



Propositions pour améliorer la législation concernant la démocratie participative.

Remarques préalables.

1. Ces propositions sont faites dans le cadre du système politique et institutionnel existant. Elles sont donc limitées à l'immédiatement possible. Une toute approche consisterait à esquisser ce que pourrait être une autre construction politique et une autre architecture institutionnelle, dans le cadre d'un changement complet de régime (l'institution d'une VI^{ème} République, par exemple). Notre démarche est donc essentiellement réformiste, mais elle n'empêche pas de penser à un processus plus révolutionnaire.
2. Ces propositions 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. Nous avons obtenu du premier ministre la promesse que ce titre soit transposé du troisième au deuxième volet, dont la première lecture devrait commencer à la mi-janvier 2014. Nous avons considéré que ce texte était particulièrement insuffisant, très incomplet, très timoré, et les présentes propositions ont pour but de l'étoffer. Mais elles pourraient aussi être utilisées dans un autre cadre législatif, par exemple dans une loi spécifique concernant la démocratie participative. Les grandes incertitudes concernant la nature et le calendrier des lois à venir nous obligent à adopter le maximum de souplesse afin de glisser nos idées, sous forme d'amendements, selon les opportunités législatives.

TITRE : LA DÉMOCRATISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE.

1. CHAPITRE 1^{ER} : L'extension et le meilleur fonctionnement des instances participatives existantes.

a) Les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux.

Nous sommes porteurs, depuis le «*Livre Blanc*» de plusieurs propositions qui les concernent. Elles portent d'abord sur leur extension à tous les départements (seuls quelques-uns mènent actuellement et volontairement cette expérience).

Elles concernent ensuite leur composition. Nous souhaitons la création d'un collège supplémentaire, représentatif des acteurs du développement local. Cette représentation pourrait se faire par une élection impliquant les représentants des conseils de développement des pôles et des métropoles.

Elles touchent enfin au fonctionnement de ces conseils : la loi doit rendre leur consultation obligatoire sur un nombre à déterminer de questions traitées par les conseils régionaux et par les conseils départementaux ; leur faculté d'autosaisine doit être réaffirmée ; la publication des avis, joints à tous les projets de délibération, doit être assurée ; les formes des réponses obligatoires des élus aux avis et préconisations des représentants de la société civile doivent être précisées, car la non-réponse est un facteur très important de démobilisation de ceux qui participent.

Il convient aussi de réfléchir à l'articulation entre ces conseils et les Conférences Territoriales de l'Action Publique, si ces dernières voient le jour.

b) Les Conseils de développement.

Une remarque préalable. Cette proposition doit être finalisée dans une étroite collaboration avec le Comité National de Liaison des Conseils de Développement. Celui-ci a déjà déposé des amendements qui ont débouché sur un article figurant dans le premier volet de l'acte III de la décentralisation. Cette rédaction est-elle considérée comme satisfaisante ? Doit-elle être encore améliorée ? Il existe aussi une version gouvernementale dans l'actuel volet 3 (article 27), susceptible d'être transposé dans le volet 2.

Nous rappelons ici les positions que nous avons déjà prises. Nous souhaitons une extension des conseils de développement à tous les EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire, par rapport à la législation existante, leur création (ou généralisation) au niveau des communautés de communes. 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.

Nous partageons l'esprit de la loi Voynet pour laisser la liberté aux acteurs locaux en ce qui concerne la composition des conseils de développement.

Comme pour les CESR, nous insistons sur plusieurs questions relatives au fonctionnement des conseils de développement : ils doivent assurer l'élaboration, le suivi, 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'autosaisine 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.

Nous préconisons aussi une représentation pyramidale ascendante des représentants de la société civile. Des représentants élus des conseils de développement des communautés et des territoires doivent constituer les conseils de développement des pôles et des métropoles. Des représentants élus des conseils de développement des pôles et des territoires doivent constituer le nouveau collège des conseils économiques sociaux et environnementaux des départements. Des représentants élus de ce collège départemental doivent constituer le collège régional. Ainsi se construit la démocratie ascendante, basée sur la subsidiarité, que nous appelons de nos vœux.

c) 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, par expérience, le développement de l'existence d'un collège des tirés au sort sur la liste électorale qui se révèle souvent être le meilleur moyen d'assurer une représentation plus démocratique (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 deux instances précédentes : consultation obligatoire sur un certain nombre à déterminer de questions traitées par le conseil municipal, les conseils d'arrondissements de secteurs ou de territoires métropolitains ; faculté d'autosaisine ; adjonction de l'avis aux projets de délibération ; publicité ; mise en place d'un système de réponse obligatoire aux avis et préconisation des conseils.

Comme pour les conseils de développement nous voulons une construction ascendante de la représentation communale des conseils de quartier, c'est-à-dire que nous préconisons que la loi légalise l'existence des unions des conseils de quartier au niveau municipal. Les unions sont composées des représentants élus des conseils de quartier. Dans les villes touchées par la loi PML ou par la nouvelle législation à venir des métropoles, la construction se fera alors à trois niveaux. Les représentants élus des conseils de quartier constituent des unions au niveau des arrondissements, secteurs et territoires. Les représentants élus de ces unions constituent les unions au niveau de la métropole tout entière.

Ce système ne fait pas double emploi avec la représentation des conseils de développement dans la mesure où les vocations ne sont pas les mêmes. Le réseau des conseils de quartier participe à la gestion quotidienne des politiques publiques locales. Le réseau des conseils de développement s'attache à la gestion des projets de territoire, dans une autre temporalité.

d) 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, 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.

e) Les commissions mixtes extra-municipales et extra-communautaires, voire extra-départementales.

L'existence très ancienne de ces instances (depuis les années 1970, le plus souvent) constitue une forme importante de dialogue entre les administrateurs publics et les administrés, entre les élus et les citoyens. Nous nous interrogeons sur le fait qu'il faut en laisser la libre initiative aux conseils municipaux, communautaires ou départementaux ou au contraire légiférer à leur sujet. Nous identifions les secteurs dans lesquels ils semblent les plus nécessaires et où, d'ailleurs, ils fonctionnent le plus souvent.

On distingue les commissions permanentes qui fonctionnent pendant toute la durée d'une mandature, et les commissions ad hoc, limitées dans le temps dans le temps, qui fonctionnent pendant la durée de l'élaboration et de la réalisation d'un projet précis. Faut-il, à partir de l'ampleur ou de l'importance d'un projet rendre ces instances ad hoc obligatoires, pour le suivi d'amont en aval d'un dossier sensible ?

Les domaines qui semblent les plus touchés par ces instances sont le service public de l'éducation nationale (commission mixte extra-municipale de l'enseignement) l'urbanisme et le logement (commission mixte extra-municipale établissant en particulier les règles d'attribution des logements sociaux), la petite enfance (commission mixte extra-municipale établissant en particulier les règles d'attribution des places de crèches), l'environnement (commission mixte extra-municipale souvent liée à l'élaboration et au suivi d'un Agenda 21), les rapports du pouvoir local avec la vie associative (commission mixte extra-municipale de la vie associative, établissant les règles de la distribution des subventions et des soutiens matériels, les règles régissant les conventions d'objectifs, transposant au niveau local la charte nationale des engagements réciproques, en cours de réécriture..).

Il faut aussi faire état des instances spécifiques de dialogue élus/citoyens dans le champ des compétences du conseil départemental, en particulier celle qui concerne les politiques publiques de la retraite et des personnes âgées et celle qui concerne les politiques publiques du handicap.

Si ce n'est dans la loi, nous devons, du moins, être capables de faire des propositions pour des améliorations réglementaires de toutes ces instances indispensables au dialogue démocratique.

2. CHAPITRE 2. La création de nouvelles instances et de nouvelles procédures.

a) 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. Il doit être affirmé plus clairement que quand ce quota est atteint, l'assemblée délibérante ne peut pas se dérober et 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.

b) le référendum local.

Le législateur a abordé maintes fois cette question et pourtant les élus locaux utilisent très peu cette possibilité démocratique. Il faut donc s'interroger sur les raisons de leurs réticences, mais la loi ne peut guère agir au niveau des mentalités. Nous avons abordé cette question avec prudence dans le « *Livre Blanc* », car nos avis sont partagés.

Faut-il que le législateur revienne sur ce sujet ?

Les aspects à aborder sont : la nature du référendum local, décisionnel ou non, les collectivités qui sont concernées : communes, EPCI à fiscalité propre, départements ; l'initiative du référendum, de la part du pouvoir ou d'initiative populaire, à la suite, par exemple, de l'exercice du droit de pétition ; le rédacteur de la question posée, le pouvoir ou les pétitionnaires ; le champ de son intervention, c'est-à-dire les aspects des politiques locales qu'il est autorisé à aborder et, éventuellement les aspects qui lui sont interdits ; la limitation dans le temps de son exercice, par exemple l'année qui précède le renouvellement général des conseils ; les formes démocratiques de son organisation, c'est-à-dire les actions d'éducation populaire préalable pour éclairer la question posée, les options contradictoires, les enjeux...

c) Le débat public.

L'organisation du débat public par la loi a d'abord touché le niveau national avec la Conférence Nationale du Débat Public. Puis la loi a étendu cette possibilité aux autorités locales pour des questions controversées de grande importance. Le législateur doit-il aller plus loin et l'étendre à toutes les échelles territoriales ?

Les mêmes questions méthodologiques se posent qu'à propos du référendum local. Qui possède l'initiative de l'organisation d'un débat public ? Résultent-ils seulement d'une décision de la collectivité publique maître d'œuvre, ou bien peuvent-ils résulter de l'initiative d'une pétition locale ? Quels 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 son organisation doit-elle être entourée, en particulier par quelles informations préalables, menées dans l'esprit de l'éducation populaire ?

d) L'extension des consultations obligatoires.

La loi prévoit des consultations obligatoires très normalisées des citoyens dans un certain nombre de cas, notamment dans le code de l'urbanisme. De plus, certains élus pratiquent des consultations locales, hors de ce cadre légal et obligatoire.

La loi doit-elle étendre les obligations de consultation ?

La loi et la réglementation doivent-ils revenir sur l'organisation des enquêtes publiques afin de les rendre plus démocratiques ? Cette remarque concerne le rôle des commissaires enquêteurs, dont l'association professionnelle fait des propositions précises sur la durée et les formes de la consultation, la phase préalable indispensable d'information et d'éducation populaire des citoyens, la publicité à toutes les phases de la procédure, y compris la publication finale des conclusions du commissaire- enquêteur.

e) Les budgets participatifs.

Cette pratique, venue de l'Amérique Latine se répand lentement en France. Doit-elle être encadrée par la loi ? Le « *Livre Blanc* » le préconise, afin que cette expérimentation se généralise à toutes les communes au-dessus d'un certain seuil à fixer.

Nous avons souhaité que la loi couvre les communes, les EPCI, les départements et les régions. Nous avons également pensé, à partir des pratiques que nous avons longuement

étudiées, qu'il fallait fixer à 20 % du budget d'investissement, le seuil du budget de la collectivité soumis à la participation, pour qu'il ait une valeur significative.

Les mêmes remarques concernant les formes démocratiques de l'organisation peuvent être renouvelées ici.

f) Autres formes de participation.

Bien d'autres formes de participation citoyennes, souvent issues d'expériences dans d'autres pays, ont vu le jour ces dernières années : jurys citoyens, assemblées citoyennes, panels, observatoires locaux de la démocratie, etc... Il ne nous semble pas nécessaire de légiférer à leur sujet, du moins pour le moment, afin que le foisonnement et la richesse de l'expérimentation puissent se poursuivre sans être encadrées. Il est néanmoins nécessaire de les encourager et de lever les obstacles législatifs ou réglementaires qui entraveraient leur usage ou réduiraient leur efficacité démocratique.

g) Créer un corps d'ingénieurs de la démocratie démocratique.

Pour une mise en œuvre du bon fonctionnement démocratique de toutes les instances et procédures dont nous parlons depuis le début de ce texte, nous préconisons la création d'un corps d'ingénieurs spécialisés dans les domaines de l'animation sociale, de l'animation des instances et des procédures, de l'éducation citoyenne auprès des populations et de la mobilisation sociale, au sein des collectifs de l'ingénierie territoriale que l'acte III de la décentralisation se propose de créer.

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.

h) Créer une clause de haute qualité démocratique.

Cette clause, voisine dans son esprit de la Haute Qualité Environnementale, labelliserait des actions publiques marquées par une grande qualité de la participation démocratique de l'amont à l'aval. Elle serait délivrée par une instance indépendante. Elle distinguerait parmi les projets répondant à un appel d'offre ou sollicitant une enveloppe budgétaire de tous niveaux, ceux qui ont été élaborés avec le maximum de participation des citoyens. Des critères objectifs seraient bien entendu à établir. On peut même imaginer que pour être retenus dans certaines procédures les projets devraient être obligatoirement frappés de ce label, comme c'est par exemple le cas pour certains contrats territoriaux dans certaines régions ou dans les dossiers locaux soumis à la reconnaissance et au financement de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

i) 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.

Je me propose de rédiger un troisième chapitre consacré à la démocratisation des relations entre les élus et des relations entre les élus et les citoyens. Je vous envoie ce début de texte dès maintenant pour laisser le temps de la diffusion et de la cogitation. J'espère envoyer lundi la suite et la fin. Ce texte devrait être enrichi et recevoir la validation des administrateurs avant la réunion du 27 novembre prochain. Il devrait être accompagné de textes énonçant l'esprit général de notre travail et rédigé par d'autres membres de la commission.

Georges GONTCHAROFF, 15 novembre 2013.