

Annexe 1 : Penser la proximité dans une société qui se métamorphose

La question du service public de proximité offert aux citoyens appelle quelques réflexions issues de l'expérience acquise et des travaux en cours pour favoriser la mise en œuvre de services publics de proximité de qualité sur les territoires.

1. De quelle proximité parle-t-on ?

Parler de proximité et de territoire de référence pose immédiatement la question du territoire pertinent et de ses frontières pour identifier les réalités locales et y répondre en lien avec les principes d'équité et d'égalité inhérents aux services publics.

Le fondement de sa légitimité doit reposer sur de multiples critères : sa proximité vis-à-vis des acteurs de terrain, sa logique vis à vis des découpages administratifs, des bassins de vie ou d'emploi, des réseaux constitués, les capacités de mobilité qu'il offre, ... La proximité est ainsi une notion mouvante qui dépend de quel service on parle ou de quel moyen de transport on dispose.

Penser le service public de proximité c'est aussi penser en termes de flux

Cette question des flux interroge la manière de penser l'organisation des services publics de proximité et leur accessibilité : quelles localisations pertinentes ? Faut-il multiplier les implantations au plus près des habitants ou accompagner les mobilités des habitants vers les services publics ?

En effet la question de la proximité a partie liée avec celle de la mobilité qui est la traduction d'une intégration croissante des territoires dans la mondialisation (et la logique d'attractivité qui en découle) a entraîné une spécialisation des espaces. (Résidentiel, productif). Cette mobilité est d'autant plus nécessaire que les mouvements à l'œuvre sont générateurs d'inégalités croissantes entre les territoires intégrés à la mondialisation (et notamment les métropoles auxquelles la loi a donné un cadre légal) et les territoires périphériques dont beaucoup se retrouvent en marge du développement économique. Les réintégrer oblige à penser la mobilité entre ces territoires et les pôles de croissance.

Le débat sur l'amélioration de l'accessibilité des services publics à la population n'est pas nouveau : le principe « d'égal accès aux savoirs et aux services publics sur l'ensemble du territoire », défini par la loi du 4 février 1995 et devant être garanti par l'Etat, connaît une application plus que difficile dans les faits. Si depuis la loi du 12 avril 2000 ont pu être créées des maisons de services publics, ayant vocation à réunir des services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ..., le projet de loi NOTRe dans sa version initiale (articles 25 et 26 supprimés dans la version issue du Sénat) proposait d'aller plus loin dans la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale (maisons de services au public), sans distinction relative au statut de l'opérateur (les modalités d'organisation de l'offre de services mises en place depuis plusieurs années conjuguent services relevant d'opérateurs publics et privés), de façon à permettre une organisation des réponses territoriales les plus adaptées aux besoins des populations.

L'amélioration de l'accessibilité passe aussi par l'offre aux usagers d'un accompagnement dans leurs démarches, par la médiation dans les relations avec certains opérateurs de service, permis par un service public de proximité où le rôle des collectivités locales est croissant.

Au-delà des questions de présence territoriale, la proximité à organiser doit aussi être pensée en tenant compte de la révolution numérique dont les effets restent encore largement mal connus. Certains départements ont anticipé ces évolutions, en en faisant une force pour leur territoire grâce au développement de service à distance qui impactent les organisations de travail et dont ont commencé à se saisir des territoires ruraux comme l'Ariège avec ses unités de télétravail, ou encore le Cantal et la Lozère (ou l'Ardèche) qui se saisissent des questions de mobilité physique (via le co-voiturage) en utilisant également les ressorts du numérique (via des plateformes ou agences de mobilité et les télé-centres). En Auvergne, des relais de services publics offrent une présence de service de l'Etat et des collectivités avec selon un accueil physique ou un accueil par visioconférence. Tous les niveaux de collectivités (région, départements, communautés de communes rurales) sont impliqués dans la gestion de ces relais.

Il s'agit d'aller au-delà de la question de la localisation pour penser en termes d'interconnexions et de réseaux

Le territoire renvoie à l'idée d'une appropriation spatiale par le sol, la localisation d'activités, de services et d'acteurs. Il renforce le sentiment de proximité et de ressemblance.

Le réseau permet les échanges sans limite spatiale. De fait, la notion même de territoire dépend de la notion de réseau. Aussi l'appropriation de la proximité par une collectivité passe par le contrôle de mobilité dans le territoire et par la mise en place de liens permanents entre les lieux.

Dans le pilotage des services de proximité, il ne conviendra plus uniquement de s'assurer de la localisation des services mais de coordonner les flux et les réseaux. Le développement de plateforme de services est assurément une forme de réponses à privilégier dans une économie des flux. La réflexion doit également intégrer l'interconnexion des territoires.

Les services publics sont avant tout une ressource offerte aux habitants : c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. La question de l'accessibilité est dès lors une question de connexion des populations à cette ressource et ceci concerne tant les espaces ruraux que les espaces urbains

Philippe Estèbe estime ainsi que la proximité géographique enfermée dans une circonscription territoriale vole en éclat au profit de la mobilité qui dessine le territoire de chacun et détermine l'accessibilité aux ressources. Les territoires de demain ne dépendront plus de la localisation de la ressource, mais de l'accessibilité à la ressource. L'accessibilité deviendra un critère. Or devant l'obligation de mobilité, tous les habitants ne sont pas égaux. En dehors des grandes zones urbaines, l'accessibilité aux ressources est liée quasi exclusivement à l'automobile. Cette dernière coûte cher et un nombre croissant de nos concitoyens ont des difficultés pour couvrir cette dépense.

Les pouvoirs publics locaux ont ainsi un rôle à jouer pour accompagner l'accès aux ressources pertinentes et accompagner ainsi les trajectoires sociales et territoriales. Les pouvoirs locaux ont dès

lors vocation à devenir des opérateurs d'accessibilité et favoriser les connexions des habitants aux services publics. Or pour garantir un accès équitable des habitants aux services publics il s'agit de construire un traitement égalitaire des habitants par les territoires.

Dans ce contexte de spécialisation des territoires, de flux de population plus ou moins mobiles, la question de la répartition des richesses est cruciale. L'accès à la richesse et les effets de relégations ségrégations induits par les phénomènes de concentration des activités économiques posent la question de la nécessaire péréquation entre territoires pauvres et territoires riches.

A ce titre des espaces intermédiaires sont nécessaires pour jouer le rôle de traits d'union. Tel est l'actuel rôle des départements pour favoriser la délivrance de service public de proximité, notamment pour les territoires dont l'attractivité métropolitaine n'est pas avérée.

Les mégapoles ne protègent pas les territoires voisins.

Dés lors organiser des services publics de proximité revient à imaginer des propositions plurielles qui intègrent aussi des présences humaines car le lieu fait encore lien.

2. La proximité pour quoi faire ?

Désormais les politiques publiques descendent sur les territoires, mais les territoires deviennent également les tenants de politiques et de pratiques. C'est alors au niveau local que s'inventent les contenus concrets de l'action.

Aujourd'hui l'approche des politiques publiques à partir du territoire, permet de questionner des modes de gestion renouvelés de l'action publique, ou encore des lieux d'élaboration des pratiques inédites de gestion.

Les services publics de proximité renvoient à la question des services du quotidien et donc à la question du vivre ensemble et de l'être ensemble.

La proximité pour délivrer du service aux personnes : « Il ne peut y avoir de contrat social sans contact humain »

Les services sociaux sont à ce titre emblématique des services publics de proximité. Ces services particuliers sont essentiels à la cohésion sociale, les événements récents ont montré à quel point l'échec de politiques d'inclusion pouvait être une menace pour l'équilibre de la société. Dans son intervention susmentionnée, Jean Paul Delevoye appelait à la plus grande vigilance pour lutter contre ce qui met à mal l'estime de soi des personnes et leur dignité dans leurs relations à la collectivité tant selon lui dans une société en perte d'espérances collectives les humiliations portent en germe révoltes et tentations extrémistes. C'est la raison pour laquelle il plaide en faveur de politiques inclusives (qui reposent sur une responsabilité collective) plutôt qu'en faveur de politiques d'insertion (qui renvoient à la responsabilité individuelle) pour permettre de restaurer la place du collectif et de l'individuel et de faire lien.

Dans ce contexte le coût des politiques de solidarités doit être entendu comme un investissement humain au service de l'accompagnement des parcours des personnes appréhendées dans leur globalité : une personne est un tout.

La proximité pour faire non plus « pour » mais « avec » les personnes et faire durable

L'évolution du travail social va dans le sens du faire avec les personnes accompagnées. L'évolution du rapport aux citoyens et la volonté de conforter la participation citoyenne ne peut faire l'économie de la meilleure prise en compte de la parole des habitants dans la construction des réponses individuelles qui sont apportées.

Le processus généralisé de territorialisation des politiques publiques doit être soutenu. Il a fait évoluer en France les modes de gestion de l'action publique. La volonté de mieux prendre en compte la multiplicité des situations locales a conduit au développement de programmes contractuels entre partenaires, dans des champs aussi variés que l'éducation, l'action sociale, le logement, l'insertion, la santé, la mobilité, la sécurité...

Les dispositifs mis en œuvre n'ont donc plus seulement pour objet une population donnée mais un territoire. Celui-ci s'est progressivement affirmé comme un nouvel outil de lecture des inégalités sociales et l'ancrage au local des différentes politiques.

Un foisonnement de conventions et contrats locaux a vu le jour, pour réunir sur un territoire précis, identifié par ses caractéristiques sociales, tous les acteurs susceptibles de relayer l'action publique.

Par ailleurs, les politiques territorialisées se conjuguent de plus en plus avec le Développement Social.

Le territoire constitue donc à la fois l'espace de connaissance des besoins et l'espace où se croisent les compétences des différents acteurs et les citoyens. Les territoires sont aussi des lieux d'où émergent des initiatives, de nouvelles formes d'organisation, des projets qui croisent les différentes logiques sectorielles.

Au sein des projets territoriaux, les partenaires deviennent alors des acteurs majeurs du développement du territoire.

La proximité pour favoriser le développement social

« Le développement social est un processus de développement des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarités de proximité, de développement des services à la population et de création d'activités et d'emploi.

C'est une dynamique de participation où personne ne peut, ne doit s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation de lien social.

Il propose de redonner du pouvoir d'agir aux individus et aux collectifs.

Il a la même valeur que le développement économique et le développement écologique. Il est un des piliers du développement durable.

Il constitue une volonté politique dont les politiques de proximité peuvent être le « fer de lance » avec le soutien de l'éducation populaire, de l'animation, du sport, de la culture, la mobilité et de l'ensemble des politiques publiques.

Son cadre est la décentralisation».

Le développement social passe aussi par le commerce de proximité : relier le développement économique et le développement social

La fonction d'inclusion sociale des commerçants de proximité est très rarement mise en avant. Et pourtant, les commerçants œuvrent dans l'ombre, au quotidien, et par une multitude de petits gestes, au maintien de la cohésion sociale à la ville comme à la campagne. A ce titre, l'action de nombreuses communes rurales pour maintenir coûte que coûte au sein des bourgs une épicerie (également dépôt de pain ou marchand de journaux) doit être soulignée.

L'exemple du bistrot est particulièrement significatif. Selon le sociologue Vincent de Gaulejac : « le bar est un des socles institutionnels de la société. Sans prétention ni formalisme, il incarne une fonction sociale indispensable sur différents plans. Il est un lieu d'apaisement où l'on peut s'épancher pour panser les petites et les grandes blessures de l'existence. Il est un espace relationnel pour partager les pots de l'amitié, protéger les amours clandestines et accueillir les rencontres éphémères. Il sert de lieu d'accueil et d'insertion pour les blessés de la vie, les exclus qui n'ont plus d'autres « patries », tous les « sans quelque chose » (papiers, domicile, affection, famille, boulot...). Il est enfin un lieu de rencontres, prolongement du stade, du lycée, de la mairie et/ou de l'église, où l'on peut célébrer quelques cérémonies laïques et organiser des fêtes collectives. » (Préface du livre « Une vie de zinc. Le bar, ce lien social qui nous unit » - Ed. Le Cherche Midi – 2010).

Certains dispositifs soutenus par les pouvoirs publics valorisent cette multifonctionnalité du commerce (cette approche pourrait être renforcée). C'est le cas du label Bistrot de Pays créé il y a 20 ans dans les Alpes-de-Haute-Provence. Il regroupe aujourd'hui 250 bistrotis situés dans des villages de moins de 2000 habitants. Regroupés au sein d'une fédération nationale, les Bistrotis de Pays s'engagent à être des ambassadeurs de leur territoire, des relais multiservices et des lieux de diffusion culturelle. Plus d'informations sur www.bistrotdepays.com.

3. La proximité comment faire ?

Par l'assemblage des compétences

Si la définition de stratégies peut être confiée à une administration éloignée au quotidien des habitants, l'action à conduire au service quotidien des personnes nécessite la mobilisation de moyens matériels et humains au niveau local. Cette réponse de proximité ne peut être déployée sans la médiation d'un niveau intermédiaire, aujourd'hui assumé par les Départements, pour pouvoir à l'harmonisation des outils et à la péréquation des moyens favorisant l'équité de traitement à une plus grande échelle que celle du bloc communal.

La territorialisation des services et des politiques accompagne d'ailleurs ce mouvement puisqu'elle favorise la constitution de réseaux et le désenclavement des politiques conduites par les diverses collectivités.

Pour ménager les conditions du développement social, la réforme territoriale doit prendre en compte quatre principes qui font aujourd'hui la cohérence et l'efficacité (à parfaire) des politiques de proximité :

- ne pas fragmenter les compétences sociales départementales ;
- soutenir un lien ni trop proche ni trop éloigné avec les usagers ;
- maintenir un lien transversal avec les compétences culturelles, sportives et éducatives dans une vision de développement social territorialisé ;
- ne pas ébranler, au risque de les briser, des édifices professionnels et partenariaux qui sont des alchimies complexes sur chacun des territoires.

A l'heure où la réforme territoriale se dessine, l'examen de la loi NOTRe peut et doit être aussi l'occasion d'une réflexion approfondie sur les compétences et le rôle d'assembleur attribué aux Départements par la loi MAPTAM pour favoriser le développement social. Pour cela les élus doivent rester des généralistes. Le projet de loi NOTRe dans sa version initiale les a trop spécialisés.

Nous avons besoin d'une loi qui permette de sortir rapidement de l'incertitude qui existe quant à un éventuel découpage des compétences départementales. Ce découpage des compétences sociales constitue un risque réel d'arrêter pour une longue période le mouvement engagé autour du développement social.

En effet, les politiques culturelles ou sportives, l'éducation populaire participent de façon déterminante au développement social. La loi peut être l'occasion pour le législateur de montrer sa volonté de sortir des politiques publiques dites « en silos » qui coûtent cher et qui, elles aussi, « découpent » les habitants et les familles. Comme l'indique Jean Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, « ce n'est pas d'une égalité des chances dont nous avons besoin mais d'une égalité des parcours dans une approche d'inclusion sociale qui fait appel aux collectifs et non simplement à l'individu.

Le développement social doit devenir un réflexe qui doit irriguer l'ensemble des compétences, quelle que soit la politique publique. »

Par la coordination de l'action publique de proximité

L'approche développée dans le projet de loi NOTRe autour de la répartition des compétences et de proximité des services renvoie à l'idée d'espaces territoriaux délimités, administrés par une ou des institutions. Chacun aurait des compétences homogènes et clairement délimitées. Or, l'action publique et la circulation des flux donnent lieu à une approche différente où une multiplicité de territoires peut se chevaucher. Les différents acteurs présents ont chacun leur référence spatiale ou

territoriale et ne s'en affranchissent pas dans une action qui ne parvient pas à être commune soulignant la confusion existante entre territoire et localité.

Le problème de la coordination des acteurs et de la gouvernance est alors au cœur de la vie du territoire et de son projet.

La conduite des politiques publiques s'accommode mal d'une conception segmentée de l'action publique car conduire une politique publique aujourd'hui consiste souvent à tenter de résoudre des problèmes de nature transversale. C'est particulièrement le cas avec les politiques d'insertion ou la politique de la ville. On pourrait le faire valoir de la même manière à partir d'autres questions : le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes par exemple nécessite de se soucier de l'adaptabilité des logements, de la question des soins à domicile, de la formation des personnels intervenant auprès d'elles, des transports publics, etc. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques requièrent donc de coordonner le mieux possible des compétences et les acteurs qui les portent.

L'enjeu de la proximité passe par le décloisonnement de l'action publique afin de développer une logique de projet global où l'objectif de solidarité traverserait l'ensemble des politiques publiques (transports, énergie, culture, éducation, environnement, etc) et ne concernerait pas seulement les seules politiques habituellement identifiées comme « sociales ».

La coordination (au niveau de la conception, du financement, de la mise en œuvre de et l'évaluation des politiques et des actions) entre les institutions devient, dans cette perspective, une préoccupation centrale. Cela passe par l'amélioration des modes de coopération entre les acteurs publics et le monde associatif et plus généralement avec l'environnement direct des usagers : Il s'agit ici de remobiliser les solidarités d'engagement et de proximité. Il s'agit également de maintenir une continuité dans le déploiement de l'action au service des habitants sur l'ensemble du territoire.

Pour permettre une coordination adaptée aux réalités de territoires et aux capacités d'agir des acteurs, il est proposé que la loi permette une révision fine et discutée territorialement, du pilotage et de la gestion des responsabilités en matière sociale, basée sur le principe de la délégation concertée et non du transfert de compétences. La délégation présente l'avantage de ne pas impliquer de lourdes réorganisations institutionnelles qui perturbent sur de longues périodes les organisations et le service rendu au public. Elle doit permettre une juste adaptation aux réalités territoriales (qu'elles soient métropolitaines, périurbaines, urbaines ou rurales), en étant précédée d'un diagnostic partagé et construite au service d'un projet, accompagné d'un processus d'évaluation.

Par la mise en œuvre du choc de simplification

Ainsi la simplification escomptée du millefeuille territorial ne passe pas nécessairement par la suppression automatique d'un échelon ou la décision de fusions arbitrairement dictées par des approches de seuil mais plutôt par une réflexion conduite localement sur :

- l'articulation des fonctions et des rôles de chaque niveau d'intervention pilotés selon les domaines d'intervention par les chefs de file

- l'articulation des périmètres géographiques d'intervention à partir des découpages géographiques communaux tant pour les collectivités locales que pour les missions déconcentrées de l'Etat et de ses agences.
- la vigilance à ne pas créer d'instances nouvelles sans s'être assuré de l'obsolescence d'instances existantes ou au contraire de la pertinence d'instances déjà existantes en capacité d'agir

La simplification escomptée passe également par la simplification du millefeuille étatique pour limiter les doublons, faciliter le travail interinstitutionnel et permettre à l'Etat d'exercer ses missions régaliennes.

Le choc de simplification passe par l'engagement de chaque niveau d'administration, l'incantation à la simplification ne suffit pas.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la voie proposée par la démarche AGILLE (améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) en ce qu'elle est une démarche ascendante et inscrite dans la durée du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté se donne des chances de produire des effets en terme de simplicité gagnée dans la relations entre habitants et services publics de proximité.

sociale et le développement social qui favorise la création de collectifs de l'innovation et du développement social. » propos de Michel DAGBERT Rapport du groupe national Développement social et travail social collectif janvier 2015

Dans ce cadre sont interrogées les organisations de travail des collectivités locales participant au développement social pour trouver des formes de coopération et de coordination adaptées. Sont ainsi revisitées les instances de pilotage des politiques de solidarité comme en Meurthe-et-Moselle

Annexe 2

L'ADT Inet ,membre de l'Entente des associations du cadre A territorial, s'est mobilisée avec ses collègues des autres associations, pour répondre à la mission confiée par Mme Lebranchu sur les incidences du projet de loi NOTRe .

Dans sa lettre de mission, jointe en annexe, Madame la Ministre a sollicité l'Entente notamment sur le point suivant : «Enfin nous devons être collectivement attentifs aux conséquences de la constitution de ces nouveaux ensembles sur la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à différentes échelles. »

Cette requête ministérielle comporte en réalité deux aspects indissociables :

- L'articulation entre les différentes échelles administratives locales (commune, interco, département, métropole, région...) pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques,

- La capacité des citoyens à exercer leur souveraineté à ces différentes échelles : en effet, et comme le rappelait Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale en ouverture des travaux de la Commission intitulée : « Le citoyen au cœur des institutions » dans sa réunion du 3 février 2015, notre Constitution, en son art.3 (al 1 et 2) n'est pas équivoque, qui exprime que : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice».

Dans ce cadre, Boris Petroff, trésorier de l'adt/inet a rencontré et consulté quatre élus pour recueillir leur opinion sur les modalités à promouvoir pour restituer (garantir ?) un lien direct entre les nouvelles institutions ainsi créées et les citoyens ou/et leurs élus municipaux et communautaires :

- Emile Tornatore, conseiller municipal de la ville du Broc dans les Alpes Maritimes et conseiller communautaire de la Métropole Nice Côte d'Azur, qui est la première Métropole créée avant même le vote de la Loi MAPTAM,
- Patrick Braouezec, Président de la Communauté d'agglomération Plaine-Commune en Seine St Denis,
- Daniel Breuiller, Conseiller général du Val-de-Marne et Maire d'Arcueil.
- Philippe Laurent, Maire de Sceaux

Ont été également pris en compte les travaux de la Commission évoquée ci-dessus, mise en place et présidée par le Président de l'Assemblée Nationale, intitulée : « Le citoyen au cœur des institutions » dans sa réunion du 3 février 2015 et au cours de laquelle intervenaient notamment l'historien Michel Winock, et les deux chercheurs que sont Laurence Morel et Denis Giroux.

On trouvera ci-après les réponses ou textes des interviews de ces quatre élus, aux responsabilités complémentaires ainsi qu'un compte rendu, nécessairement sommaire, des travaux de cette commission.

1. Emile Tornatore, élu communautaire de la Métropole de Nice Côte d'Azur et conseiller municipal de la commune de Le Broc, 1400 habitants, dont il fut le Maire de 1988 à 2014.

Première interrogation : la cohérence d'ensemble

Le Gouvernement débute la réforme institutionnelle par les métropoles, ce n'est pas un hasard. Elles s'installent comme nouvelles clés de voute de ce nouveau système institutionnel. Il aurait peut-être été souhaitable de mettre en débat une cohérence d'ensemble à partir des besoins, de la vie des citoyens, et des défis à relever, on impose d'emblée une vision sur laquelle doit se s'adapter tout le reste.

Deuxième interrogation : les conditions d'examen de ce projet de loi

Le Sénat représentation des collectivités territoriales a apporté des modifications au texte initial. Rien ou presque des propositions votées par les sénateurs n'a été maintenu.

Le texte a été voté à la va-vite à la fin de la session parlementaire.

Les associations d'élus avaient elles donné des orientations pratiquement rien n'a été retenu de leurs propositions.

Prenons les citoyens, ils n'ont reçu aucune information sur le sujet car la plupart des médias ont passé sous silence l'importance de cette création des métropoles. Les seuls commentaires entendus ont consisté à vanter la fin du mille-feuilles institutionnel. (...).

Contenu de la loi et fonctionnement sur le terrain.

1) Election et missions des conseillers métropolitains

Ils sont élus directement par le suffrage universel et n'ont pas de compte à rendre aux équipes municipales dont ils sont un élément « marginal » en tant que conseillers métropolitains.

Dans chaque équipe municipale, ils sont en nombre moins important que les conseillers municipaux. Ils ont à gérer plus de compétences que leurs collègues du conseil municipal, sur un territoire plus vaste et dans un groupe d'une centaine d'élus avec qui les rapports ne peuvent être aussi fréquents et proches que dans le cadre d'une équipe municipale (voir les compétences métropolitaines ci-dessous).

Il est d'ailleurs intéressant de voir que pour les grandes villes ils existent des mairies et des élus d'arrondissement pour faciliter le travail des équipes municipales et pour maintenir une proximité entre la population et celui ou celle qui est élu.

Dans notre cas, l'élu métropolitain est considéré comme le représentant de la Métropole sur le territoire dont il est le représentant et il faut le répéter, il a aussi pour mission de suivre les dossiers du reste de l'espace métropolitain.

Ils sont élus sur le programme d'une équipe municipale et pas sur un programme métropolitain.

Ainsi en tant qu'élus à la Métropole, ils peuvent en théorie et en pratique se porter sur des choix qui leur sont strictement personnels sans en rendre compte à l'équipe dont ils ne sont qu'une forme d'émanation. Ils sont un groupe engagé par un projet municipal et pas sur des compétences qu'ils auront à exercer. Sauf si dans le programme de l'équipe municipale on inscrit un engagement métropolitain. Mais comment les autres élus municipaux et non métropolitains pourraient-ils contrôler leurs collègues élus à la Métropole sur des dossiers pour lesquels ils n'ont pas d'autorité ???

Continuons sur le fonctionnement. On ajoute ce qui est logique, à la mission du conseiller métropolitain l'obligation de rendre compte aux élus de son équipe municipale et bien sur à la population des actions du mandat qui lui a été donné. Ne parlons pas du fait que majoritairement les élus métropolitains pour vivre et faire vivre une famille doivent continuer à exercer une activité professionnelle. On mesure l'ampleur de la tâche en constatons plus loin dans l'exposé le contenu d'un bureau et d'un conseil métropolitains.

On est donc dans une personnalisation de l'existence du conseiller métropolitain par rapport à ses collègues du Conseil Municipal.

2) Le territoire

Le plus souvent l'espace qui va abriter une métropole est dessiné par les services préfectoraux. Pour le cas de la Métropole Nice Côte d'Azur, le pourtour du territoire a été tracé avant que se construise le projet métropolitain.

3) Les compétences de la Métropole

Ces superstructures disposent de pouvoirs considérables.

Prenons le cas de la Métropole Nice Côte d'Azur

-le développement et aménagement économique, social et culturel :

- création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielles, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

-actions de développement économique ;

-construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.

-Aménagement de l'espace métropolitain :

-schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plans locaux d'urbanisme et document d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concertées ; constitution de réserves foncières ;

- organisation des transports urbains

-prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination de secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

Politique locale de l'habitat :

- le programme local de l'Habitat ;

-politique d'accès à la propriété ;

- amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

- la politique de la ville :

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

- dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

-Gestion des services d'intérêt collectif :

-l'eau et l'assainissement,

- création et translation des cimetières et des sites cinéraires, création et extension des crématoriums ;

- abattoirs, marchés et marchés d'intérêt national ;

- services d'incendie et de secours.

- Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie :

-la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;

-lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores ;

-soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

-les transports scolaires et urbains :

-l'ancienne voirie départementale et les parkings payants :

-la promotion économique du territoire à l'international.

C'est là une logique d'hyper-concentration, de recentralisation des pouvoirs, une logique descendante qui porte en elle la négation des projets locaux, le mépris des besoins qui s'expriment au plus près des réalités et de la parole des citoyens. C'est la porte fermée aux coopérations fructueuses entre collectivités. Et j'ajoute qu'une telle concentration des pouvoirs s'oppose à l'intérêt métropolitain lui-même dans sa conception solidaire.

Avec la mise en œuvre d'un tel schéma, on aboutira à une gestion du territoire départemental placée sous la domination d'un groupe restreint de collectivités et d'élus, sinon de technocrates, très éloignés des attentes d'habitants dont le point de vue ne pourra même plus être porté par des élus communaux dépourvus de réels pouvoirs.

4) Le fonctionnement

) Le Conseil des maires

Il est institutionnalisé dans la loi. C'est un point important pour montrer que la place des communes reste une donnée capitale dans le cadre de la coopération intercommunale. On peut vérifier que dans la charte qui accompagne cette instance les maires gardent un rôle conséquent pour la gestion des services de proximité. Ils sont considérés comme des intervenants importants dans le fonctionnement métropolitain.

Il en est de même des communes qui sont placées au cœur du dispositif métropolitain.

<http://www.nicecotedazur.org/la-metropole/l-institution/la-charte-de-la-m%C3%A9tropole>

) Les commissions

11 commissions toutes présidées par des proches du président ; mais c'est aussi la réalité politique des communes métropolitaines sur notre territoire.

Elles permettent de préparer les bureaux ou conseils métropolitains. Tous les élus peuvent y assister ; mais seuls ceux qui ont été désignés disposent des documents.

Elles sont souvent ouvertes à des personnalités désignées de la société civile.

Elles sont le lieu de vrais échanges et débats entre les participants.

) Le Bureau

Toutes les communes y sont représentées et il se réunit environ toutes les 6 semaines.

Le bureau peut voter des délibérations sur les délégations attribuées par le conseil.

Les membres sont convoqués dans les délais prévus par la loi pour voter les délibérations prévues à l'ordre du jour.

Les débats sont réduits au minimum, car il se déroule à huis clos.

Par exemple : le dernier bureau devait étudier et voter 100 délibérations après étude de tous les documents qui les accompagnent.

) Le Conseil Métropolitain

Il est composé de 130 membres et la ville centre qui représente plus de 50% de la population dispose de 64 délégués, y compris les représentants de l'opposition.

Par exemple pour le dernier conseil métropolitain 34 délibérations et plus de cent documents très conséquents (de 1 page pour le plus petit à 165 pages pour le plus important) qui les accompagnent.

C'est le lieu des échanges de point de vue car il se déroule en séance publique.

) Les pôles de proximité

Ils ont une vraie mission de décentralisation de l'administration métropolitaine.

Ils jouent leur rôle de services de proximités aux territoires et aux citoyens.

Ils font le maximum pour intervenir en accord avec les maires des communes concernées.

Ils sont sous l'autorité d'un fonctionnaire territorial mais pas d'un ou plusieurs élus.

5) Quel avenir pour les communes ?

Certes l'affichage peut laisser à penser que les communes gardent toute leur place dans la structure métropolitaine. Mais dans les faits on peut voir qu'elles sont dans une position de type féodal.

En effet la Métropole intervient directement sur des compétences qui régissent la vie des citoyens de la commune plus par l'intermédiaire de ses fonctionnaires que par l'intervention des élus.

Pour favoriser la gestion des services publics, la Métropole a créé un service téléphonique nommé « Allo-Mairie » qui permet aux habitants d'appeler directement les services métropolitains sans passer par la mairie. Ce dispositif raccourcit la distance entre le citoyen et son réel interlocuteur. Dans les faits, la mairie concernée n'est pas informée d'un problème qui affecte son territoire.

De plus, le budget communal est essentiellement alimenté par les dotations métropolitaines sur la base du transfert de compétence opéré lors de l'entrée de la commune dans la métropole pour la partie dépenses et sur le montant des impôts générés par les entreprises pour la partie recettes. Ces

dotations sont donc figées au point initial et ne seront pas l'objet de révision dans la vie Commune/Métropole.

Les choix de fonctionnement et d'investissement purement communaux sont principalement dépendants de ces dotations.

Quand on mesure ce que représente le transfert de compétences, on constate que pour l'essentiel c'est la Métropole qui fait vivre le territoire communal.

Au titre des anecdotes et pour ajouter à cet argumentaire : L'école reste une compétence communale non transférée. Or, le président de la Métropole Nice Côte d'Azur ex qualité a invité ses collègues maires métropolitains a rejeté avec lui la réforme des rythmes scolaires, sans aucune protestation.

C'est aussi sur de pareilles situations qu'on mesure le degré « d'intégration ».

6) Un élu métropolitain peut-il voter sur un dossier en connaissance ?

Les élus qui siègent dans une commission peuvent maîtriser le contenu des délibérations concernant la dite commission.

Si un élu appartient à un groupe constitué au sein de la métropole, il peut bénéficier de personnes susceptibles de suivre à ses côtés le fonctionnement de la métropole. Ces aides peuvent avec ce groupe d'élus étudier les documents, les dossiers, les événements, les projets de la Métropole dans le cadre d'un partage des tâches.

A la lecture de la vie de cette Métropole je reste persuadé que s'ils ne sont pas dans une position d'élus à plein temps l'essentiel du fonctionnement métropolitain leur échappe.

Mettons nous dans le cas de tous les autres élus. Sauf à être élus à temps plein, ils ne peuvent pas voter la grande majorité des délibérations après en avoir fait une étude approfondie.

7) Quelle place pour les citoyens ?

Dans cette configuration et pour synthétiser la situation la tendance est à devenir des usagers des services métropolitains.

N'est pas dans la réponse à cette question que nous voyons l'avenir des Métropoles ?

Elles vont devenir des administrations de gestion et d'organisation d'un territoire.

2. Patrick Braouezec, Président de la Communauté d'agglomération « Plaine Commune », en Seine-Saint-Denis, qui associe 9 villes et 450 000 habitants.

« Le lien démocratique entre toute institution et la population qu'elle représente et sert, doit être au cœur de toute restructuration institutionnelle. Ce n'est pas le cas avec la Loi MAPTAM ou le Projet de Loi NOTR qui s'apparentent davantage à une volonté de recentralisation de la vie publique.

Coopérative de villes et droit de véto ?

Pourtant, l'idée, initiée et mise en œuvre dans notre communauté d'agglomération de Coopérative de villes fait son chemin.

C'est l'idée qu'une instance supérieure (Communauté d'agglomération pour ce qui nous concerne) ne puisse pas imposer à une collectivité de base (une ville), au nom d'un intérêt communautaire, une

décision qu'elle ne partage pas et qui ne concerne que cette collectivité. Y compris bien sûr s'agissant de compétences communautaires.

C'est une sorte de droit de véto qui s'accompagne d'une obligation de débats : cela implique en effet une démarche dynamique qui fait bouger les lignes.

Par expérience, cette dynamique ne bloque pas l'initiative communautaire, au contraire elle la rend acceptable et acceptée par tous. Nous en avons sur notre territoire une illustration avec le Plan Communautaires de l'Habitat. 2 villes refusaient par principe sur leur territoire toute construction supplémentaire de logements sociaux quand le PCH les avait pourtant majoritairement décidées. Nous n'avons rien imposé à ces deux villes mais ouvert un débat au terme duquel, trois ans plus tard, ces deux villes ont changé d'avis et décidé la construction de nouveaux logements sociaux sur leur territoire.

Il faut concevoir la Métropole comme un lieu d'orientation, de fixation d'une stratégie globale avec des orientations de développement économique, des Plans Métropolitains de l'Habitat, des Déplacements etc. qui se déclinent dans les villes grâce à conviction partagée et non la contrainte.

Plus qu'un droit strict de véto, c'est bien d'une obligation de débats qu'il s'agit.

Dans certains cas, l'impact de la décision votée au niveau métropolitain dépasse l'intérêt strictement local : ce peut être le cas pour des considérations écologiques, pour le tracé d'une voie de transport public etc.

En ce cas, il n'est évidemment pas possible de s'en tenir ce droit de véto.

Il convient donc de distinguer les décisions métropolitaines qui sont d'intérêt métropolitain de celles qui sont la mise en œuvre de volontés métropolitaines sur le territoire exclusif d'une collectivité.

Mais dans tous les cas, s'il ya contradiction entre le choix métropolitain et la volonté communale (ou communautaire), celle-ci ne peut être efficacement résolue que par le débat : il faut organiser des conférences style Débats Publics avec toutes les parties prenantes, dirigées par une instance neutre favorisant le débat contradictoire.

Eventuellement avec des formes électroniques de débat, via internet ou les réseaux sociaux.

Pour des métropoles aux limites perméables... ?

Les Métropole, comme nos communautés d'agglomération ont fatalement un périmètre défini.

Ces limites ne doivent pas être considérées comme des frontières.

Il est nécessaire de travailler sous forme d'Ententes avec les territoires voisins. C'est ce qu'a engagé la Communauté d'agglomération de Plaine Commune avec ses voisins, que ce soit dans le cadre de Arc-en-Seine avec les villes et agglomérations voisines des Hauts-de-Seine ou du Val-D'oise avec qui nous partageons une large boucle de la Seine ou avec la communauté d'agglomération Est-Ensemble, qui nous borde sur l'Ouest..

Il faut privilégier la coopération, la collaboration avec les territoires voisins sur les questions d'aménagement, de mobilité, d'écologie. Mais aussi de tourisme, de culture ... : les citoyens vivent un territoire qui dépasse nos limites administratives et il n'est pas acceptable qu'une partie du territoire national soit absent, rejeté de ces dynamiques locales.

Il faut s'appuyer sur des centralités qui agrègent tout le territoire national et qui fassent que tous les citoyens ont conscience d'appartenir à un territoire qui compte, un territoire sur lequel se retrouvent ou sont accessibles toutes les fonctions humaines.

...des métropoles polycentriques ?

C'est pourquoi je défends l'idée de métropoles polycentriques : c'est évident sur un territoire comme la région parisienne mais c'est également vrai en province où la métropole ne doit pas tuer les villes ainsi agglomérées mais au contraire en faire des points d'appui pour développer les politiques métropolitaines et en assurer la convergence avec les métropoles ou territoires voisins.

A l'évidence, les territoires pertinents pour mener des politiques ne sont pas identiques suivant les compétences. Il faut garder de la souplesse et rechercher par principe la coopération avec les territoires voisins qui sont impliqués ou concernés par chacune de ces politiques.

3. Daniel Breuiller, Maire Conseiller départemental d'Arcueil (Val de Marne)

En introduction, je tiens à signaler que de compromis en compromis, d'avancées en reculs, le texte sur la Métropole de Paris a de moins en moins de sens et à ce jour nul ne sait ce que sera effectivement le Grand Paris ! Pour ma part, je suis, je reste partisan d'une gestion des grands dossiers d'intérêt métropolitain avec une gouvernance spécifique. Non contradictoire, tout au contraire, avec le maintien d'entités territoriales (comme les communautés d'agglomération) dotées de personnalité juridique et de moyens financiers ou plus précisément fiscaux. Ce qui n'est plus le cas, et disqualifie l'actuel projet du Grand Paris.

Repenser le mode d'élection des conseillers métropolitains

Une première difficulté résulte des modalités d'élection des élus métropolitains. Le système actuel du fléchage m'apparaît comme une fausse solution. Par principe je revendique pour tout échelon territorial une élection au suffrage direct et à la proportionnel de ses représentants.

Cela doit valoir aussi pour les Métropoles.

Mais aux conditions bien sûr que l'organisation de ces élections permette des débats préalables avec les habitants sur les projets de territoire portés par les différentes listes en concurrence.

En l'état, si la Métropole du Grand Paris se met en place, je serai 1 élu sur 348 ! Que pèsera dans cette assemblée le citoyen accueillais que je suis censé représenter ? Du reste, à l'heure où la démocratie représentative est sinon remise en cause du moins désaffectée et critiquée par bon nombre de citoyens, quel signal tragique nous leur donnons avec une Assemblée aussi nombreuse avec des élus ... défrayés !

Une priorité au bloc communal, non contradictoire avec une dynamique métropolitaine fondée sur une logique de pacte de Gouvernance

Je crois que l'on peut s'inspirer de ce que nous mettons en place autour de notre ville d'Arcueil et de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre dont nous sommes membres : nous prôtons une fusion avec la Communauté d'agglomération voisine, la CA Seine Amont, plus le pôle d'Orly, dans une dynamique de coopération et pas de supra-communalité. En ce sens je trouve parfaitement bien choisi le terme de Coopérative de villes employé par mon collègue Braouezec.

De quoi s'agit-il ?

D'élaborer un Pacte de Gouvernance entre les villes et agglo concernées, pacte élaboré sur la base des projets communaux, afin de rechercher complémentarité et cohérence entre nos actions. Il faut absolument bannir l'égoïsme local ou le dépasser sans pour autant affaiblir l'échelon communal qui reste et restera le lieu naturel de l'expression politique, du vivre ensemble, de la citoyenneté.

Je revendique par exemple l'adoption d'un pacte de Gouvernance entre toutes les villes concernées sur l'accessibilité des habitants au logement social, comme je crois en l'intérêt d'un PLU intercommunal décliné au plan communal...

S'il s'agit d'un projet d'intérêt métropolitain, qu'il s'agisse de mobilité, de défense de l'environnement, lutte contre le réchauffement climatique, de développement économique ou des grands équilibres régionaux, la décision ne peut être que métropolitaine et une commune, un Maire, ne doivent pas pouvoir en empêcher la mise en œuvre. C'est notamment le cas pour les tracés de transports publics structurants.

Pour autant je crois qu'une décision imposée à une ville (à son Maire) ne peut l'être qu'après débats, et en prenant en compte les effets sur cette ville de l'action projetée et sans doute à une majorité qualifiée qu'il convient de préciser.

Du reste, qu'il s'agisse d'un éventuel droit de veto légitimement accordé à une ville pour des projets métropolitains qui ne concerneraient que le territoire de cette ville (mais cela existe-t-il ?) ou à l'inverse le refus d'un droit de veto d'une ville pour un projet métropolitain qui affecte son territoire, je suis convaincu que la solution ne peut pas être juridique et autoritaire.

Des situations de blocage de ce type là ne peuvent utilement être dépassées qu'en prenant le temps du débat et la recherche de solutions alternatives.

Quelques pistes de démocratisation des Métropoles

Organiser une démocratie directe sur un territoire de 6 millions d'habitants (voire de 400 000..) est une gageure.

Et une nécessité !

Avançons quelques pistes, à partir des expérimentations menées à Arcueil et ailleurs.

Systématisation des conseils de développement ? C'est une instance qui a montré sa richesse même si elle reproduit, pour une bonne part, les limites et les travers des assemblées représentatives.

Organisation de débats publics sur tout projet d'infrastructures, et mise en place de Conseils consultatifs permanents sur les infrastructures réalisées, notamment en matière de mobilité.

Droit de pétition débouchant sur une saisine obligatoire de l'instance concernée : nous avons instauré cela à Arcueil et cela fonctionne bien. Si plus de 300 citoyens d'Arcueil soulèvent par voie de pétition une question (de compétence communale), celle-ci est d'office inscrite à un prochain conseil municipal et débattu. Cela oblige a minima à un débat public, à une prise de décision incontestable et aboutit quelques fois ...à une remise en cause du projet initial.

Le référendum ? C'est un outil vivifiant qu'il faut redynamiser. Lors des opérations de rénovation urbaine d'Arcueil, nous avons décidé de soumettre toute démolition d'immeuble à référendum des occupants concernés prenant l'engagement de respecter le résultat de cette consultation. Ce qui fut fait et nous nous en félicitons : nul ne pouvait des lors remettre en cause la légitimité de la décision prise.

L'information ? Trop souvent les habitants ignorent qui a décidé de quoi, pourquoi ? Il faut réfléchir à un accès simple, évidemment informatisé, aux données concernant la vie, les projets, les décisions

d'une collectivité (quelle qu'elle soit et avec d'autant plus d'attention qu'elle est éloignée des citoyens). Se doter d'un service de presse pluraliste qui alimente la presse mais aussi les réseaux sociaux, les associations fussent-elles des contre-pouvoirs !

Compte-rendus de mandat : dans la même logique d'information, de rendre-compte, il faut imposer des Compte-rendus de mandat réguliers, des moments de débats, de discussion avec les citoyens ou leurs représentants. Je ne crois pas au droit de révocation mais je reconnais qu'il faut plus de transparence dans la vie publique y compris locale....

4. Philippe Laurent, Maire de Sceaux

Quelques conséquences de la nouvelle articulation des pouvoirs locaux

D'un point de vue général

Il me semble que les conséquences de la nouvelle articulation des pouvoirs locaux qui en train de se dessiner risquent d'être considérables en terme de « destruction » de service public et de capacité d'action publique (au moins dans une première période d'une dizaine d'années). Outre le fait qu'il n'y a pas de discours politique fort pour accompagner ces réformes (à la différence de 1981-82), ou encore que le sens à donner à l'action publique en 2015 ait été assez largement absent de la discussion, chacun sait qu'en réalité ces « réformes » sont avant tout conduites pour satisfaire le censeur bruxellois, qui est lui-même totalement ignorant de la réalité vécue par les citoyens et raisonne en fonction de normes pré-établies et non de choix politiques assumés (quelle redistribution des richesses par exemple).

Or, notre culture du service public, rempart contre les communautarismes et fer de lance de la conception française de la laïcité, est très enracinée dans le mode de fonctionnement de notre peuple. Affaiblir le service public en France – ce que ne manqueront pas de provoquer les évolutions en cours -, c'est aussi affaiblir ce qui structure le « vivre ensemble » français. Cet aspect des choses, essentiel, n'a pas été suffisamment explicité. L'étude d'impact n'a pas eu lieu.

Parmi les points les plus controversés figure la nature même du pouvoir local. Est-ce seulement un pouvoir de « gestion » et d' « administration » de dossiers selon des normes définies à l'échelon central ? Auquel cas des agences suffisent. Ou existe-t-il réellement une capacité de décision politique pour les assemblées élues au suffrage universel direct ? Quelle est-elle ? Quelle légitimité est la leur pour représenter les citoyens ? Comment cette légitimité s'accommode-t-elle de l'abandon de la clause générale de compétence ? Ainsi, des élus au suffrage universel n'auraient plus la possibilité de s'exprimer, d'agir d'une façon ou d'une autre dans un domaine qui concerne les citoyens, mais leur est juridiquement interdit ... C'est d'une certaine façon la fin de la « démocratie représentative » et l'avènement d'une « démocratie technique », la fin de la politique vécue sur un territoire et non seulement au niveau national, la fin de la décentralisation politique.

Une autre difficulté apparaît dans le fait que, contrairement à ce qui préexistait, il n'y a plus vraiment de lien fort entre institutions et territoires, hormis la commune. Ainsi, la mobilité de plus en plus grande des citoyens fait que la pluralité de leurs activités ne s'exerce pas dans des territoires uniques. Les institutions, par nature rigides car donnant de la structuration et de la sécurité, ne peuvent s'adapter en permanence à la fluidification des territoires vécus. Elles doivent donc

impérativement travailler ensemble en permanence, et pas seulement dans le cadre de conventions passées une fois pour toutes. En ce sens les CATP peuvent être un lieu intéressant. Seule la commune reste un lieu d'ancrage à la fois symbolique et historique, la seule institution (avec l'Etat) qui correspond à un territoire vécu et identifié. Ce point est essentiel et il faut le garder en permanence à l'esprit. Prenons garde à ne pas fabriquer des citoyens « déracinés » !

Du point de vue de la fonction publique territoriale

Dans le contexte désagréable qui affecte toutes les structures publiques, il est important de souligner la situation particulière des collectivités où élus et fonctionnaires sont critiqués dans un même mouvement.

Mais à travers ces critiques, c'est bien la nature et la qualité du service public qui est en jeu.

Le contexte est en effet instable, pour les structures et les agents :

- Des réformes territoriales continues depuis 2010, avec valorisation des pôles régional (Loi NOTRE) et intercommunal (loi MAPTAM), mais lenteur et aller-retours dans les votes de ces lois, d'où flou des projets et inquiétude concomitante des élus locaux et des agents territoriaux.
- Des réformes dont on voit difficilement le sens exact, si ce n'est la réduction des dépenses publiques qui occulte tout autre objectif institutionnel, politique ou démocratique.
- Parallèlement une inquiétude sur l'évolution du cadre statutaire lui-même : après les perspectives que laissait entrevoir le Rapport PECHEUR, il semble qu'il y ait un certain flottement sur les priorités et les objectifs du Gouvernement en matière d'évolution des fonctions publiques.
- Des évolutions et des orientations positives doivent toutefois être soulignées : avancées nombreuses sur l'action sociale et globalement la qualité de vie au travail.

Dans ce cadre, il paraît opportun de rappeler quelques éléments qui fondent durablement la fonction publique dans le cadre du service public local :

- La fonction publique territoriale a été et demeure un des éléments structurants du fonctionnement des collectivités, c'est aussi la condition de leur adaptation à l'évolution des compétences et des attentes des citoyens.
- La fonction publique territoriale est un élément de réponse à la contrainte financière, un « garde-fou » contre les possibles dérives de la masse salariale qu'entraînerait un cadre moins contraint.
- La fonction publique territoriale est une garantie de structuration des métiers et un vecteur de mobilité horizontale et verticale.
- La fonction publique territoriale est une garantie pour les agents de bénéficier de droits sociaux stables.
- Enfin, la fonction publique territoriale est la garantie d'un dialogue social structuré, organisé et adapté à chaque niveau - territorial et opérationnel -, permettant aux employeurs locaux d'associer les agents à leurs décisions.

Parmi les enjeux à venir :

- L'anticipation : on perçoit les logiques à l'œuvre depuis plusieurs années en matière de restructuration territoriale : mutualisations, fusions... Dans ce contexte le principal travail pour les GRH est de se doter d'outils d'anticipation efficaces, en ce sens la GPEEC est devenu incontournable, et tous les acteurs concernés doivent y être associés (CNFPT, CDG...) (cf. note de l'AMF sur les mutualisations)

- La formation : ces évolutions toucheront, certes différemment, tous les niveaux d'action des collectivités et EPCI, d'où la formation est un des vecteurs majeurs de l'anticipation.
 - La communication : qu'elle soit interne ou externe la communication sera nécessaire comme garantie de la compréhension et de l'appropriation des évolutions par tous, agents et citoyens.
 - Le dialogue social : dans ce contexte de réformes territoriales quasi permanentes et de transformations profondes des services publics et des organisations le dialogue social reste une garantie pour tous du respect de chacun.
- (février 2015)

5. Quelques conclusions tirées de la Commission du 3 février 2015 présidée par Claude Bartolone et intitulée «le citoyen au cœur des institutions »

Michel Winock, citant Alain, Paul Ricœur, Pierre Rosanvallon et d'autres auteurs s'interroge sur le rôle du citoyen qui est au minima un contrôleur des mandats (s'il n'a pas le pouvoir, au moins peut-il le surveiller : il doit obéir et résister) au mieux qui participe ou (devrait participer) à la prise de décision.

Laurence Morel souligne la crise de confiance qui frappe notre système représentatif : une enquête CEVIPOF révèle que pour 90 % des personnes interrogées « les responsables politiques ne se préoccupent pas de l'avis des citoyens ».Le référendum est de nature à restituer cette confiance ou du moins y contribuer et sans risques majeurs pour les droits de l'homme : dans tous les pays où il est pratiqué il n'a jamais eu pour conséquence une réduction des droits des minorités : tout au plus un frein à l'extension de ses droits.

Denis Giraux dont les travaux depuis une trentaine d'années ont porté sur la démocratie directe et les votations citoyennes en Suisse (et dans d'autres pays comme les USA) est plus catégorique encore :

« la démocratie représentative est un oxymore ...par essence la représentation est non démocratique.. »

Il insiste sur les vertus du référendum d'initiative populaire (dont l'un des effets indirects, et pas le moindre, est d'inciter les autorités à organiser en amont le débat sur toute question sensible pour éviter la tenue de tels referendums !).

Ces référendums d'initiative populaire laissent aux élus la possibilité de soumettre au vote une contre proposition : ce n'est plus oui ou non : c'est oui oui ou non non...

La pratique du referendum (d'initiative populaire) permet d'ouvrir le débat et de faire trancher le peuple souverain. Par expérience, cette démocratie dans tous les pays où elle est exercée n'a jamais entraîné le chaos : la Suisse, qui est un modèle de votation citoyenne, n'est pas un Etat en révolution permanente... .

Il évoque également le droit de révocation qui existe dans 8 cantons suisses mais n'a jamais été appliqué.

Du débat avec les parlementaires et responsables politiques ou syndicaux qui participaient à ces travaux, il ressort que le citoyen sait répondre aux questions posées dès lors que le recours à une pratique référendaire est courant et non exceptionnel. Et n'est pas biaisé dès lors que la question n'est pas posée par le pouvoir central (le Président par exemple). Il reste à déterminer les conditions de quorum ou de déclenchement de la procédure. Pour Denis Giraux, la notion de quorum n'a pas de sens, dès lors que toutes personnes concernées peuvent participer au vote. Avis qui semble partager Laurence Morel lorsqu'elle cite l'exemple d'un referendum italien, où le oui a obtenu plus

de 90 % des suffrages mais sans succès, le nombre de votants restant inférieur au seuil requis de 50 % des inscrits : les tenants du non ayant appelé à l'abstention et non au vote négatif pour empêcher la majorité de l'emporter !

Ne pas craindre le recours aux techniques électroniques de vote qui sont rapides, économes et accessibles à tous.