécessaire de permettre qu'un débat puisse avoir lieu à travers deux garanties simples :

- Inciter à la tenue systématique d'une réunion publique sur tout projet faisant l'objet d'une démarche de participation. Les collectivités, si elles ne souhaitent pas l'organiser elles-mêmes, devront mettre des locaux et des moyens de diffusion à disposition des membres du public qui souhaiteraient l'organiser. La garantie de pouvoir tenir une réunion publique sur tout projet controversé, serait une assurance que le conflit trouve son expression dans le champ démocratique.
- Assurer la possibilité et les moyens de la contre-expertise : créer un fonds d'accès à l'expertise, mobilisable par les citoyens, abondé par les autorités publiques et les acteurs privés développant des projets ; garantir que le résultat de l'expertise demandée par le public puisse être présenté au public dans le cadre des réunions de concertation / participation.

1.8) Créer une ingénierie du débat

Pour que toutes les démarches participatives s'exercent selon des méthodologies éprouvées, il y a lieu de s'appuyer sur une « *ingénierie du débat* » formée de manière adaptée. Les élus pourront ainsi s'appuyer sur ce nouveau métier et y recourir autant que de besoin. La participation citoyenne n'est pas de l'ordre de l'émotion passagère et du bricolage. L'expérience nous enseigne qu'elle requiert des méthodologies rigoureuses (connues et éprouvées), c'est-à-dire du professionnalisme. Les collectivités territoriales ont, avec plus ou moins de bonheur, usé des instances et procédures que nous avons citées, mais n'ont que très rarement visé la pédagogie de la citoyenneté, en liaison avec l'école ou les mouvements d'éducation populaire. Avec la création de ce nouveau métier, on peut espérer, qu'en aval des instances et des procédures, des efforts seront déployés pour leur fournir, en nombre croissant et en qualité supérieure, des citoyens participatifs.

1.9) Inscrire le respect des processus de concertation dans les politiques publiques territoriales

Les politiques publiques territoriales peuvent jouer un rôle clef dans le renforcement des instances et des démarches de participation en conditionnant par exemple certaines contractualisations à des consultations préalables obligatoires d'instances de concertation ou en « majorant » leur soutien financier si ces processus sont respectés. De nombreuses instances doivent aujourd'hui leur existence à cette forme de conditionnalité inscrite dans quelques politiques publiques de façon expérimentale.

C'est pourquoi, nous souhaitons désormais que les politiques publiques territoriales généralisent cette « conditionnalité au respect des processus de concertation » et que les pouvoirs publics en définissent librement les modalités.

CHAPITRE 2 : DEMOCRATISER L'ACTION PUBLIQUE ET AMELIORER L'OFFRE INSTITUTIONNELLE DE PARTICIPATION

2.1) Etendre les conseils de développement à l'ensemble des territoires de projet

Une remarque préalable. Cette proposition doit être finalisée dans une étroite collaboration avec la Coordination nationale des Conseils de Développement. Celle-ci a déjà déposé des amendements qui ont débouché sur un article figurant dans le premier volet de l'acte III de la décentralisation.

Les pôles, présentés comme les successeurs des pays, doivent obligatoirement être dotés d'un conseil de développement, comme le sont les métropoles dans le volet 1. Nous souhaitons la généralisation, assurée par la loi, de l'expérience menée par certains PNR, c'est-à-dire l'existence de conseils de développement dans tous les Parcs Naturels Régionaux mais aussi dans les Parcs Nationaux et dans les Parcs Marins qui s'ouvrent de plus en plus aux problématiques du développement local.

Nous partageons l'esprit de la loi Voynet pour laisser la liberté aux acteurs locaux en ce qui concerne la liberté d'organisation et de composition des conseils de développement. Nous insistons sur plusieurs questions relatives au fonctionnement des conseils de développement : ils doivent assurer (ou être étroitement « associés à ») l'élaboration, le suivi, l'évaluation, et l'actualisation des projets de territoire. L'existence des conseils de développement n'a de sens que s'ils traduisent l'étroite collaboration des élus, des techniciens et des représentants de la société civile au niveau des territoires, pour conduire les politiques publiques coordonnées et planifiées liées au développement. Il ne s'agit pas d'un acte acquis une fois pour toute au début d'un mandat, mais d'un travail itératif tout au long d'une mandature. La loi doit rendre obligatoire la consultation des conseils de développement sur une liste à déterminer de questions traitées par l'instance élue à laquelle ils sont associés. La faculté d'auto saisine des conseils de développement doit être assurée partout. Les avis doivent être obligatoirement joints aux projets de délibération et rendus publics. Les réponses motivées des instances élues aux avis et préconisations des conseils de développement doivent être obligatoires, dans une forme à préciser.

Dans les grandes métropoles telles que celles de Paris et Marseille, nous préconisons une organisation articulée des conseils de développement : il s'agit de créer des conseils de développement territoriaux adossés aux conseils de territoire de ces métropoles afin de conserver une certaine proximité et un sens à la dynamique participative. Ces conseils de développement territoriaux étant alors représentés à l'échelle de la métropole au sein de l'union des conseils de développement. En l'absence d'un conseil de développement de Pays, de Pôle, ou de PNR, les communautés de communes devront installer un conseil de développement sur leur périmètre d'action et de compétence.

2.2) Mieux associer les conseils de quartier

La loi les a rendus obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. Nous demandons l'abaissement de ce seuil à 10 000 habitants, afin d'assurer une importante extension de l'existence des conseils de quartier.

Nous partageons l'esprit actuel de la loi qui permet la libre composition de ces conseils, tout en souhaitant, le développement de l'existence d'un collège des tirés au sort sur la liste électorale. C'est un excellent moyen d'assurer une représentation plus démocratique qui a fait ses preuves en plusieurs endroits (Le volontariat ou la désignation par des corps intermédiaires entraînent une grande sélection sociale).

En ce qui concerne le fonctionnement des conseils de quartier, nos préconisations sont voisines de celles qui concernent les conseils de développement : consultation obligatoire sur un nombre de questions déterminées, devant faire l'objet de décision du conseil municipal ou des conseils d'arrondissements de secteurs ou de territoires métropolitains ; faculté d'auto-saisine ; adjonction de l'avis aux projets de délibération ; publicité ; mise en place d'un système de réponse obligatoire aux avis et préconisation des conseils.

Le projet de loi sur la politique de la ville et la cohésion sociale (article 5 bis) institue des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il ne semble pas simple et pertinent que les villes disposent de deux types distincts d'instances participatives, les conseils citoyens pour les quartiers prioritaires et les conseils de quartier dans les autres quartiers. Nous souhaitons qu'une unification des deux démarches se fasse par le haut, c'est-à-dire dans le cadre le plus favorable à l'action citoyenne, avec une liberté d'auto-organisation, des moyens dédiés et des dispositifs de formation".

2. 3) Systématiser les commissions d'usagers des services publics locaux.

La loi a institué cette instance obligatoire, mais son existence réelle et l'efficacité de son fonctionnement sont très inégales d'une commune à l'autre, allant de l'existence fictive jusqu'à la non-application totale de la loi. Il s'agit d'abord de veiller à l'application de la loi.

Il s'agit ensuite de reprendre cette législation dans l'esprit de l'acte III de la décentralisation, c'est-à-dire d'une évaluation de l'action publique locale et de préconisations émises par les usagers. La pratique des commissions spécialisées dans les différents aspects des services publics locaux est bénéfique. Il faut rendre leur existence obligatoire au moins dans les domaines les plus sensibles : service public de l'eau (distribution, assainissement), service public de la collecte et du traitement des déchets (tri sélectif), service public des transports en commun, service public de la sécurité (comités d'éthique).

La représentation des usagers dans les instances de gestion des instances publiques de gestion des services doit faire l'objet d'une amélioration de la législation (par exemple Agences de bassin, syndicats mixtes, comités de lignes de transport, instances consultatives des Établissements Publics nationaux et locaux de gestion de ces services publics...). Nous pouvons être porteurs de propositions très précises dans tous ces domaines.

2.4) Généraliser les budgets participatifs

Nous proposons de généraliser les budgets participatifs au sein de toutes les collectivités territoriales et Établissements Publics de Coopération intercommunale à fiscalité propre, (à hauteur de 20 % minimum des budgets d'investissement) pour rendre la participation plus effective et l'inscrire dans la durée.

Cette proposition de modernisation de l'action publique et de consécration de la participation citoyenne à l'élaboration d'un budget public au bénéfice de leurs concitoyens doit permettre de donner un véritable élan démocratique ; l'objectif est de donner une vraie réalité concrète à la participation et de permettre aux acteurs locaux et à l'ensemble des citoyens de se responsabiliser (avec la motivation de voir se réaliser des projets sur lesquels ils auront travaillé) ; cette inscription de la participation dans la durée est aussi une pratique qui réhabilite le dialogue, et permet le respect mutuel et l'écoute de l'autre et de ses contraintes comme de ses aspirations, celles de comme celles des citoyens.

2.5) Créer un observatoire national des pratiques de la concertation et de la participation

Il s'agit via cet observatoire national d'observer, d'analyser et d'apporter des préconisations visant à améliorer les processus participatifs : la lisibilité des enjeux (à quoi ça sert ? qu'est-ce que l'on vise ?), les méthodologies, la transparence de l'information, l'accès à l'expertise et aux données... Cet observatoire pourrait aussi définir ce que serait « une clause de qualité démocratique » (cf. document Unadel d'août 2013).

CHAPITRE 3 – RENFORCER LE POUVOIR D'AGIR DES CITOYENS

3.1) Etendre la programmation et la gestion participatives

Il s'agit donc de permettre aux futurs usagers et utilisateurs de participer, dès l'amont, à la conception ou à la réhabilitation des équipements et des aménagements qui leur sont destinés, en association avec les architectes et autres praticiens. Permettre ainsi une meilleure adaptation des espaces bâtis et non bâtis aux pratiques de la vie quotidienne des habitants.

Des expériences de « programmation participative » se multiplient et doivent être encouragées. Elles associent des citoyens (par exemple de futurs usagers) aux élus et aux techniciens dès le début d'un projet jusqu'à sa réalisation finale. Elles sont particulièrement pertinentes pour la construction ou la rénovation des équipements du service public local. Elles comprennent la participation de citoyens aux commissions d'appel d'offres, y compris dans la rédaction du cahier des charges et dans la sélection du lauréat, l'accompagnement de l'architecte et des maîtres d'œuvre par des citoyens tout au long du processus de réalisation, la participation de citoyens à la réception de l'ouvrage...

Il s'agit aussi d'étendre l'usage de « *la gestion participative* » des équipements et des services réalisés par les collectivités locales et les EPCI. Confier à des associations d'habitants et d'usagers la gestion de ces équipements et services de voisinage et rejeter les tendances à la gestion directe (municipalisation, par exemple) ou à la gestion institutionnelle, afin d'accroître les capacités gestionnaires des citoyens.

3.2) Soutenir la création de tables locales de concertation

Pour que les citoyens, leurs collectifs et associations puissent contribuer à « la vie de la cité », il convient de favoriser dans les territoires urbains ou ruraux la création de lieux de débats, d'échanges, de coordination, de propositions, d'évaluation. Nous proposons que la puissance

publique soutienne la création de tables locales de concertation au niveau local. Ces tables locales de concertation réuniront les associations et les collectifs organisés à l'échelle du territoire concerné (quartier, village...). Elles auront à charge la coordination et la transversalité de l'action associative. Elles pourront nourrir la discussion et la représentation citoyenne des groupes de pilotage. Elles permettront de mobiliser les acteurs associatifs, de faciliter la discussion entre différents segments du milieu associatif, de développer des actions et un projet commun, et elles contribueront ainsi à la vie démocratique. L'initiative de la création de ces tables devra émerger des acteurs associatifs.

3.3) Agir sur l'éducation et la formation

Qu'elle soit « nationale » ou « populaire », « initiale » ou « continue », l'éducation joue un rôle clé. L'enjeu éducatif doit être centré sur le développement des capacités individuelles et collectives au disensus et à la dimension critique, très éloigné de notre culture républicaine envisageant toujours le conflit comme une menace pour l'unité nationale. Assimilé à la violence, on cherche généralement à le taire, le contourner, le fuir. Ces aspects interrogent l'Ecole où les approches collectives et coopératives ainsi que les pédagogies actives demeurent marginalisées. Ils interpellent également toutes les organisations qui se revendiquent des mouvements de l'Education Populaire et qui bien souvent, dans leurs pratiques en ont oublié les fondements. Retrouver le sens de l'éducation populaire, former les cadres et les militants, assurer la transmission et le goût de la chose publique devrait être une priorité. Encore faut-il que ces mêmes organisations disposent d'une reconnaissance et des moyens nécessaires pour remplir cette mission. Cela interroge donc les pouvoirs publics dans les rapports qu'ils entretiennent avec le monde associatif. Au-delà de la question préoccupante de la diminution des moyens attribués, de nombreuses associations s'inquiètent en effet aujourd'hui de la tendance qui vise à les réduire à de simples prestataires de services, devant répondre à des cahiers des charges et des normes prescrites par l'institution sans aucune prise en compte du projet associatif. Cette « mise en marche », décidée par le haut, instrumentalise et remet en question l'originalité et l'essence même du mouvement associatif.

Il s'agit aussi de renvoyer aux instituts de formation et aux universités la nécessité de fournir aux étudiants (dans le champ de l'animation sociale et culturelle, dans celui de la jeunesse et des sports, du travail social, de l'aménagement du territoire et du développement local...) les outils conceptuels et méthodologiques leur permettant de comprendre et d'intervenir de manière efficace dans les domaines de l'émancipation et du pouvoir d'agir, des dynamiques collectives et de la participation citoyenne. Enfin, si l'implication de chacun doit être recherchée, s'il est nécessaire de se former tout au long de la vie y compris dans le registre de l'action militante, il est indispensable d'envisager comment favoriser l'engagement et comment valoriser l'énergie et le temps consacrés à la chose publique. Une démocratie d'implication suppose des citoyens actifs et donc, la reconnaissance de l'engagement à travers l'élaboration d'un statut du bénévole.

CHAPITRE 4. LA DEMOCRATISATION DES RELATIONS ENTRE LES ELUS EUX-MEMES ET ENTRE LES ELUS ET LES CITOYENS.

4.1) La réduction du pouvoir personnel au bénéfice du développement d'un pouvoir collégial.

Héritière du droit latin, toute notre législation des collectivités territoriales assure la représentation d'une personne morale par une seule personne physique, et pousse, par conséquent à une personnalisation excessive du pouvoir, néfaste pour un bon fonctionnement de la démocratie, qui devrait s'appuyer sur des responsabilités collectives et partagées. Nous proposons donc de réduire, dans la loi et la réglementation, les représentations et les délégations en faveur du seul maire ou du seul président. Par exemple, nous préférons une « *conférence des exécutifs* » à une « *conférence des maires* » dans la nouvelle législation relative aux métropoles ou aux pôles. La personnalisation entraîne aussi un très important « *cumul horizontal* », les maires et les présidents étant appelés à présider de nombreux satellites des collectivités territoriales : établissements publics, syndicats mixtes, sociétés d'économie mixte, offices, etc... Il est souhaitable que l'exécutif des communes, des communautés et des départements décide de la répartition des délégations et des représentations entre ses membres, afin que celles-ci ne se fassent pas au seul bénéfice des maires et des présidents.

D'une manière plus générale, il est souhaitable d'encourager les délégations en faveur des autres membres de l'exécutif et même de simples conseillers délégués. Il est enfin nécessaire de retirer aux maires et aux présidents, la faculté régaliennne, exclusive et sans justification de retirer leurs délégations aux adjoints et aux vice-présidents, placés ainsi dans une situation, juridiquement voulue, de dépendance. La véritable collégialité ne peut s'exercer qu'entre égaux. Le retrait d'une délégation doit être du domaine de l'autorité qui l'a accordée, donc de l'exécutif tout entier. (Pour mémoire : l'acte III de la décentralisation, troisième volet, article 26, propose une autre formule : le maire ou le président retire les délégations et fait confirmer cette décision par un vote de l'assemblée délibérante).

4.2) La séparation de l'exécutif et du législatif des collectivités territoriales.

Contrairement à ce qui se passe au niveau national, dans les collectivités territoriales, les membres de l'exécutif sont aussi membres de l'assemblée délibérative. Nous proposons que la séparation des pouvoirs soit aussi instituée à ce niveau. Les maires, présidents et les autres membres de l'exécutif local seront élus en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers, mais avec un signe distinctif. Ils ne seront plus membres de l'assemblée délibérative. La loi organisera entre l'exécutif et l'assemblée des rapports semblables à ceux qui existent entre le gouvernement et le Parlement. La gouvernance locale sera ainsi beaucoup plus claire et beaucoup plus démocratique. Le délibératif ne sera plus abaissé par la présence de l'exécutif en son sein.

4.3) La limitation des mandats dans le temps.

Les deux lois en cours de discussion parlementaire sur la réduction du cumul des mandats n'abordent pas la question, déjà évoquée, du « *cumul horizontal* » des mandats locaux, ni

celle de leur réduction dans le temps. Nous proposons que la loi fixe à trois mandatures le limite d'exercice de tous les mandats électifs locaux.

4.4) Revisiter la législation et la réglementation relatives à l'obligation pour les élus de rendre compte de leur action aux citoyens.

Cette exigence recouvre de nombreuses questions aux échelles communales, communautaires et départementales. Les élus doivent organiser régulièrement (tous les ans ? à mi-mandature ?) des comptes rendus de mandat dans des formes accessibles aux citoyens et avec une possibilité d'interpellations et de questionnements de la part des citoyens, sous l'autorité d'une animation neutre. Les comptes rendus de mandat doivent cesser d'être des séances d'autojustification et d'autosatisfaction. Les élus doivent tenir régulièrement des permanences. Les bulletins municipaux et autres supports de communication de la collectivité doivent devenir des instruments pédagogiques de la citoyenneté locale, avec des rubriques donnant la parole aux différents groupes politiques, des rubriques consacrées au point de vue des associations et d'autres consacrées aux paroles des citoyens.

Il faut revoir toute la réglementation qui fait obligation aux conseillers communautaires de rendre compte de l'action de l'EPCI à fiscalité propre au conseil municipal élu en même temps qu'eux. Toutes les études montrent en effet que les relations démocratiques entre les communautés et les communes sont très défailtantes. Les élus municipaux se plaignent constamment de ne pas être informés de ce qui se passe dans les EPCI. Les relations ne doivent pas seulement s'effectuer d'exécutif à exécutif, mais aussi de conseil à conseil.

Il faut étendre intégralement aux intercommunalités la législation de la publicité, conçues pour les communes (ouverture aux citoyens des réunions du conseil, information, documents communicables, bulletin, etc...). Ces dispositions existent partiellement, mais elles sont manifestement peu appliquées et pas appliquées partout... Le compte-rendu de mandat est l'occasion pour les citoyens de procéder à une évaluation des politiques publiques locales, c'est-à-dire de mesurer l'écart entre les projets et promesses faites lors de l'élection et les actions réalisées. L'évaluation est facilitée par l'adoption par le pouvoir local de documents dans lesquels il s'engage : chartes, schémas de services, engagements programmatiques généraux, spécifiques ou territorialisés, comme les « *projets de quartier* ».

4.5) La transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales.

Le projet d'acte III de la décentralisation, troisième volet, aborde très longuement cette question qui occupe plus de la moitié du chapitre consacré à la démocratisation de la vie locale (articles 18 à 22). Sous réserves de modifications de détail, nous partageons la rédaction de ce texte, dont la finalité ne doit pas être que comptable, mais aussi démocratique.

4.6) La généralisation de l'open data.

C'est une question que nous avons longuement abordée dans « *le Livre Blanc* » et que le projet d'acte III de la décentralisation, troisième volet, aborde aussi (article 29). L'ouverture et l'utilisation gratuites de toutes les données publiques à tous les citoyens, constituent une avancée significative de la démocratie, grâce à l'accès généralisé aux nouvelles technologies de la communication. La responsabilité accrue des collectivités territoriales dans la couverture

numérique à haut débit sur tout le territoire, prévue par ailleurs par l'acte III de la décentralisation au niveau le plus proche des utilisateurs, doit le permettre. Cette obligation n'est pas limitée aux seules données nationales détenues par l'État. Elle doit s'étendre à tous les niveaux de collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre. Sous réserve de modifications de détail, nous partageons la rédaction gouvernementale.

4.7) L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

Lors de débats de la loi du 10 décembre 2010, comme lors des débats plus récents relatifs à l'acte III de la décentralisation, la technique du fléchage sur les listes municipales pour désigner les futurs conseillers communautaires a été présentée comme une première étape, comme une première avancée démocratique, avant de faire mieux.

Nous pensons qu'il est grand temps d'effectuer cette ultime étape et de faire élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct, le même jour que les élections municipales, mais sur des listes distinctes, après des programmes et des campagnes électorales distincts.

4.8) Le droit de vote aux élections locales pour les étrangers non communautaires.

Nous avons parfaitement conscience de l'utopie que représente une telle revendication, pourtant ancienne, au regard du contexte politique actuel. Il nous semble cependant nécessaire de la répéter ici. Il n'y aura pas d'avancée démocratique locale totale tant que cette revendication n'aura pas été satisfaite. Nous rappelons qu'il s'agit d'une présence sur toutes les listes électorales municipales, d'une possibilité d'être candidat communal et intercommunal par le système du fléchage, et de participer aux exécutifs locaux. La loi doit aussi fixer le délai minimal de présence dans la commune pour bénéficier de ce nouveau droit.