fondation des villes
société nouvelle

MEDDAT
Plan Urbanisme Construction Architecture

Programme “La citoyenneté urbaine : formes d’engagement et enjeux de solidarité »

« Observatoires locaux et suivi citoyen des finances locales »

Rapport final / mai 2009

J.R.BARTHELEMY, B. GAY, M.RIGAUD

Marché à procédure adaptée n° D0717(070901) du 9 Octobre 2007.

37 rue Huguerie 33000 BORDEAUX téléphone (0033) (0)5 56 44 72 06
courrier électronique fondation.villes@wanadoo.fr
RC CRETEIL B317324028 -SARL au capital de 7.622,45 € - siège au 79 rue du 11 novembre 94350 Villiers sur Marne

Sommaire

1. Résumé....4
2. Rappel de la méthode et des objectifs....7
Objet....7
Méthode....7
2. La problématique des finances locales pour le citoyen....9
2.1 Le citoyen et les finances locales....9
2.2 Le thème financier, différences d'interprétation....10
2.3 La question constante de l'accès aux informations....11
2.4 La question du pilotage financier....13
2.5 Combat pour la transparence, efficacité et niveau des dépenses publiques....14
2.6 Modèle de gouvernement....17
2.6.1 Le thème participatif....17
2.6.2 Fonctionnement et investissement....17
3. Les initiatives citoyennes sur les finances locales en France....19
3.1 Un débat démocratique local qui laisse peu de place au thème financier....19
3.1.1 La démocratie financière locale....19
3.1.2 Les difficultés des expériences institutionnelles locales de participation en France....20
3.2 Description des obligations légales....21
3.3 L'offre et la demande de participation dans le domaine des finances....22
3.3.1 Les initiatives municipales....22
3.3.2 Les initiatives des services....24
3.3.3 Les initiatives « citoyennes » pour une participation à la décision budgétaire locale....25
3.3.3.1 Caractéristiques....25
3.3.3.2 Observatoires....26
3.3.3.3 Mouvements de défense locaux....33
3.3.3.4 Autres expressions citoyennes recensées sur les finances locales....38
3.3.3.5 Bilan des initiatives citoyennes....40
3.4 Conclusions sur la démocratisation financière locale en France....42
3.4.1 Un intérêt certain des citoyens pour la démocratie financière....42
3.4.2 Une mobilisation qui reste toutefois modérée et limitée....42
3.4.3 La fin du citoyen ?....42
3.4.4 Des décalages sur la participation et des malentendus persistants dans les approches....44
3.4.5 Les freins à la mobilisation des citoyens sur les finances locales....45
3.4.6 Des conceptions différentes de la démocratie....46
3.4.7 L'accès à l'information....48
3.4.8 Capacité à exister sur le long terme....49
3.4.9 Apports potentiels au débat....50
3.4.10 Perspectives....50
4. Comparaison internationale....54
4.1 Les démarches institutionnelles....54
4.1.1 Les budgets participatifs restent la démarche de référence....54
4.1.2 Les comptes satellites transversaux....54
4.2 Des pistes expérimentales....55
4.2.1 Belgique....56
4.2.2 L'Allemagne....59
4.2.3 Les Pays Bas....64
4.2.3.1 Le contexte institutionnel....64

4.2.3.2 Outils de participation sur les finances locales aux Pays Bas.....65
4.2.4 L'Italie.....68
4.2.4.1 Un contexte participatif ancien et à renouveler.....68
4.2.4.2 Les budgets locaux : une décentralisation récente et contrôlée par les pouvoirs locaux. 70
4.2.4.3 Le cas de Contaroma.....72
4.2.5 Les pays de l'Est.....73
4.3 Conclusion des expériences et des situations étrangères.....75
5 Résultats et recommandations.....77
6. Annexes.....81
6.1 Bibliographie.....81
6.2 Monographies.....83
6.2.1 Le questionnaire.....83
6.2.2 Le cas de l'agglomération lyonnaise : Association CANOL – département du Rhône.....84
6.2.3 Le cas de Givors : Association de défense des contribuables Givordins (Rhône).....90
6.2.4 Le cas de Pont-St Esprit : le Rassemblement des contribuables Spiripontains.....98
6.2.5 Le cas d'Aubagne : Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne.....102
6.2.6 Le cas de l'EPCI de Cévennes-Garrigue : Vox Populi.....105
6.2.7 Le cas de la Franche-Comté : Union civique des contribuables de Franche Comté (U3C).....110
6.2.8 Le cas de la ville de Sceaux (92) : La voix des Scéens.....116
6.3 Enquête auprès de citoyens participant aux mouvements analysés.....122
6.4 Liste des associations recensées.....124

1. Résumé

La recherche, menée sur une dizaine de mouvements de citoyens et sur 4 pays étrangers, a pour objectif de comprendre l'origine et de mesurer les résultats de l'investissement personnel de citoyens dans les finances locales de leur collectivité. A partir d'une comparaison faites sur une dizaine d'années, il s'avère que le nombre de mouvements de ce type a un peu augmenté, mais la majorité d'entre eux sont de simples regroupements de contribuables mécontents du niveau de leur impôt. Les citoyens qui s'impliquent au point de se plonger dans le domaine touffu et peu accessible des finances publiques locales sont rares. Pourtant la majorité des associations qui les regroupent semblent s'être maintenues, voire développées, comptant pour certaines des centaines de membres. Contrairement aux associations de contribuables, ceux qui franchi le stade sans issue des revendications fiscales, débouchent sur une implication durable, mais différente de celle des militants politiques par son objectif d'**impartialité et de mise en place du préalable technique** au débat politique. Il s'agit, pour ces citoyens, de faire respecter les règles, d'assurer la traçabilité des décisions, de détecter la corruption et les gaspillages, tout en conservant l'idée de la défense d'un patrimoine collectif. Leur position ne débouche pas nécessairement sur un projet de société qui risquerait de dériver vers un débat trop « normé » (diminuer les dépenses ou augmenter les recettes ; au lieu de rationnaliser la gestion). Nous retrouvons parmi les militants de cette nouvelle citoyenneté des positions politiques divers ; le point commun de ces démarches est une volonté de refonder la démocratie en exigeant la transparence et une rationalité collective de l'usage des fonds publics. En ce sens, ces mouvements recoupent sur de nombreux points l'action des associations de défense des usagers des services publics étudiés précédemment. Nous retrouvons ici leur fragilité liée à quelques animateurs majeurs, une certaine forme de messianisme, une méfiance entre mouvements et envers le politique, la faible structuration des réseaux.

La France présente la situation paradoxale d'avoir développé **un grand nombre de lois très favorables à la transparence de l'information sur les dépenses** (loi Chevènement), mais d'en rendre l'application quasiment inefficace, donc l'utilisation assez faible. Les informations publiées sont de plus très éloignées des questions que se posent les citoyens, qui concernent d'abord l'analyse des coûts, la possibilité de produire des coûts unitaires, les mouvements financiers entre budget principal et satellites, la traçabilité des dépenses dans le temps (sur plusieurs années). Il faut également remarquer que les collectivités ne disposent souvent pas de l'information demandée dans les services financiers, car la comptabilité analytique est très rare, le cadre comptable est rigide et organisé autour de grandes fonctions et non de projets ou de politiques ; les budgets satellites ou transversaux (sur des thèmes comme l'environnement, la jeunesse, l'aide sociale, la politique de la ville ou de grands équipements) sont peu nombreux hors du cadre obligatoire. L'information produite est de nature très technique, rebutant de nombreux citoyens.

L'observation des initiatives citoyenne conduit à **un diagnostic pour le moment peu encourageant** :

-le dialogue entre les citoyens impliqués et les collectivités s'établit mal ou pas : les préoccupations apparaissent très différentes. La position des élus reste défensive, la méfiance des citoyens est forte.

-il n'y a pas de convergence sur l'information de base (objective ou reflétant une certaine vérité) qui permettrait normalement d'entrer dans un débat. Autrement dit, il existe un désaccord de fond sur les conventions qui permettraient de mesurer les dépenses.

-les outils de suivi dans le temps et de comparaison géographique n'existent pas à un niveau fin ou suffisamment ajustable pour répondre au besoin de situer chaque dépense, donc de donner des bases au débat.

-la vulgarisation n'est pas faite par les collectivités et demande beaucoup de temps et de compétences à quelques citoyens impliqués dans les mouvements de citoyens.

Les mobilisations citoyennes prennent deux formes majeures très différentes :

-d'un côté **des « observatoires »** qui avancent très lentement faute de pouvoir accéder à une information autrement que par des dossiers au cas par cas. Ces observatoires sont fondés sur l'idée que la comparaison des situations sur des dossiers précis permettrait de mettre en évidence la mauvaise gestion locale, voire les faits de corruption. Néanmoins, l'absence de réseau national aboutit à des initiatives encore très locales, parfois à des échecs. Le préalable d'une meilleure transparence des comptes bloque la progression vers une information comparative, mais permet de diffuser de l'information. La méfiance des élus envers ce type d'initiatives est très forte, car le positionnement est sur l'intérêt général, donc directement concurrent de celui des élus. La lourdeur du travail induit par les observatoires est le principal obstacle à leur développement, car le temps des militants, qui doivent être de plus compétents.

-de l'autre, **des « mouvements de défense locaux »**, qui échangent seulement des méthodes et de l'appui technique, mais restent centrés sur des revendications locales. Ces mouvements ont entamé un dialogue avec les collectivités (en fait, seulement les élus) et placé certaines questions à l'agenda. Mais les initiatives débouchent sur la nécessité de passer à des engagements politiques pour avoir plus d'information et faire évoluer les situations. Le repli sur des approches locales aboutit à un morcellement des mouvements, à une grande réticence face aux coopérations (échanges de méthodes, mais souvent des critiques fortes d'une ville à l'autre). Leur revendication se centre sur la simplification des procédures et des informations comptables, avec parfois un passage au politique lors des élections.

Le but de la vigilance, si elle ne débouche pas sur un engagement politique, est bien sûr de faire évoluer les dispositifs de prévention des risques (corruption, dérive des dépenses, alerte sur les décalages face à la réalité des services rendus, protection des biens publics). Seules les institutions publiques peuvent mettre cela en œuvre et le citoyen engagé ne peut que « lancer des alertes », éventuellement par la presse. **Le rapport indispensable à l'institution semble peiner à s'établir en raison d'un fort déséquilibre d'information et d'un contexte de méfiance**. Les catalogues de coûts unitaires sur les dépenses locales existent (associations professionnelles de directeurs de services, associations de formation avec des cotisations élevées, comptabilités analytiques internes dans certains services) mais sont inaccessibles au public. Les collectivités refusent de consacrer du temps à produire une telle information en réponse aux demandes de certains habitants.

Dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption, les citoyens obtiennent parfois des résultats par le biais de mouvements associatifs, qui peuvent signaler des dossiers aux Chambres Régionales des Comptes, entamer un dialogue avec des élus ouverts ou des procédures à défaut. Mais il s'agit de processus très lents pour un résultat très éloigné des projets locaux. Or, pour la majorité des citoyens rencontrés, la transparence est considérée comme un préalable, mais pas le fond de leur raison d'agir, qui porte plutôt sur la conduite des affaires locales.

Les revendications financières des citoyens sont par contre très convergentes d'une ville à l'autre :

-la demande d'une ouverture plus grande des documents comptables ;

-un changement de système comptable pour évoluer vers des domaines mieux calés sur les préoccupations des citoyens (sur des politiques, sur des services ou des objets précis) ;

-une obligation d'information avec un accès facile pour les habitants ;

-mais aussi de nombreuses revendications qui impliquent un changement de l'ensemble du système politique : un seul mandat, simplification institutionnelle, …. Ce type de revendications prend assez rapidement son autonomie par rapport au niveau local.

Malgré l'absence de projet de société derrière ces mobilisations citoyennes, il ressort bien **une conception de démocratie du consensus, différente de ce qui prévaut dans le contexte français, « la démocratie du conflit » (**nécessité de dégager une majorité, puis de lui confier de façon unilatérale la maîtrise de la gestion comme de l'information). Cette option, très fréquente dans les pays gouvernés par des alliances, suppose de faire évoluer les points de vue dans un cadre transparent. Les situations étrangères étudiées (Allemagne, Pays Bas) et pour certains budgets participatifs de petites villes, montrent qu'il a fallu d'abord un constat d'échec du dispositif majoritaire pour faire évoluer les choses. Les dispositifs

observés à l'étranger montrent clairement la démarche ambitieuse qui est nécessaire pour passer à une démocratie de consensus :

-la mise en place d'une réforme profonde des comptes locaux, pour les adapter à une visibilité des politiques comme à des demandes analytiques et à une comptabilité du patrimoine ;

-la négociation d'un préalable politique entre les groupes présents à l'échelle locale;

-une réforme institutionnelle qui clarifie les fonctions des différentes instances du gouvernement local (exécutif, adjoints ou bureau, conseil), donne une position également aux services et employés municipaux, clarifie le lien ou les compétences des satellites et des autres niveaux géographiques, et enfin donne des droits d'interpellation aux citoyens.

En conclusion, il apparaît que les mouvements observés ne passent pas facilement du travail d'information et de dénonciation, à celui d'acteurs du changement. L'obstacle est principalement la difficulté à établir des réseaux, mais aussi à tenir sur longue durée des actions exemplaires capables de faire référence. Dans le contexte français, l'outil comptable et l'affichage d'un système décisionnaire plus clair, font partie des conditions qui permettront de prendre en compte la démocratie financière. Actuellement, il semble bien que la revendication apolitique de ces associations ne perturbe pas le système majoritaire en place, voire fasse le jeu d'une preuve indirecte du soutien de la population aux équipes municipales en place.

2. Rappel de la méthode et des objectifs

Objet

Nous avons souhaité dans ce travail recenser et analyser des expériences portées par des citoyens de diffusion d'informations financières locales permettant une comparaison et une participation au débat budgétaire local. L'objectif est d'observer les thèmes abordés, la manière de les traiter et d'observer les résultats que cela produit. Le champ couvre le budget local, c'est-à-dire la gestion de son équilibre, les arbitrages qui permettent d'y aboutir, la manière de proportionner la dépense à la recette et inversement, le rapport entre dépense et produit ou service rendu. Finalement, l'objet est d'analyser le débat sur les choix et priorités des politiques locales, qui sont cristallisés dans le budget et la manière dont les citoyens s'en saisissent (conditions, modalités et résultats du débat sur les finances locales).

Il ne s'agit pas ici d'aborder la question de la fiscalité qui traite de la répartition de l'impôt et du tarif et éventuellement de son niveau, ni de l'équité des systèmes en place en France[1]. En effet, **le débat est forcément restreint lorsqu'il se limite aux recettes publiques**, impôts ou tarifs. Face à l'impôt, un habitant, un citoyen, a peu de marge de manœuvre : il peut seulement discuter de la répartition de la charge pesant sur tel ou tel contribuable ou usager. Deux attitudes sont possibles :

-opposition et remise en cause à la répartition proposée (« je paie plus ou moins que les autres, pourquoi ? », « c'est injuste », etc.) ;

-acceptation.

En revanche, **du côté des dépenses**, les options sont nombreuses et sont révélatrices de la politique municipale.

Méthode

Lors d'une précédente recherche sur les associations face aux services publics (Fondation des Villes, 2000), nous avions mis en évidence la difficulté des initiatives citoyennes à durer, sauf en passant par l'engagement politique, ce qui limitait évidemment la portée « citoyenne » (mais aussi la diffusion dans la population) de ces démarches.

La compréhension des conditions de survie d'initiatives citoyennes pour ouvrir l'information financière locale renvoie au rôle de l'opacité dans la gestion publique, à l'instrumentalisation des expériences dans le jeu des acteurs institutionnels et à l'usage de dispositifs destinés à protéger le citoyen (déontologie, secret statistique) comme moyens de renvoi de la diffusion d'information à l'échelle nationale. Il semble utile à la compréhension de l'histoire des institutions locales de connaître dans le détail monographique les raisons de ces difficultés, parce qu'elles révèlent certains ressorts de la contradiction française entre une forte décentralisation et un système local qui reproduit les pratiques nationales.

Une phase de préparation a consisté en un recensement systématique des expériences françaises (par la presse et par contact avec des réseaux associatifs) et une analyse des dispositifs mis en place dans quatre pays européens (Allemagne, Pays Bas, Belgique, Italie) où ils semblent avoir connu un certain succès.

Puis des situations françaises ont été analysées par un travail historique (entretiens avec les porteurs du projet, des citoyens partenaires et observateurs), une consultation des documents produits et un repérage des résultats, une enquête fermée auprès des citoyens participants, l'objectif étant de diagnostiquer les raisons de réussite ou d'échec. A travers les réseaux et contacts repérés, nous avons questionné les membres des associations ou groupements investis sur la fiscalité locale, de préférence sous forme de

[1] Nous ne nous interdirons pas en revanche de regarder les questions fiscales ou les débats sur les ressources dans la mesure où elles expliquent certaines mobilisations ou obstacles sur le sujet.

groupe, afin de mettre au jour les modes de raisonnements mis en avant et les motivations des membres, afin de comprendre en quoi leur démarche est citoyenne et en quoi elle peut renouveler le débat public.

La synthèse dresse une comparaison des situations en tentant d'y trouver des éléments de proposition pour assurer un meilleur développement de ce type d'initiatives en France.

Nous présenterons ici en préliminaire des éléments sur le débat à propos des finances locales, tels qu'ils sont ressortis de l'enquête menée et de notre analyse ; puis nous présenterons les résultats de notre enquête de terrain en France ; enfin des exemples étrangers seront présentés, pour leur contribution au débat français.

2. La problématique des finances locales pour le citoyen

Plusieurs thèmes d'interrogation sont apparus au cours de la recherche, venant éclairer les hypothèses de départ. Le contexte de la problématique posée permet également de situer les expériences analysées.

2.1 Le citoyen et les finances locales

Le citoyen est celui qui appartient à une cité, à une communauté organisée par des règles. Sur ces éléments fondamentaux, le consensus existe[2]. En revanche, certaines interprétations divergent sur le processus qui fonde et maintient cette citoyenneté. Le lien entre citoyen et électeur, avec le droit de vote, qu'il est libre d'utiliser ou non, est direct. Le droit de vote est considéré comme le moyen fondamental d'expression d'une lecture commune de la société, du choix d'un projet pour la communauté. Les élus majoritaires appliquent ensuite ce projet selon leur volonté, ce qui laisse en théorie le citoyen à la marge. Mais l'implication du citoyen dans les finances locales ne se produit que s'il existe un moyen pour s'exprimer sur la voie à prendre en ce domaine. Le droit au contrôle, voire au contre-pouvoir peut aussi s'exercer à travers d'autres modalités que le vote, à savoir la mobilisation sur les questions des finances locales, par exemple. La citoyenneté trouve ici son expression dans une vision de l'intérêt commun avant son intérêt propre, dans une mobilisation qui peut prendre des formes diverses : action associative, information, questionnement sur les politiques menées, propositions, …

Au-delà de cette tentative de caractérisation du citoyen, cette notion peut ainsi faire l'objet de vues différentes qui se répercutent sur la question financière :

-Une interprétation étroite de ce raisonnement conduit certains à penser que ceux qui ne contribuent pas financièrement n'ont pas cette dimension citoyenne. Bien qu'ils aient d'autres moyens de s'engager dans la vie collective, la contribution financière est intrinsèque à la citoyenneté. C'est à la suite de ce courant que se trouvent tous les argumentaires sur la responsabilisation, la valeur concrète de la contribution pour faire des citoyens responsables.

-La notion de citoyen a connu des évolutions. Après les sociétés grecques et romaines où il est celui qui a le droit de s'exprimer, par un statut réservé à certains habitants, le citoyen a eu tendance à disparaître au profit du sujet au Moyen-âge, laissant son destin entre les mains d'un chef militaire, d'un roi ou d'un empereur. La révolution a remis le citoyen au centre de la vie politique et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est toujours la base de notre démocratie où la notion de citoyen s'est élargie à toute la population d'un territoire. Ce détour historique est utile car il éclaire les relations entre élus, institutions et citoyens aujourd'hui : face au pouvoir local, le citoyen peut être vu et se comporter en sujet qui confie aux élus le pouvoir de gérer la cité, sans un droit de regard permanent et sans obligation de rendre des comptes.

-dans l'évaluation des politiques publiques comme en droit, il est d'usage de tenir compte des « parties prenantes » de la politique, qu'elles soient bénéficiaires ou victimes. Mais le citoyen n'en fait souvent pas partie, car il est alors directement représenté par la collectivité qui mène la politique ou bien se retrouve en tant qu'objet même d'une politique qui vise l'intérêt général ; il ne peut alors être la cible et l'évaluateur. Que ce soit dans un mouvement de citoyens ou de contribuable, les citoyens ont beaucoup de mal à faire reconnaître leur droit de regard et leur légitimité (l'intérêt à agir d'une association de contribuable est souvent dénié par les tribunaux). Les acteurs publics remettent aussi en cause la capacité d'un citoyen ou d'un groupe de citoyen à défendre l'intérêt général, comme si élus ou fonctionnaires en étaient les seuls dépositaires[3]. A l'inverse, les citoyens discutent parfois la capacité des élus et institutions à défendre autre chose que leur propre intérêt, celui de leur groupe ou de certains électeurs. Cela rejoint les différentes

[2] Par exemple par R. Castel, la citoyenneté sociale est « le fait d'occuper une place reconnue dans un système des interdépendances hiérarchiques qui constituent l'ordre communautaire ». Castel R., *La métamorphose de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p.209.

conceptions et mode de fonctionnement de la démocratie, qu'elle soit représentative, participative ou délibérative, sur le mode du conflit ou du consensus : à chacune d'elle correspond une relation particulière au citoyen.

-le citoyen est celui qui appartient à une communauté, mais il appartient en réalité à plusieurs communautés, à plusieurs niveaux. L'approche financière lui permet de voir une synthèse de sa participation financière à tous les niveaux de collectivités. Face à lui, il a un élu ou une administration responsable de son seul niveau quand il répond à ses questions et lui refuse une expression globale.

On le voit, plusieurs conceptions coexistent, qui conduisent à des droits et devoirs différents pour le citoyen face aux institutions et aux élus auxquels sont confiés la gestion des biens collectifs. Cela sous-tend certains ambiguïtés retrouvées dans les relations entre citoyens, élus et services dans les expériences observées et permet d'éclairer certains conflits d'interprétation ou de légitimité sur lesquels nombre d'entre elles butent aujourd'hui.

2.2 Le thème financier, différences d'interprétation

Selon le point de vue historique, scientifique et politique adopté, le concept de finances locales est également flou. A la question « que signifie un débat sur les finances locales? », plusieurs réponses sont apportées.

Pour l'exécutif local, il s'agit d'abord de la politique financière : faut-il emprunter, autofinancer, déléguer ? Pour l'usager la question est l'affectation des ressources à des actions: où vont mes impôts et sont-il correctement utilisés ? Enfin, peut se poser la question : qui paie (tarifs, solidarité, égalité) et est-ce juste ? N'obérons nous pas l'avenir (dette, engagements pris à long terme en délégation) ?

Ce décalage ressort très nettement dans le contenu des politiques de communication institutionnelle autour des finances locales : celles-ci reprennent des approches financières globales, qui concernent les conditions de l'équilibre financier. Puis sont exposés en regard des projets, pour lesquels l'appréciation du coût ne provient pas des comptes, mais des évaluations ex ante.

Les citoyens ne se soucient que marginalement à l'approche de la politique financière, mais s'intéressent :

-à la question des coûts relatifs des politiques, qui permettent d'éclairer les choix stratégiques ;

-aux possibles transferts financiers peu visibles, à la lutte contre la corruption, à la transparence des choix ;

-à l'équilibre entre service rendu et charges afférentes et sur l'adéquation entre ce qui est proposé et les attentes des habitants ;

-au débat sur « qui paie », surtout s'il s'agit de services moins fondamentaux ou situés à la limite de la vie privée et publique ; mais bien sûr l'évolution de la dette est ici un point clé (transfert sur les générations futures).

Les élus sont au contraire pris dans un cycle de :

-décisions quotidiennes au jour le jour ;

-des engagements électoraux qu'il ne faut pas oublier (ne pas augmenter la « pression fiscale », réaliser un programme) ;

-Interpellation permanente des services financiers pour rechercher les conditions des équilibres.

Ils sont donc enfermés dans le thème de l'équilibre global lorsqu'ils débattent (par exemple en conseil), mais traitent des questions posées par les citoyens au jour le jour, au cas par cas. Au contraire, les citoyens

[3] Fabrizio Cantelli , Jean-Louis Genard , Philippe Warin , D. Vrancken , Collectif, Action publique et subjectivité, LGDJ, Collection é, 2007, 259 pages

sont confrontés quotidiennement à l'information sur l'équilibre global, mais se posent des questions de comptabilité et de détail des coûts lors du débat global. Les deux trajectoires ne se recoupent pas.

D'autres différences d'approche gênent l'instauration d'un dialogue sur les finances locales :

-le recours à la légalité et au droit là où les citoyens demandent du bon sens et des traductions concrètes,

-l'opposition entre les spécialistes (élus et services) et ces amateurs ou généralistes de la chose publique, que sont les citoyens, au moins au départ. Il est évident que cette partition n'est pas si tranchée dans la réalité : certains élus sont amateurs sur ce sujet et certains citoyens sont devenus spécialistes ; mais elle est à l'origine de perturbations importantes. Ceux qui comprennent ne sont pas toujours à même de réduire la complexité et entretiennent un lien de pouvoir par ce biais, volontairement ou non, qui empêche la confiance de s'établir. La complexité du système, le manque de maîtrise de ses rouages ou les détournements qu'il oblige à faire pour mettre en œuvre une solidarité, un objectif…, entraînent la suspicion, d'autant que les élus sont jugés complices de cette situation[4] (beaucoup de parlementaires sont élus locaux). En matière de répartition des charges, l'incapacité à revenir et à expliquer au citoyen le calcul de la valeur locative cadastrale en est un exemple flagrant. L'arbitraire semble régner, là où manque une mise à plat qui est régulièrement invoquée, mais jamais mise en œuvre

2.3 La question constante de l'accès aux informations

En théorie, l'accès aux documents comptables est ouvert aux contribuables locaux (articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen). De nombreuses dispositions sont venues renforcer l'accès des citoyens à l'information et au débat (droit à l'information et à la communication de documents budgétaires affirmé par la loi du 6 février 1992, textes de 2002 sur la démocratie de proximité, qui développe la capacité des citoyens à intervenir directement dans le débat démocratique, développement de la communication, de la concertation, usage d'internet, …).

Rappel des principaux textes

Les textes permettant de créer les conditions d'un débat sur les finances sont nombreux et souvent très anciens. Ils ont pris en compte progressivement la demande d'information et de participation des citoyens. Les obligations légales des communes se sont renforcées progressivement :

-le code des communes prévoit l'accès aux comptes et budgets ;

-la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1948) précise dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ;

-de 1971 à 1978, une série de lois et un décret ont progressivement instauré un droit d'accès aux documents pour les citoyens : La loi du 17 Juillet 1978 précise (art6 et 6 bis) que tous les documents administratifs des communes (dont les documents de préparation ou de modification des compte et budgets) sont accessibles au citoyen, sauf les documents résultant d'une prestation de service extérieure ou lorsque la demande apparaît abusive (répétitive) ou enfin si elle met en cause un secret légal, met en jeu le bon fonctionnement des services ou l'ordre public. Mais les sociétés privées assurant un service public sont soumises aux mêmes obligations. Les délais sont par contre longs, puisqu'en cas de refus, deux à trois mois peuvent être nécessaires pour obtenir un avis de la CADA.

-progressivement, la jurisprudence a précisé l'ampleur des documents accessibles, qui comprend les mandats, les pièces justificatives, les livres, etc. En matière fiscale, les avis d'imposition, les exonérations, etc. sont concernés. Néanmoins, toute demande doit être précise, ce qui suppose une connaissance

[4] alors que certains d'entre eux s'en jugent victimes, dans un jeu bien connu de mistigri, rejetant les responsabilités au gré des problèmes posés sur l'administration, la loi, l'Etat, etc.

préalable de l'existence des pièces.

-ce n'est qu'en 1992 (loi ATR) qu'une nouvelle loi offrira une possibilité d'accès à l'information plus organisée : la communication de documents devient payante, les comptes sont assortis de ratios, pour les communes de plus de 3.500 habitants, et liste est un peu plus longue pour les communes de plus de 10.000 ; la collectivité doit fournir un état des encours d'emprunts, des éléments de balance des budgets intercommunaux ou annexes, mettre à disposition les comptes des associations subventionnées. Enfin, la municipalité d'une commune de plus de 3500 habitants doit engager un débat d'orientation budgétaire (mais non financière) dans les deux mois précédant l'exercice.

-la loi de 1994 introduit une nouvelle comptabilité, la M14, qui introduit une description des dépenses plus fine et plus proche de la comptabilité d'entreprise, mais aussi des états supplémentaires (personnel, consolidation avec les budgets annexes, engagements, immobilisations, trésorerie et dette). Il manque néanmoins une évaluation patrimoniale de l'entreprise publique.

-la loi de 2000 a renforcé la liste des documents mis à disposition et la possibilité de consulter les budgets de certaines associations subventionnées.

-en 2002, la loi dite « démocratie de proximité » a renforcé certaines modalités d'expression directe et de participation des citoyens (référendum local, conseils de quartier, participation).

En pratique, cette consultation est difficile à organiser, d'où une faible demande. Les documents ne sont souvent accessibles que sur place, avec des frais de photocopies à supporter par les citoyens, bien que certaines synthèses soient désormais en ligne. Le recours à la CADA[5] est parfois nécessaire pour obtenir la transmission des documents, ce qui allonge les délais de plusieurs mois.

Mais surtout, le cadre comptable ne permet pas de répondre aux questions posées quant aux actions menées, car insuffisamment détaillé, rarement utilisé par les services de façon cohérente, surtout lorsque les actions ou politiques recourent à des fonctions diverses de la collectivité. Il serait nécessaire d'accéder aux suivis internes des services pour y répondre, ce qui s'avère le plus souvent impossible (contrôle hiérarchique et par les élus). La comptabilité analytique reste un outil rare est souvent conçu de façon peu malléable. Pourtant la gestion financière des collectivités locales a profondément évolué. Mais la quête de performance réclamée par le contribuable, usager et citoyen ne trouve pas de réponse suffisante dans cette seule technicité. L'appropriation partagée des enjeux financiers, la coopération transversale font défaut. Enfin, nombre de questions ne sont même pas maîtrisées par les services : comptabilité analytique ou politiques transversales, coûts de fonctionnement sur le cycle de vie.

Les postes qui posent le plus de questions sont les comptes de fonctions générales mal répartis: le personnel, le foncier, la communication.

Les procédures d'accès aux comptes ne sont pas préparées par les mairies et l'état d'esprit général est celui de la défiance réciproque. La seule information diffusée régulièrement concerne les données issues des enquêtes du ministère de l'intérieur et de la comptabilité publique, les balances globales dans les journaux municipaux. Malgré les discours sur la transparence et l'inflation des communications diverses, l'information est considérée comme le nerf de la guerre et fait l'objet d'un vrai jeu de pouvoir. L'information est d'abord un enjeu entre la municipalité et les citoyens, à l'extérieur, ce qui pousse certains d'entre eux, souvent à partir d'un regroupement associatif, à briguer un mandat pour entrer dans le cénacle et avoir ainsi une vue de l'intérieur. Mais l'écart d'information est également reproduit entre élus de la majorité et de l'opposition, et fréquemment, entre élus et services municipaux, avec parfois de mauvaises circulations d'information entre directions fonctionnelles et direction financière.

[5] La CADA est la Commission d'Accès aux Documents Administratifs. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante dont le rôle est consultatif. Entre autres actions, elle émet des avis sur le caractère communicable ou réutilisable des documents administratifs, qu'elle adresse aux personnes qui l'ont saisies ou aux administrations qui ont refusé la communication. Pour plus d'informations, cf. www.cada.fr

2.4 La question du pilotage financier

Qui gère une commune ? Dans le cas français, la situation est très confuse, faute d'une définition claire des compétences. Bien que le conseil municipal soit responsable du budget et de sa réalisation, **la maîtrise du politique est souvent très réduite** :

-par le poids de la maîtrise d'ouvrage extérieure : fonctions transférées aux communautés, aux groupements de communes, pour lesquels la consolidation est un exercice compliqué ;

-par l'importance des délégations de services publics ou d'action réalisées par des partenaires extérieurs (associations, entreprises, ..) ;

-par le fait que certaines décisions de l'exécutif sont habillées à travers des enveloppes financières plus globales, des intitulés peu explicites.

La consolidation pose notamment question sur quelques thèmes : la dette et son coût, la connaissance du coût effectif de chaque service (dont la prise en charge peut être répartie), le cumul des compétences, les garanties d'emprunt, la compréhension analytique de la dépense. Ainsi, un marché global confié à un organisme extérieur ne permet pas de détailler l'affectation des dépenses entre les postes du compte (personnel, matières, etc.). Même une notion simple comme le poids économique de la collectivité locale pose problème[6].

Des différences entre les collectivités et l'entreprise face aux enjeux majeurs de leur environnement illustrent ce problème:

Comparaison entreprises/ collectivités	Collectivité	Entreprise
Risque (incertitude)	Externalisation	Provision
Evolution de la demande de services	Tentative de diminution des dépenses, réorganisation	Investissement
Evolution des conditions d'accès au capital	Eventuellement : ajustement pour les seules opérations nouvelles	Renégociation, changement de politique financière
Demande de transparence	Création de commissions consultatives, réactions ponctuelles	Politique de communication et de certification

Cette différence de contexte est souvent mal comprise ou mal appréhendée par des citoyens dont les références viennent du privé, qui sont alors très mal outillés pour interpréter les documents financiers et engager le débat avec les municipalités. La comptabilité communale locale ne prend pas en compte les engagements financiers de la collectivité vis-à-vis de structures extérieures ou sur un programme, qui peuvent porter sur plusieurs années ; elle ne distingue pas le vrai coût de la dette, divisée entre le fonctionnement (paiement du taux d'intérêt) et l'investissement (le capital), ainsi que l'investissement (déjà compté dans le budget d'investissement). Les recettes futures ne sont pas mesurées en gage des emprunts, ni le patrimoine connu (alors qu'il sert souvent de moyen de rééquilibrage des comptes). Il n'existe pas de distinction entre le compte financier, le copte de gestion (le coût des services) et le compte de patrimoine.

L'écart entre responsabilité légale de l'assemblée délibérante et maîtrise réelle sur le contenu du budget ou sa réalisation se trouve également dans :

-le poids des directions, services et spécialistes techniques, éventuellement extérieurs, qui ont une place souvent prépondérante dans l'élaboration du budget (les besoins sont remontés par les services, la nécessité de tel ou tel investissement ou amélioration du service n'est pas forcément maîtrisée pour les élus

[6] Voir le travail que nous avions réalisé en 1983-84 sur 5 villes à propos de la consolidation et du poids économique du budget municipal (Sesame/ DATAR/ Fondation des Villes).

et est largement porté par les normes, l'image, l'intérêt des agents, etc. au détriment de la saisie de la demande locale).

-la part prépondérante de l'exécutif local dans les arbitrages, lié d'une part au fonctionnement politique des assemblées locales en France, où le maire pilote avec une majorité, sans obligation de rechercher le consensus ou le compromis, parfois avec des compétitions budgétaires entre adjoints ; d'autre part les documents soumis dans la plupart des communes lors du débat budgétaire à l'opposition et aux citoyens ne suffisant pas à l'ouverture d'un vrai débat, en raison de leur caractère trop général.

Quelques questions de fond sur le rôle de l'élu et les attentes des citoyens, le contenu de la délégation et de la représentation, sont sous-jacentes :

-les élus sont-ils là pour gérer efficacement et créer un consensus, qui pourrait s'approcher d'un bien collectif objectif ?

-ou sont-ils les porteurs et artisans d'une perspective pour la collectivité, cristallisée à un moment donné par une personnalité ou une équipe ?

L'élu local est souvent décrit comme un grand coordonateur, un agent de cohérence essentiel, etc., cette image étant mobilisée par tous, Etat, collectivités, citoyens. Or il n'a dans la majorité des cas qu'un minimum de pouvoir sur des politiques émiettées entre des services, sans vue d'ensemble.

D'une certaine façon, les politiques nationales sont plus faciles à concevoir, de nombreux leviers étant disponibles au même niveau (politique économique, politique sociale, éducative, etc.) et sur un budget en partie consolidé. Au niveau local, il reste toujours une ambiguïté : un projet dépend de l'économique, du territoire, de l'image, … ; or toutes ces données dépendent de politiques nationales autant que de divers acteurs locaux. Les compétences des collectivités n'interviennent qu'à la marge. Par exemple, en matière de tourisme, les compétences ne sont pas communales, sauf pour des actions périphériques sur les parkings, l'aménagement, l'information… ce qui relève plutôt de l'accompagnement que de l'initiative… De même pour la fonction commerciale ou de production. L'action économique est hors du champ d'intervention de la collectivité, sauf quand elle engage son budget communal pour racheter des actifs d'entreprise ou garantir des emprunts, pour offrir des terrains d'accueil. Et pourtant, ces deux domaines tiennent une part importante dans les projets affichés par les élus locaux.

Dans bien des domaines, la lisibilité d'une politique ou des actions de la collectivité est très faible et les outils financiers sont plutôt orientés vers la gestion que vers le suivi de projets. **Il y a donc un grand décalage entre attentes citoyennes, contenu des comptes et capacités des services à y répondre** : les attentes face à l'action de la collectivité sont importantes, mais les comptes ne reflètent pas les leviers dont elle dispose effectivement.

2.5 Combat pour la transparence, efficacité et niveau des dépenses publiques

La lutte contre la corruption.

La France est engagée depuis longtemps dans un certain nombre de programmes internationaux de lutte contre la corruption. Ces programmes comprennent des procédures qui ne sont pas reprises dans le champ des finances locales : augmentation significative des contrôles, des formations, certification des comptes… L'objectif est de lutter contre la méfiance qui s'est installée entre citoyens et responsables publics sur le bon usage des fonds publics et le respect de la légalité.

Les chambres régionales des comptes n'apportent ici qu'une contribution limitée : leur information la plus originale et la plus mobilisatrice provient des citoyens ou des associations, trop peu de leurs méthodes d'investigations qui restent générales (il ne s'agit ni d'audit, ni d'enquêtes, mais de recommandations de politiques et de vérifications globales).

Le recours au contrôle en matière financière n'intervient qu'a posteriori alors que dans d'autres pays européens, le budget doit obtenir l'agrément d'une autorité (autre collectivité ou administration) ou d'un

expert indépendant pour pouvoir être présenté à l'assemblée. Dans certains cas, les contrôles opérés, par le Préfet et les chambres régionales des comptes se révèlent très peu efficaces, au point que des citoyens les considèrent inutiles et demandent le recours à des experts indépendants. Au-delà de l'insuffisance de ces contrôles, ils ne sont suivis d'effets concrets que dans de rares cas graves (mise sous tutelle).

Un débat national dominé par la question de la hausse des dépenses, abordant peu la question de l'efficacité

Au niveau national, le débat portait dans les années 1990 sur la hausse des dépenses des collectivités locales suite à l'augmentation de leurs prérogatives, sur la délégation de services au privé et la maîtrise des missions comme de l'argent public et sur les dérives de certains élus (dépenses de prestige, endettement trop rapide et trop important, inexpérience, etc.). Aujourd'hui, il s'agit d'abord de dénoncer le niveau global de la dépense publique après une longue période de hausse continuelle, alors que les gouvernements successifs se sont engagés sur des objectifs de rigueur ou d'économies pour tenter de réduire le déficit national. Le niveau de dépense publique atteint est souvent jugé comme un handicap pour la France dans la compétition dans un marché international ouvert. L'autre revendication souvent reprise est la performance et une gestion efficace, au travers de la fameuse modernisation des services publics.

Dans ce contexte, **les finances locales sont traitées du point de vue de sa responsabilité face à cette dérive générale**, sans d'ailleurs faire une place spécifique au niveau communal dans le débat. Depuis quelques années, un intérêt particulier est porté à l'augmentation des impôts locaux. Mais ce débat est orienté sur les ressources et centré sur la responsabilité des collectivités comme en témoigne le titre du rapport parlementaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale proposé par H. Mariton en février 2005 (n°2436) : « rapport sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs »[7]. Il identifie 15 causes d'augmentation des impôts locaux, invoquées ou réelles et propose de nombreuses recommandations sur l'évolution du système local, sans faire aucune allusion au rôle potentiel des citoyens, regroupés ou non.

[7] Voir aussi « Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Rapport de Pierre RICHARD, Décembre 2006, « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » - ce rapport mentionne des recommandations favorisant l'information des citoyens, mais ce sont les dernières de la liste-, Rapport de Philippe VALLETOUX pour le Conseil économique et social, 2006, 156 p.

QUINZE CAUSES D'AUGMENTATION DES IMPOTS LOCAUX EN 2005

La Commission d'enquête propose une typologie de causes d'augmentation — invoquées ou réelles — de la fiscalité locale :

1/ **la décentralisation**, cause que votre Commission d'enquête écarte pour l'essentiel ;

2/ **le désengagement de l'État**, à confronter à l'augmentation de l'effort financier de l'État sur les territoires ;

3/ **la précaution**, au cas où l'État ne respecterait pas la Constitution ;

4/ **la sous-évaluation**, qui amène à sous-évaluer rentrées fiscales et dotations à recevoir de l'État ;

5/ **l'aubaine**, lorsque les collectivités augmentent les taux de la taxe professionnelle en anticipation d'une réforme ;

6/ **la pression citoyenne**, ou la difficulté de dire non ;

7/ **le choix politique** d'engager telle ou telle dépense ;

8/ **le cycle électoral**, qui amène à les augmenter en début de mandat ;

9/ **l'héritage**, soit le passif, réel ou supposé, très cousin du cycle électoral ;

10/ **la stratégie financière**, arbitrage entre impôt et dette ;

11/ **l'irresponsabilité du système**, dans lequel l'État est le premier contribuable et où les autres collectivités cofinancent les dépenses ;

12/ **l'accumulation des niveaux de décision**, avec en particulier l'intercommunalité ;

13/ **la contrainte normative**, réglementaire ou technique ;

14/ **l'absurde**, lorsque la Présidente du conseil régional de Poitou-Charentes annonce assurer des personnels dont elle n'a pas la charge ;

15/ **le déterminisme**, parce qu'il serait de la nature de l'impôt d'augmenter.

… en espérant que la suite des événements n'en suggère pas d'autres.

Extrait du rapport parlementaire n°2436 de 2005 sur l'évolution de la fiscalité locale

Une autre approche a été l'autonomie financière des collectivités locales, censée garantir l'autonomie locale. Elle traite de l'origine des ressources locales et notamment de leur dépendance à celles de l'Etat en raison de la part provenant de ses transferts. Ce thème se recoupe avec la question de l'enchevêtrement des compétences censé diluer les responsabilités et avec l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Dernièrement, ce débat s'est redéployé autour d'une suppression prochaine de la taxe professionnelle. Or le partage des responsabilités semble impossible à trancher à l'heure où tout le monde intervient sur presque tout, au sein ou en dehors de ses compétences, et où les interdépendances amènent au pragmatisme plus qu'à un débat théorique (influences extérieures, notamment de l'Europe sur la mise en concurrence des services publics, ….).

Dans tous ces points de vue portés sur les ressources, **les grands oubliés sont les contribuables** qui paient à tous niveaux et sont peu sensibles à la répartition des charges entre le niveau local, départemental, régional ou national, car le citoyen bénéficie d'un service rendu à tous les niveaux. Bien qu'importante, la question de la répartition entre entreprises et habitants n'est pas sa première préoccupation non plus. En revanche, il souhaite connaître la manière dont cet argent est dépensé ou comment le budget révèle les politiques menées, d'autant plus que cette dépense, qui a pu être négligeable un temps prend un poids grandissant dans le budget de certains ménages[8]. L'exigence de compétence et de performance s'étend, de

[8] Voir notre recherche « Fiscalité et tarifs locaux, effets en longue période sur l'agglomération bordelaise » (programme La Ville Eclatée, DAEI, 1996), qui montre la progression rapide de la part des services publics et impôts locaux dans la dépense privée et la relative passivité des ménages face à cela.. JR Barthélemy, M.Rigaud

la sphère professionnelle jusqu'à celle du bénévolat et des loisirs. Mais il veut obtenir la garantie d'un bon usage de son impôt, avec un niveau « normal » de prix collectif du service rendu, et contribuer ainsi à lui rendre un sens que l'absence de réforme fiscale tend à lui faire perdre (en quoi les services mis en commun sont un élément de la solidarité, en quoi ils sont nécessaires et dans quels domaines, quelle part doivent-ils prendre dans l'usage de la richesse nationale et dans le portefeuille des ménages ?, etc.).

Largement influencés par les débats nationaux, sans cesse invoqués, le débat au niveau local achoppe car les élus et les institutions, pris dans un système, argumentent pour le bien fondé de leurs actions, tandis que les citoyens remettent en cause le niveau de la dépense publique, l'inefficacité, sans arriver à dialoguer sur la relation entre les deux et l'équilibre à trouver. Chaque point de vue est caricaturé : l'élu voit le citoyen comme un égoïste qui ne voudrait pas de contribution publique ou qui défend des intérêts particuliers, tandis que le citoyen finit par ne voir que l'accumulation de dépenses et d'actions, sans la rapporter à leur résultat et aux besoins auxquels elle répond.

2.6 Modèle de gouvernement

2.6.1 Le thème participatif

La description des phases de la démocratie souligne généralement le passage d'une démocratie de représentation, à une démocratie d'équilibre ou d'affrontement, puis à un modèle de participation encore en gestation. Reste à définir les formes de cette participation :

-le modèle de la collaboration et de la formation repose sur un passage vers le consensus par un processus d'invention et de formation, qui permet aux partenaires de trouver progressivement la solution la plus adaptée à leur situation ;

-le modèle de la négociation et du marchandage consiste à trouver des compromis par un rapport de forces constituées, dont le modèle idéal est bien sûr la solution « gagnant-gagnant » qui permet une sortie positive pour toutes les parties ;

-le modèle de la persuasion et de la manipulation consiste à convaincre les partenaires et les citoyens d'un choix par la familiarisation avec un raisonnement donné, avec un discours si possible séduisant.

A travers ces modèles et bien d'autres, celui qui se veut porteur d'un projet doit choisir comment gérer les récalcitrants, les opposants, les indécis, les « sachant » et ses propres partenaires. Les différentes solutions présentent toutes des risques : donner de l'information à ses opposants, s'exposer à des réactions viscérales d'opposition systématique, s'enliser dans un message trop complexe, se livrer à une opposition entre les conservateurs prudents et les entrepreneurs. Mais aussi des avantages : s'ouvrir à des idées nouvelles, préparer la mise en œuvre par une meilleure acceptabilité, rompre avec les coupures institutionnelles et sociétales, constituer de nouvelles « majorités » politiques, créer des contrepouvoirs (utiles pour le pouvoir lui-même pour pouvoir canaliser les oppositions et modérer les extrêmes) etc. Nous retrouvons probablement derrière ces possibilités les modèles de gestion des villes déjà bien connus : l'élu technicien, l'entrepreneur, le gestionnaire, le patrimonial (bon père de famille), etc.

Le débat entre les citoyens et les élus sur le thème des finances passe nécessairement par ces divers degrés : il est fréquent que l'opposition entre le citoyen « lanceur d'alerte » et l'élu porte sur le risque pris par les finances locales pour les générations futures ou sur la dilapidation du patrimoine laissé par les générations antérieures.

2.6.2 Fonctionnement et investissement

Le découpage français classique des finances consiste à séparer les décisions « exceptionnelles » (dites d'investissement), supposées orienter l'avenir, et les actes de gestion (dits de fonctionnement), quasi obligatoires. Les premiers sont financés le plus souvent après avoir déterminé la marge de manœuvre qui subsiste une fois les recettes bien connues et les dépenses de fonctionnement « provisionnées ». Cette

séparation sous entend que le stratège local s'intéresse d'abord à l'investissement et ne considère le fonctionnement que pour réduire « le train de vie ». Le lien du fonctionnement et des investissements a été envisagé à la fin des années 1970, puis à nouveau au début des années 1990, comme un élément important, en raison de la montée quasiment incompressible du fonctionnement, en résultat des investissements en équipements antérieures. Mais il ne subsiste plus aujourd'hui de véritable modèle unique de réflexion sur les finances locales, qui permettrait de se rattacher aux divers comportements des élus. Il arrive que des plans pluriannuels d'investissement lourds « fabriquent » des recettes (atténuation) à l'année en fonction des projets d'investissement précédemment pensés. La principale réflexion des financiers concerne aujourd'hui l'endettement, du moins jusqu'à la crise de septembre 2008, qui a précipité des collectivités peu endettées dans des difficultés inattendues.

Le modèle entrepreneurial tend désormais à évoluer vers un modèle stratégique qui passerait au-delà des recettes de prudence financière, pariant sur des évolutions plus brutales de l'économie et des recettes locales. Des recettes exceptionnelles (éoliennes), le retour à de grands investissements liés à une fonction locale (la bande dessinée à Angoulême) sont réputés plus efficaces que les mesures de gestion de bon père de famille. La référence classique du budget fondé sur le service rendu à la population est désormais caduque au profit d'un budget par programmes et de retours sur longue période. Bien évidemment, la présentation classique des comptes ne correspond plus à cette version, le rapprochement avec la comptabilité d'entreprise est de plus en plus souhaité, avec son bilan et ses comptes de résultats, avec sa perspective pluriannuelle et ses comptes économiques.

Ceci signifie très probablement une évolution nécessaire de la comptabilité communale, pour aller vers une prise en compte des coûts immédiats et sur le cycle de vie, des emplois à long terme de ressources financières, d'un équilibre au-delà de l'année, voire sur le mandat ou au-delà. Nous sommes très loin du dispositif actuel qui semble replié sur la nécessité de l'équilibre annuel dont n sait qu'il est artificiel puisqu'entièrement fondé sur le recours à l'emprunt, avec pour seule protection une proportion entre l'endettement et le budget de fonctionnement, qui n' d'ailleurs aucune signification économique.

Le choix qui doit être fait dans les années à venir devra trancher entre un budget fictif à l'échelle de chaque institution, sans tenir compte des satellites ; et un budget qui reflète un programme électoral sur un mandat, avec consolidation des outils utilisés. Dans ce dernier cas, le citoyen peut effectivement jouer pleinement son rôle de contrepouvoir, parce que le débat est clair et sans artifice financier.

3. Les initiatives citoyennes sur les finances locales en France

La description des initiatives de citoyens face aux budgets locaux doit être resituée par rapport aux efforts associatifs et aux mouvements d'éducation populaire, voire aux partis politiques, qui ont depuis de nombreuses années mis en place des formations, des forums d'échange, des documents de méthode. Le fait que ces efforts se dirigent d'abord vers des militants ou des élus explique que leur impact soit peu diffusé dans la population. Il convient néanmoins de rappeler qu'il y a plus de 500.000 élus locaux en France, certainement autant de membres d'associations, donc ces efforts sont loin d'être vains. Néanmoins, l'impact de ces divers forums est sans commune mesure, par exemple, avec l'ampleur prise par les mouvements de soutien à la démocratisation à l'échelle nationale, voire internationale.

L'objet qui nous intéresse ici est un peu différent : **il s'agit d'initiatives citoyennes qui résultent de la déception face aux initiatives institutionnelles** (peu nombreuses en France) **et d'un refus d'entrer dans le monde militant, donc une volonté de rester indépendants**, « a politique », comme garantie pour défendre le bien commun.

Ce type d'initiatives avait déjà été recensé en 2000 lors d'une précédente recherche et nous avons actualisé ce travail avant d'entamer des entretiens de terrain. 2370 adhérents ont été recensés dans les réseaux que nous avons rencontrés, mais plus de 120 d'associations ou de mouvements ont pû être repérés contre 80 en 1999. Mais seulement une vingtaine a une activité continue sur les questions budgétaires. La plupart des autres se placent surtout sur le champ de la fiscalité et des services qui peuvent être apportés de ce point de vie à leurs adhérents.

Pour préciser ces distinctions, il convient de revenir aux notions qui fondent la demande de démocratie financière.

3.1 Un débat démocratique local qui laisse peu de place au thème financier

3.1.1 La démocratie financière locale

L'objet même de la démocratie financière est à définir: il s'agit d'un projet politique en soi, que l'on retrouve aussi bien dans l'approche participative que dans différentes réflexions sur la transparence. Il sous entend que, même si la dimension financière ne reflète pas l'ensemble de la mission municipale et du contenu du débat local, elle en est un élément essentiel. Alors qu'elle n'est qu'un moyen de la politique municipale, elle traduit de manière concrète toutes les options retenues pour le projet municipal : objectifs, termes de réalisation, risques pris, partage de la charge et priorités.

A partir de l'hypothèse d'une érosion de la participation des citoyens aux débats locaux, dans un contexte où leur contribution peut être perçue comme indispensable pour faire face aux tensions budgétaires (modernisation de la gestion, connaissance du terrain, recherche de solutions nouvelles), un certain nombre de collectivités se sont engagées de façon volontaire dans un effort de communication, de débat, voire de participation plus organisée.

Inversement, sans nécessairement vouloir une participation formalisée, des citoyens s'interrogent, depuis plusieurs années ou de manière récurrente, sur les arbitrages et le contenu des dépenses locales, sans trouver de réponse. Ils expriment une demande d'information plus lisible et objective et souhaitent s'assurer de la cohérence entre annonces et grandes orientations d'une part et réalisations d'autre part.

Mais ces initiatives restent au second plan par rapport aux débats sur la fiscalité (répartition des impôts, fixation des tarifs et du niveau de contribution), à ceux sur l'autonomie financière, qui occupent désormais

le devant de la scène avec la montée des problèmes de ressources des collectivités et avec la crise financière. Récemment, apparaît un souci affiché d'économie et d'efficacité, en solidarité avec l'ensemble des ménages confrontés aux difficultés financières, mais dont le pendant est souvent un investissement conséquent pour soutenir l'activité en période de crise.

La démocratie financière recouvre plusieurs dimensions, à la fois conditions et résultats attendus d'un débat démocratique local:

-la transparence, indispensable pour permettre ensuite une participation utile des citoyens; mais aussi pour permettre un contrôle (corruption, choix plus proportionnés aux moyens) ;

-la pédagogie, pour éduquer, mais aussi pour vulgariser des questions techniques, soit en termes de communication, soit à travers la médiation, voire l'interactivité;

-l'efficacité (« une perception de terrain est irremplaçable »), surtout si « le payeur » s'exprime et non seulement le technicien ;

-la responsabilisation des différents acteurs dans leurs demandes, comme dans leurs propositions et engagements.

Mises en œuvre, ces dimensions doivent permettre de garantir le réalisme économique et la pertinence de l'action publique locale.

3.1.2 Les difficultés des expériences institutionnelles locales de participation en France

Le bilan des expériences pour produire un débat local avec les citoyens sur les finances locales est mitigé, qu'il ait été mené à l'occasion du vote du budget ou de manière plus régulière. Les résultats sont jugés très restreints et décevants, liés à une faible mobilisation et à une difficulté à y faire émerger l'intérêt général.

Le cas le plus avancé en matière de participation en France a été Parthenay, dont il existe plusieurs analyses. Cette expérience de participation avancée, où l'exécutif municipal se positionne comme accompagnateur des initiatives citoyennes et gestionnaire, a mis en évidence plusieurs obstacles à la participation:

-les limites d'une participation qui associe une liste municipale et la population, négligeant l'opposition, laquelle comprend souvent bon nombre d'acteurs actifs de la vie locale;

-la difficulté rencontrée par les citoyens de porter seuls des initiatives sur la durée;

-l'importance des services municipaux dans une réforme du fonctionnement de l'institution;

-la marginalisation possible d'une partie des citoyens face à des initiatives de cogestion qui supposent une forte acculturation et participation quotidienne. La coopération avance avec une fraction (souvent mieux formée) des citoyens, mais avec deux risques: la perte du lien au territoire (expérience à caractère technique supra-locale), la perte de cohérence avec la vie locale: l'aspect majeur devient la spécialité où se développe la coopération. Pour les autres citoyens, cette évolution peut se recouper avec une accusation fréquente de « médiatisation- carriérisme » des élus. Ceci se retrouve pour l'environnement, pour les services publics, pour les participations utilisant des techniques nouvelles, pour les initiatives innovantes en général.

La préoccupation principale des collectivités quant à la participation a été depuis le début des années 1990 de mettre en place une communication financière, qui réponde aux injonctions de la loi à propos de la « transparence » et des procédures d'information, mais aussi au souci de s'expliquer sur les points sensibles. A la fin des années 1990, un développement important de services et d'initiatives ont tourné autour de ce thème, avec une insistance sur les équilibres globaux du budget, le volume des investissements, la maîtrise des dépenses. Après 2000, les thèmes évoluent vers l'efficacité de la dépense, la maîtrise des coûts (toujours sous un angle de communication) et la recherche de la performance, tandis que la hausse des dépenses publiques, tous niveaux confondus, fait l'actualité. La diminution de certains

postes est recherchée, comme la rationalisation des dépenses, par exemple par la mise en place de politiques d'achats.

Dans le même temps, les associations citoyennes sont parties de la remise en cause de certains projets ou modes de gestion (scandales autour d'infrastructures coûteuses à l'utilité contestée, remise en cause de contrats avec le privé en raison de déséquilibres flagrants, etc.), pour s'intéresser au coût de ces projets. Ce que l'on voit clairement dans les dossiers alimentant ces revendications, c'est un effort de mesure des coûts globaux des projets, investissement et fonctionnement inclus, souvent avec une préoccupation de la durée (coût complet sur la vie d'un équipement par exemple) et des phases préliminaires à la décision (études, gaspillages liés au changement d'orientation). Les citoyens ont développé une nouvelle forme de contrôle au côté des deux principales modalités traditionnelles :

-la dénonciation, qui peut déboucher sur des interventions des administrations (chambres régionales des comptes, Préfet) ou sur des plaintes judiciaires;

-l'action politique, actuellement monopolisée par les partis, à travers l'opposition (qui n'a que peu de poids dans les conseils) ou seulement tous les six ans lors des élections.

Désormais, la mise en perspective des dépenses dans un cadre comparatif (dans le temps, avec d'autres secteurs, avec d'autres projets et sites, par rapport à des références) est utilisée pour avoir une veille permanente et objective, dans le but d'améliorer la dépense publique.

Les préoccupations des collectivités d'une part, et celles des citoyens d'autre part semblent converger vers un souci de performance. Pourtant, entre les deux types d'approches, le décalage est important : la commune ne souhaite communiquer que sur sa politique budgétaire, les citoyens impliqués s'intéressent à l'analyse financière des projets et au risque de corruption, au respect des règles. Les éléments disponibles dans les budgets ne sont bien sûr pas suffisants pour évaluer ces coûts spécifiques.

Les initiatives de comptabilité spécifique se heurtent aussi à des difficultés d'acculturation, mais surtout à des freins institutionnels:

-limitation du champ d'action des agents municipaux, qui ne peuvent facilement s'extraire des limites de services et de zones de compétences;

-difficultés d'accès à des informations qui n'entrent pas dans les agrégats de la comptabilité, avec un renvoi sur la comptabilité analytique (le plus souvent inexistante) ou sur les outils de gestion interne aux services (donc sur des données inaccessibles) pour toute autre précision;

-difficulté à sortir du débat résultant des conventions nationales sur les enjeux financiers: ce débat est fondé sur des catégories d'association fermées:

social= solidarité = dépenses improductives relevant de la fonction gestionnaire
économie = investissement, création d'emplois
dépenses obligatoires= subies, poids mort
dépenses de projet = action réelle pour l'avenir, véritables politiques.

L'absence de relais des élus et services pour l'accès à des informations plus précises ou adaptées à une approche limite rapidement le débat aux termes définis habituellement par l'exécutif en place.

3.2 Description des obligations légales

On pourrait conclure des nombreux droits présentés plus haut (partie 2) que la transparence est totale. En réalité, les démarches restent toujours longues et, si la forme des comptes a changé, **son caractère reste toujours peu analytique** et le découpage par « fonctions », non par action ou par projet. Les documents permettant de reconstituer les coûts ne se trouvent pas dans les comptes, mais dans les services (notes internes, documents prévisionnels, …) et ne sont pas consolidés dans un système d'information.

C'est la raison pour laquelle des outils de communication ont été mis en place par certaines communes : le rapport d'activité (inspiré par les entreprises), le rapport financier, la communication

proprement dite (rédaction d'un argumentaire, explications publiques, notations) voire audits et contrôle de gestion qui constituent une garantie et une mise en forme plus explicite des résultats. La publicité des observations définitives des chambres régionales des comptes s'ajoute à ce dispositif (obligatoirement présenté en conseil municipal par ailleurs).

Peu de villes ont en fait atteint ce stade d'élaboration de la communication. Selon un travail d'étudiant[9], une dizaine de villes disposent de systèmes assez complets[10] Le plus souvent, les autres communes ont amélioré la diffusion du budget (par des magazines municipaux, des plaquettes ou des réunions publiques préparatoires au budget) mais sans faire évoluer significativement le contenu de l'information donnée auparavant par la presse ou par les communiqués : le plus souvent il s'agit de présenter un document pour expliquer (parfois même après l'adoption du budget), avec des termes abscons (ICNE par exemple) et un texte justifiant les choix opérés.

Mais il est rare que les ingrédients nécessaires à l'ouverture d'un débat soient présents. Dans tous les documents consultés, qu'ils soient réalisés par la majorité ou l'opposition, il manque des références pour comparer les données financières aux années passées ou à d'autres collectivités aux caractéristiques semblables. Il faudra attendre le début des années 2000 pour que le ministère des finances publie régulièrement et en ligne les budgets des communes et leurs comptes administratifs individuellement, ainsi que des références nationales par taille de commune. Bien qu'encore grossier, ne permettant pas de tenir compte de caractéristiques particulières à certaines fonctions (touristique, industrielle, etc.), situations géographiques ou urbaines, cette base de donnée en accès direct a apporté un progrès incontestable et reconnu par les associations citoyennes mobilisées sur le sujet.

Réciproquement, tout le monde s'accorde sur la faiblesse de la demande des citoyens. Malgré les progrès portés par la loi et ses obligations, **le fossé reste important**, voire s'élargit entre municipalité et citoyens sur ce sujet.

3.3 L'offre et la demande de participation dans le domaine des finances

Dans ce contexte, la participation, visant à associer plus étroitement les citoyens à la décision en complément du système de démocratie représentative, est apparue plus récemment. D'un côté une offre s'est développée autour des budgets participatifs, commissions extra municipales, conseils de quartier (Roubaix, Valenciennes,)… De nombreuses initiatives se sont développées autour des trois dispositifs proposés par la loi pour associer les citoyens : le référendum local, les conseils de quartier et la consultation. De l'autre côté, des revendications de participation se sont transformées en propositions d'outils ou en intervention offensive pour faire entendre la voix du citoyen dans le débat local.

Il faut cependant distinguer les catégories de « participation financière » selon l'origine et les modalités.

3.3.1 Les initiatives municipales

Les budgets participatifs ont été mis en place, à la suite de l'expérience de Porto Alegre, à St Denis, Issy les Moulineaux, Morsang, Grigny, Dunkerque Grande Synthe, des communes de l'agglomération grenobloise….. Il en est de même des conseils de quartier, qu'ils relèvent de la loi (dans les grandes villes) ou de l'initiative politique.

La raison de ces initiatives apparaît bien être le constat d'une baisse significative de l'implication des citoyens dans la vie municipale et le souhait d'éviter des réactions de rejet du pouvoir municipal ou des critiques reposant d'abord sur la méconnaissance des contraintes.

[9] Anne Langlier « Transparence et communication des informations financières d'une commune » mémoire Sciences Politiques IEP de Lyon septembre 2003,64 pages.

[10] Dijon, Noisy le Sec, Rennes, Nantes, Strasbourg, Boulogne Billancourt, Brest, Valenciennes…

Pour l'essentiel, ces dispositifs consistent à faire gérer un budget partiel (à l'échelle d'un quartier ou d'un thème) par des représentants des habitants ou d'associations locales. Le dispositif est plus ou moins ouvert : dans le cas d'Issy les Moulineaux par exemple, une part importante des représentants est désignée par le maire. Le budget est généralement très limité, consistant soit en une enveloppe destinée à des projets propres à l'entité désignée, soit aux crédits municipaux concernant un quartier.

Dans l'ouvrage collectif « Les budgets participatifs en Europe » (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008), les difficultés de ces initiatives sont expliquées par le poids des techniciens ou experts (bureaux d'études et agences de communication), le manque d'articulation avec les délibérations et les procédures, donc à l'absence d'institutionnalisation de ces initiatives. Le caractère politique ou centré sur la communication amène rapidement à un désengagement des citoyens, qui ne voient pas se concrétiser les résultats de leur implication. Le fait que la participation soit cantonnée à un cadre très limité, sans possibilité de se placer progressivement par rapport à l'ensemble municipal, ni de sortir d'un domaine de compétence très fermé, limite l'ampleur des propositions, sauf de la part de citoyens mieux informés ou possédant eux-mêmes une expertise. Ce résultat est d'autant plus paradoxal que ces initiatives avaient généralement pour but une implication des populations défavorisées.

Une autre forme de participation plus ambitieuse d'origine municipale peut être lue dans l'exemple de Parthenay pendant les deux mandats de M.Hervé[11] : la municipalité se positionne comme un simple organisateur et accompagnant des projets proposés et portés par des groupes de citoyens, bien évidemment sélectionnés. La mise en œuvre, donc l'exécution financière, revient alors au groupe de citoyens, avec l'appui des services. La réforme des services (qui sont dans le cas présent organisés sous le contrôle direct du maire, avec un rapport direct aux citoyens et aux élus) doit accompagner une telle initiative. La difficulté de ce type d'initiative est d'abord le risque de prise de pouvoir par une partie des citoyens (les mieux formés, porteurs d'un savoir valorisable à une échelle supralocale, les plus disponibles) et la marginalisation du public de base. Dans le cas de Parthenay, la ville a été portée de plus par des projets de nouvelles techniques de communication, qui l'ont transformée en modèle international et ont amené à une défaite électorale, puis à un abandon total de toute l'expérience. Selon A.d'Iribarne, la lecture peut aussi être celle d'un système de pouvoir personnel (monarque éclairé) qui dénie toute place à l'opposition, comme aux procédures démocratiques, voire aux cadres municipaux (statuts fragilisés qui expliquent la disparition rapide des acquis de l'expérience).

Bien qu'il ne s'agisse pas de participation au sens actuel du terme, l'expérience d'autogestion menée entre 1977 et 2001 à Mons en Baroeuil mérite le détour, ou plutôt, le bilan qui en a été fait récemment dans une perspective de développement de la participation.

De 1977 à 2001, les municipalités Marc Wolf (1977 à 1989 et 1995 à 2001) et Françoise Julien (1989 à 1995), mènent une politique inspirée par les principes de l'autogestion. D'abord proches du parti socialiste (tendance CERES), ils le quittent en 1992. Aux municipales de 2001 la liste "Mons une ville à vivre", composée de monsois de toutes sensibilités, issus notamment du milieu associatif, remporte les élections municipales. Cette nouvelle équipe s'intégrera mieux dans le fonctionnement politique de la communauté urbaine de Lille. Marc Wolf fut l'un des premiers maires en France à avoir recours au référendum budgétaire totalement illégal mais à la base d'un contrat avec les habitants. Il a eu recours trois fois aux référendums communaux et a élaboré d'autres dispositifs (sondages auprès de la population, correspondants de quartier, réunions dans les immeubles, Conseil d'étrangers non communautaires)[12].

C. Prémat relève que dans les huit expériences menées à partir de 1977[13], on retrouve le thème de la transparence des décisions et la participation des habitants à la vie politique instituée ainsi que des dispositifs innovants permettant aux citoyens de collaborer à la politique budgétaire de la municipalité

[11] « De la pyramide aux réseaux » Hervé, d'Iribarne, Bourguinat Coll Autrement, 2007.

[12] Marc WOLF, Jacqueline OSSELIN, 1979, Les ascenseurs de la ZUP, Contrôle populaire et autogestion municipale, Paris, éditions François Maspéro

[13] Malentendus sur la démocratie participative, Réflexion sur les primaires socialistes, Christophe Prémat, décembre 2006, COSMOPOLITIQUE

(budgets de quartier, référendum sur le barème des impôts locaux). Malgré ces innovations, Marc Wolf considère aujourd'hui que les difficultés rencontrées à l'époque sont probablement devenues insurmontables : les efforts permanents nécessaires pour mobiliser, déjà à l'époque, rencontrent désormais la passivité de citoyens consuméristes, dans un système politique proposant des produits.

3.3.2 Les initiatives des services

Un certain nombre d'initiatives –qui peuvent relever des formes décrites dans la première catégorie- ont leur origine dans les services :

-des techniciens municipaux peuvent être intéressés par l'avis des citoyens en tant qu'acteurs de terrain, ce que les services et les élus sont de moins en moins. Dans le domaine financier, cela recouvre principalement **la recherche d'alternatives à des projets** dans un objectif de baisse des coûts….

-un certain nombre de **procédure imposent une participation** de la population (agenda 21, ANRU, conseil de développement des communautés…) ou la suggèrent. Les services sont alors souvent les organisateurs de la démarche,…

-enfin, dans un domaine plus technique, **la mise en place d'un budget transversal** pour une politique permet de le sortir de la démarche habituelle d'élaboration et de le soumettre à des citoyens plus impliqués (notamment des associations). Tel est le cas de la comptabilité environnementale, mais aussi de groupes de travail organisés par des associations à caractère technique (SFL), qui disposent ainsi d'observatoires.

Le problème de ces données est leur caractère « réservé » et non validé par d'autres acteurs que les services et leurs techniciens, ainsi que leurs partenaires nationaux tels l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour les déchets ou la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies. Notre hypothèse que ces données étaient dans certains cas partagées par et avec les habitants n'ont pas été vérifiées par les cas observés. Ces données sont mobilisées par les services pour leurs gestion (cadrage des projets, suivi des coûts, etc.) et constituent des repères utiles, bien que souvent imparfaits. Mais ils ne sont diffusés que sur abonnement ou dans des supports spécialisés qui les rendent difficilement accessibles aux citoyens, alors même que ces outils de travail sont financés avec l'argent public (budgets des partenaires techniques publics).

D'autres références de coût (coût d'une tonne de déchet collecté, d'un repas scolaire, d'un équipement scolaire pour un élève, etc.) sont produites par le biais d'organismes privés : elles sont évidemment encore moins accessibles ou à des coûts prohibitifs.

Plus que les précédentes, ces initiatives posent la question de la place des techniciens et des experts, donc du décalage des questionnements entre les habitants et les porteurs du projet. Mais au-delà de ces questionnements différents, le principal obstacle tend à se situer autour de l'enjeu de pouvoir lié à l'information alors que la transparence devrait être la règle en matière de services publics. Or ce jeu de pouvoir existe non seulement entre habitants et services, mais aussi entre élus et services.

Malgré ce résultat globalement négatif, quelques expériences d'échanges entre élus permettent d'obtenir des références utiles qui sont mises au débat par des élus particulièrement « transparents ». Dans ce cas, le dialogue peut être constructif sur des bases plus saines et aborder des questions telles que l'adaptation de la prestation aux besoins des habitants .

3.3.3 Les initiatives « citoyennes » pour une participation à la décision budgétaire locale

Ces initiatives sont moins connues : portées par des citoyens, se positionnant comme tels ou comme habitants ou contribuables, elles revendiquent une prise en compte de l'avis des citoyens dans les décisions. Ce relatif anonymat et leur caractère porteur nous ont conduits à une analyse plus poussée de ces expériences.

3.3.3.1 Caractéristiques

Les expériences de « participation financière » initiées par des citoyens sont un phénomène assez difficilement observables. Contrairement aux initiatives municipales, elles ne sont pas relayées par la communication publique et ses outils tels que séminaires et colloques nationaux et internationaux ou observatoires des « bonnes pratiques » publiques. Pour leur repérage, nous avons travaillé à partir de positions exprimées sur le sujet, directement sur internet et en utilisant une connaissance établie auparavant sur les associations de citoyens mobilisés sur le sujet, ainsi que la bibliographie citant des expériences de mobilisation citoyenne avec une dimension financière.

Une première caractéristique de ces mobilisations est le foisonnement, sous des formes institutionnalisées ou non, sur le thème des finances locales et de la dépense publique. En témoigne par exemple le nombre élevé d'associations faisant référence à cette thématique (non exclusive, bien que facilement adoptée en France, cette forme institutionnalisée a le mérite d'être visible) : regroupement, association de défense, union civique… des « contribuables ».

Mais ce foisonnement est nuancé par la volatilité de la plupart d'entre elles (un ou deux ans d'espérance de vie pour la majorité) **et par l'objet de ces mouvements**. Contribuable provient du latin *contribuere* (contribuer) signifiant littéralement « répartir entre les tribus ». La notion sous-jacente est ainsi celle de la répartition de l'impôt. Or cette question relève de la fiscalité et de la manière de répartir la charge publique entre les citoyens, non de la dépense publique et des moyens de l'améliorer, qui est notre objet. Certains mouvements sont surtout focalisés sur la défense des personnes s'acquittant d'un impôt, contre le montant de l'impôt et son caractère inégal, fondé sur des systèmes de calculs obsolètes. Ceux-là n'ont pas été retenus ici, car ils regardent peu la dépense. Mais de nombreux autres, et parmi eux ceux dont nous avons rencontré des membres, réfléchissent à une meilleure utilisation de l'argent confié à la collectivité, même si le premier intérêt sur le sujet est fréquemment suscité par la question de l'impôt ou la réaction face à un service insatisfaisant.

Nos recherches nous ont également amenés à observer des mouvements de citoyens investis d'abord sur d'autres thèmes plus larges (rassemblement de citoyens, d'usagers, d'habitants, …) et pour lesquels la question des finances constitue un sujet parmi d'autres.

Ce qui caractérise ces mouvements est leur transversalité et non pas une intervention particulière sur un thème (gestion des déchets, prix de l'eau[14]…) ou sur un territoire très restreint (quartier dans le cadre de la Politique de la Ville par exemple). Avec des optiques et évolutions parfois différentes, ces mobilisations de citoyens sur les finances se situent dans une démarche où sont **revendiqués l'apolitisme, l'absence de fondements idéologiques identifiés et un projet de surveillance du pouvoir municipal**. Leur positionnement s'inscrit dans l'évolution de la société française depuis les années 1960. Après des courants idéologiques forts dans les années 1960 et 1970 fondés sur des thèmes structurants comme celui de l'autogestion (Rosanvallon – 2000), les années 1980 ont a mis au second plan cette notion avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Les idées néo-libérales se sont imposées dans les sphères du pouvoir (Jobert – 1994). Les années 1990 et 2000 sont ensuite marquées par l'absence de modèle idéologique : « ne plus avoir de programme permet d'avoir des projets, de passer du « devoir-être » au « devoir-faire » » (Benasayag et Stulwark – 2002).

L'objectif n'est pas ici de décrire ces mobilisations, mais d'étudier certaines de leurs caractéristiques pour faire ressortir leur apport au débat démocratique local et en quoi elles font émerger des citoyens. Un autre volet concerne les outils et les moyens du débat, la manière de se saisir de l'information et de la traiter, pour repérer les obstacles et les conditions d'une plus grande démocratie financière locale.

Deux grands types de mobilisation ont ainsi été observés :

-**les « observatoires »** : il s'agit de dispositifs de veille et de traitement de l'information, mis en œuvre par des militants (d'origine diverse), qui accumulent des informations sur des situations jugées dangereuses pour les finances locales, notamment communales. Les projets dispendieux, les gaspillages, la corruption forment l'essentiel des dossiers ainsi accumulés. Ils se situent souvent (mais pas exclusivement) à des

[14] Ces thèmes ont été abordés dans une précédente recherche sur les services publics.

échelons supérieurs à celui de la commune comme le département (ex. CANOL, ACH 34, ADCRA, U3C). Ils sont en place depuis plusieurs années s'appuyant sur une expérience longue des finances locales, parfois aidés par des réseaux associatifs dans la compréhension d'une question complexe. Leur approche se veut systématique et technique, et repose sur des compétences acquises en interne ou apportées par les citoyens impliqués. Leur principal objectif est d'obtenir la transparence, dans un combat contre un système jugé largement vicié, en restant neutre, objectif, et en s'interdisant de se prononcer sur des options politiques.

-**les « mouvements de défense locaux »** : ils naissent généralement dans un contexte de crise financière (privatisation de services, hausse forte des impôts locaux, projet d'investissement important), afin de défendre les intérêts des citoyens, face à l'administration ou aux élus, jugeant que ceux-ci sont insuffisamment ou mal pris en compte. Du fait de leur échelon local (souvent communal ou intercommunal), ils sont souvent inclus dans le jeu politique, ne serait-ce que parce qu'ils soulignent toujours quelques insuffisances du système municipal en place, quand ils ne le rejettent pas en bloc. Pourtant, au départ, leur initiative se veut toujours neutre, ni de droite, ni de gauche, en faveur de l'intérêt des citoyens locaux. Le constat que leurs attentes n'ont pas d'écho les conduit à faire des propositions alternatives et donc à interroger et remettre en question les politiques menées localement. Ces mobilisations sont beaucoup plus nombreuses, mais beaucoup plus fugaces que les « observatoires », en tout cas sur le champ limité des finances locales. En revanche, certains mouvements perdurent en élargissant leur champ (environnement, aménagement, etc.) ou en devenant un groupe politique local.

Nos recherches nous ont amené à distinguer deux autres types de mobilisation qui pour l'un touche de manière plus thématique les questions budgétaires et fiscales des communes (« les initiatives techniques ») et pour l'autre constituent un mouvement assez flou dans ses limites, dans les thèmes abordés, dans l'impact effectif mais qui existe et tend à se développer : « l'expression citoyenne à travers les supports Internet ».

-**les initiatives techniques** relèvent de groupes de citoyens intéressés par un domaine donné et cherchant dans les finances locales une information précise et comparative pour développer leur argumentaire. Il en est ainsi des déchets (base de données sur les coûts des services), de l'eau, des projets autoroutiers ou des pistes cyclables. Certaines de ces associations peuvent devenir des experts « prestataires » des collectivités dans leur domaine (voir alors les hypothèses sur la prise de pouvoir des salariés dans ces associations). Ces initiatives ont parfois des relations avec les initiatives de type « Observatoires » ou ont recours aux compétences d'autres groupements pour mettre en perspective des résultats sectoriels. Elles sont en revanche plus difficiles à observer car fugaces ou intégrées à d'autres actions plus vastes (un groupe de travail dans un comité de vigilance par exemple).

-**l'expression citoyenne par le biais des supports Internet** relève d'une expression beaucoup plus individuelle et donc volatile, peu contrôlable mais également difficilement évaluable quant à l'impact des travaux engagés et proposés à la connaissance des internautes.

3.3.3.2 Observatoires

Les observatoires ont pour objectif de produire une veille et un traitement de l'information sur des situations jugées dangereuses pour les finances locales, notamment communales, pour la mettre en perspective (ex. CANOL, ACH 34, ADCRA, U3C).

Leur démarche se veut systématique, technique et indépendante. Deux portes d'entrée sont utilisées, soit conjointement soit exclusivement : le contrôle des comptes des communes et/ou le suivi de projets mis en valeur par les collectivités.

L'origine de la mobilisation est issue d'une volonté de contrôle des dépenses des collectivités : collectivités du Rhône (conseil général, EPCI, communes), de l'Hérault, de l'Alsace ou du Jura (pour les associations repérées) : « Les dépenses des différentes collectivités territoriales du Rhône : elles

augmentent beaucoup trop vite, beaucoup plus vite que l'inflation et que l'accroissement de la richesse nationale. C'est totalement anormal. Il faut tout faire pour que nos élus territoriaux prennent conscience qu'il faut assainir la situation » (CANOL). Le constat de départ est une dérive des dépenses qui peut être :

-constatée dans les étapes successives d'un projet dont le montant est revu à la hausse à chaque fois. Les montants paraissent colossaux aux habitants qui viennent à se questionner sur l'opportunité d'un tel investissement, ses modalités de financement, son coût.

-révélée d'abord par une hausse importante d'un tarif ou d'un impôt (taxe d'habitation, TEOM, …), soit pour certains habitants seulement suite à un changement des modalités de répartition de la charge entre contribuables (passage de la REOM à la TEOM ou inversement), soit pour tous les habitants.

Si à l'origine la motivation est de rendre la dépense publique plus efficace, par respect pour les contribuables et par souci de réduire ou a minima stabiliser la charge pesant sur lui, elle évolue face aux difficultés à obtenir des informations détaillées. L'obtention d'information, puis son traitement deviennent une fin en soi, pour donner au citoyen les moyens de se faire sa propre opinion, pour l'« outiller ».

Leur principal objectif devient alors d'obtenir la transparence. Ils entrent dans un combat contre un système jugé largement vicié, servant l'intérêt des élus et des services, fonctionnaires, entreprises prestataires, avant l'intérêt des citoyens et l'intérêt général.

L'attitude devient alors extrêmement prudente et le premier souci est de rester neutre et objectif, en s'interdisant de se prononcer sur des options politiques. Il ne faut pas devenir un levier pour un parti politique, ni être compromis dans un projet sous peine de perdre sa crédibilité. Le dialogue avec le système institutionnel, élus et services, devient délicat et cantonné au respect des règles de droit et de légalité. Il ne s'agit pas de discuter des options politiques retenues, mais de rendre des comptes sur les moyens engagés, sans compromis. Or les élus considèrent souvent cette vision de leur rôle réductrice et secondaire, même s'ils sont d'accord avec la nécessité d'une bonne gestion (la fin est plus importante que les moyens).

La principale activité de ces observatoires est de produire de l'information pour offrir au citoyen des éléments contradictoires ou objectifs, distincts de ceux diffusés par les collectivités et par la presse jugée mal informée ou peu objective. Les projets dispendieux, les gaspillages, la corruption forment l'essentiel des dossiers ainsi accumulés. Les données les concernant sont également cadrées grâce à des informations sur les budgets et les comptes administratifs. Peu nombreuses, les sources d'informations mobilisées sont récurrentes :

-la principale source est la comptabilité publique, régie par des règles nationales, bien que différentes selon les tailles des communes. Elle peut être mobilisée :

- par le site du MINEFI (http://www.colloc.bercy.gouv.fr/) depuis le début des années 2000. De l'avis unanime des associations, cette base de données en libre accès qui fournit des données pour chaque commune ainsi que des moyennes par tranches de communes a constitué un vrai progrès. Elles sont particulièrement utiles dans une optique de comparaison de la situation financière des communes.

  Néanmoins, ces données sont insuffisantes : les données individuelles des communes sont issues des budgets et ne correspondent donc pas forcément à la réalité des dépenses, reprises dans les comptes administratifs, sur lesquels seules des synthèses existent en ligne.

- en consultant directement les budgets et les comptes administratifs en mairie.

  Les comptes administratifs permettent d'analyser les dépenses réelles.

Cette source comptable permet d'analyser les équilibres financiers fondamentaux des collectivités, mais n'est d'aucune utilité lorsqu'un travail plus fin est souhaité (suivi d'un projet, de dépenses en particulier). Les intitulés comptables ne permettent pas de retrouver des dépenses liées à un équipement ou à un service rendu, sauf exception. Les comptes par fonction introduits pour les communes les plus grandes avec la nomenclature M14 à la fin des années 1990 ne donne que de grandes partitions

-Pour pallier les insuffisances de la comptabilité publique, d'autres sources sont mobilisées : règlements, tableau des effectifs, organigramme, comptes-rendus des délibération de diverses commissions ou conseils (procès-verbaux), statistiques non financières, documents de programmation et de politique

(schéma d'aménagements, schéma départementaux, …), documents de bilan et d'évaluation, conventions passées entre les collectivités et leurs partenaires, rapports d'activité, etc.

-Enfin, des entretiens sont souvent réalisés pour recueillir d'autres données complémentaires et nourrir et conforter l'analyse.

L'accès à l'information est plus ou moins aisé selon les collectivités. Lors d'une enquête réalisée par CANOL sur les comptes administratifs des communes, sur un échantillon d'une demi-douzaine de collectivités, certaines comme Ecully ont fourni l'ensemble des données (comptes administratifs de 2002 à 2008 avaient été demandés), d'autres comme Tarare ont fait l'objet de demandes répétées sans qu'aucune réponse n'ait été fournie. Dans ce genre de cas, récurrents et commun à tous les types de mobilisations citoyennes, l'appel à la CADA est un recours possible, mais allonge considérablement les délais. Dans le cas de documents moins formels, la loi n'obligeant pas leur communication, peu de recours sont possibles, en dehors de moyens détournés comme l'intervention de relations auprès des services. Mais les observatoires refusent ce type de moyens par respect du droit et des formes et pour préserver leurs relations avec les collectivités.

Les informations obtenues et traitées sont ensuite diffusées selon différentes formes :

- restitution brute des données récupérées qui, par la suite, permettent de reconstituer les évolutions historiques de la fiscalité locale. L'Association des Contribuables de l'Hérault propose en ligne une masse importante d'informations sur l'évolution des taux d'imposition dans les villes Françaises et en particulier du département concerné. Ces données sont en général assorties d'un commentaire rapide de la situation.
- lettres d'informations plus ou moins régulières (mensuelles pour la CANOL, semestrielles pour ACH34).. La Société Protectrice a choisi de s'appuyer sur une sorte de journal satirique qui s'inspire du canard enchaîne (« le dindon »)
- rapports thématiques. Certains mouvements de citoyens, pour les plus structurés, proposent à la fois une lettre d'information régulière sur des sujets d'actualités et des rapports thématiques sur certains sujets précis. CANOL propose régulièrement un nouveau dossier: le dernier thème traité est celui de la voirie à Lyon, il a fait suite à la gestion de la Maison départementale des Personnes Handicapées…
- Des informations pratiques sont également disponibles (comment sont calculées les différentes taxes (foncière, d'habitation…)…) pour CANOL et pour l'U3C, pour proposer des outils et éduquer le citoyen.

Ces modalités de diffusion sont relativement classiques et se retrouvent dans les autres formes de mobilisation sur les finances locales, à l'exception notable des outils méthodologiques et pédagogiques. Néanmoins en raison d'une existence plus longue, d'une connaissance plus approfondie des sources d'information et des données fournies plus importantes, les moyens de communications sont plus variés et développés. Le site internet constitue un élément important de la communication, la plupart des informations y sont transcrites. Le coût papier étant important, certaines associations comme la Société Protectrice des Contribuables en Franche-Comté privilégie exclusivement cet outil.

En marge de cette information, la caractéristique de ces observatoires est la mobilisation d'outils de sensibilisation voire de pressions, bien que l'action se veuille le plus souvent modérée

- des contacts réguliers avec les élus, ce contact peut être à la fois informel (connaissances personnelles le plus souvent) ou formel. Il peut prendre plusieurs formes.
  - Le plus souvent, sur des questions précises litigieuses, les mouvements de citoyens contactent les élus pour avoir de plus amples informations.

- Une information systématique auprès des élus est également effectuée. CANOL, par exemple, diffuse auprès de plus de 300 élus du Rhône (députés, sénateurs, élus siégeant au Conseil régional, du Conseil général, conseillers communautaires du Grand Lyon, conseillers municipaux de Lyon).

- Recours aux outils juridiques. Ils peuvent être assez réguliers. CANOL porte plainte régulièrement (4 à 6 fois par an). Les thèmes sont assez variés : non respect de la loi des 35 heures, aide au développement, prise illégale d'intérêts, dénonciations de subventions… Dans le cas de CANOL, les attaques en justice sont peu suivies d'effet, les juges du tribunal administratif décidant systématiquement d'un « défaut à agir » du mouvement de citoyen en raison de statuts trop vastes

La caractéristique principale de ces observatoires réside dans leur pérennité. Les mouvements de citoyens étudiés sont à la fois peu nombreux mais extrêmement stables. CANOL a été créé en 1999, ACH 34 en 1998, l'ADCRA en 1997 et l'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne, en 1999 (ce dernier mouvement se situe à l'intersection de la catégorie des observatoires et des mouvements de défense locaux). Ce maintien s'appuie sur la recherche constante d'objectivité qui se décline de la manière suivante : affichage et respect d'un apolitisme, méthodologies de travail précises, renouvelées s'appuyant sur des personnes compétentes, implication importante de quelques membres et diversification des thèmes traités.

La volonté de ne pas participer directement aux débats politiques droite/gauche et de s'éloigner des luttes idéologiques est un premier facteur expliquant la longévité de tels regroupements de citoyens. Il est essentiel vis-à-vis des collectivités en termes d'indépendance et de crédibilité. Il importe, pour ces mouvements de ne pouvoir être taxé de militantisme afin d'assurer une certaine objectivité. Il s'agit d'un point commun à tous les observatoires mais les pratiques divergent d'une association à une autre. CANOL est l'observatoire qui tient cette ligne directrice le plus fermement : récemment, un membre du bureau a été sommé de démissionner suite à son élection dans une commune du Rhône. CANOL se refuse de citer sa commune en exemple dans les différentes publications. Les membres attachent également une importance centrale à ce point. Les nouveaux arrivants ont souvent été attirés par cet apolitisme affiché. A l'inverse l'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne affiche certes cet apolitisme (pas de président de l'association ayant une activité politique, affichage d'une indépendance…) mais ne refuse pas de membres du bureau au nom d'une implication politique. Ces mouvements refusent en général dans leur statut toute ressource financière venant d'une collectivité publique.

Cet apolitisme est renforcé dans les faits par le choix de couverture géographique de ces mouvements qui, la plupart du temps se situent à l'échelon départemental afin d'observer l'ensemble des collectivités (départemental, EPCI, communes). Ce choix permet de gommer quelque peu le débat politicien en conservant une distance par rapport à des enjeux trop locaux et en multipliant les points de comparaison entre collectivités. Le nombre de collectivités qui fait l'objet des études de l'observatoire permet de traiter des cas de tous bords. CANOL par exemple, exerce une surveillance continue des finances locales que les collectivités soient de droite ou de gauche. En revanche, pour un département comme l'Hérault, cette observation est à nuancer. La présence omnipotente de G.Frêche biaise le débat politique qui semble dominé par une personne plus que par un parti politique. Il est dès lors possible que l'association se mette en opposition au système Frêche. Toutefois, l'éloignement des échéances politiques décalées dans le temps (communes/conseils généraux/conseils régionaux) permet à ces associations également d'être pérenne et de dépasser les éternels mouvements.

Ils peuvent aussi obtenir plus de poids à cette échelle et dialoguer avec les appareils de contrôle de l'Etat que sont les services du Préfet et les chambres régionales des comptes.

Grâce à leur longévité, ces citoyens détiennent une connaissance suffisante. Associée à leur « apolitisme », du moins affichée pour cette activité, elle repose aussi sur un travail méthodologique. En effet, la méthodologie fait l'objet d'une attention régulière de la part des membres. Les méthodes de travail, d'analyse et de restitution des données visent à se faire reconnaître en tant qu'acteurs objectifs, digne de porter un jugement sur les informations budgétaires et fiscales locales. Il s'agit de surcroît de pouvoir être

inattaquable vis-à-vis des collectivités mises en cause. L'exigence vis-à-vis des collectivités et de leurs acteurs nécessite de montrer l'exemple et de ne rien transiger sur les procédures.

La technicité du domaine abordé nécessite de s'appuyer sur des personnes compétentes, nous y reviendrons mais également sur l'élargissement de la connaissance aux autres membres et sympathisants. Un effort de formation et de vulgarisation est mené. La plupart des observatoires s'appuient sur les guides produits par Contribuables Associés[15] qui présentent les comptes administratifs, les éléments clés à mettre en valeur et à prendre en considération dans une analyse de la situation budgétaire et comptable des collectivités. Des démarches sont proposées pour utiliser ces résultats et entrer en dialogue avec son maire, ou pour obtenir les documents quand ceux-ci ne sont pas transmis spontanément. A ceci s'ajoute, pour les observatoires les plus en pointe, un investissement plus pointu et renouvelé sur la question du traitement de l'information. Lors de la rencontre avec CANOL, un nouveau programme (sous Excel) était à l'étude. A partir de la saisie de quelques éléments, il permettait par la suite de compléter automatiquement des tableaux analytiques et de construire toutes sortes de graphiques. Au-delà de l'exemple même, ceci démontre la volonté inscrite dans le long terme de créer et améliorer des outils permettant le traitement des données. L'objectif est donc de gagner du temps mais aussi et surtout de maintenir une légitimité scientifique vis-à-vis des collectivités, des membres, voire d'autres associations du même type.

Un travail fin au niveau méthodologique, impliquant de nombreuses personnes s'appuie sur une organisation efficace et étudiée. Pour CANOL, archétype de l'observatoire tel que nous l'avons défini, il est porté une attention particulière à l'organisation. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'elle compte aujourd'hui plus de 1 000 membres. Le travail est organisé sous forme de réunions à l'intérieur desquelles se répartissent les membres selon leurs intérêts, leurs compétences :

- des réunions thématiques selon les besoins. Par exemple, une étude relative à l'utilité d'un programme d'analyse des comptes administratifs testé.
- des rencontres sur des problématiques territoriales : des responsables de secteurs ont été désignés (Lyon, Grand Lyon, département, Région). Ces réunions permettent de faire le point sur l'actualité et sur les points de débat éventuel.
- des réunions sur les points stratégiques : elles permettent d'identifier les thèmes des nouvelles études à engager.
- enfin, des réunions de bureau qui se tiennent une fois par mois. Elles servent à faire le point sur l'ensemble des actions engagées.

Enfin, cette organisation s'appuie sur le travail de personnes compétentes. Pour CANOL, des spécialistes existent sur chaque thème. Par exemple, lors d'une réunion visant à tester un programme de traitement des comptes administratifs étaient présents des comptables et experts comptables. Des membres sont juristes, d'autres ont fait de grandes écoles de commerce (HEC). Pour les Contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne, l'adhésion est conditionnée à la compétence des postulants. Il a été fait le choix de limiter le nombre de membres (une trentaine) mais de les choisir selon les besoins : ils sont pour la plupart, juristes, comptables. Dernièrement, un travail doit être fait sur les SEM, une personne compétente est ainsi recherchée. Une contradiction entre profil des membres et sujet traité oblige à un effort de formation interne constant : la culture de l'efficacité et de la performance à l'origine de la mobilisation des citoyens se trouve largement chez des professionnels privé qui ignorent la culture de la gestion publique, d'autant plus que c'est une condition implicite pour en être véritablement indépendant.

En complément de cette recherche d'efficacité et d'objectivité, la pérennité de ces observatoires dépend également des caractéristiques des fondateurs et de certains membres. Pour beaucoup, ces mouvements reposent sur une ou quelques personnalités qui portent activement les choix et les actions engagés. Ils sont souvent présidents de l'association depuis de longues années, cela a été le cas du président actuel de CANOL (de 1999 à aujourd'hui), du président fondateur de l'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne (de 1999 à 2006) ou encore de la présidente d'ACH34. Dans le Jura, la mobilisation autour de Serge Grass, plus restreinte et évoluant au gré des sujets choisis est également marquante. Ce dernier s'est impliqué et s'implique dans différents réseaux (UFC Que Choisir, partis politiques, démarches écologiques…).

[15] Alain Le Grelle, Thomas Kieffer, Votre commune est-elle bien gérée ?, Guide pratique, Contribuables associés

Cette forte personnalisation des mobilisations tient à des facteurs généraux communs à toute l'action bénévole, mais également au fait que le sujet est ardu (complexité, technicité et acculturation nécessaire). L'engagement sur ce thème est également jugé peu gratifiant, apportant peu de reconnaissance sociale, voire risqué et même dangereux quand des intérêts personnels et politiques sont touchés (conflits d'intérêt, pressions sur la famille, sur l'activité professionnelle). Toutefois, le positionnement en « expert indépendant » qui caractérise les observatoires permet d'éviter la plupart des risques de pression.

Cette action portée par quelques membres seulement, bien que certains observatoires aient désormais des nombre d'adhérents conséquents (CANOL plus de 1000), est confortée par des relations dans des réseaux associatifs. Ces relations existent d'abord entre la majorité de ces observatoires, pour des échanges de méthodes, parfois de références et dans la compréhension d'une question complexe. CANOL sert de référent à l'association des contribuables Givordins qui a demandé une intervention de sa part sur des questions techniques, de même, S. Grass de l'U3C est allé à Pont-St-Esprit pour une action de formation. Pour l'ACH 34, les réseaux sont plus souvent locaux : Association Frontigananaise de Défense des Contribuables et l'Association Contre la Corruption de Frontignan. Mais elles restent ponctuelles, faute de temps et d'organisation suffisante autour d'intérêts communs. D'autres relations sont établies avec des associations nationales telles que Contribuables associés ou l'IFRAP (association produisant des dossiers sur l'administration publique, mais au niveau national) ou au niveau local, avec des associations ou individus présents sur d'autres sujets (eau, déchet, mais aussi blogs citoyens). Il ne s'agit cependant pas de réseaux structurés faisant l'objet d'un travail régulier et commun. L'interconnaissance résulte en général plus du suivi de quelques faits d'armes amenant quelques contacts ponctuels. CANOL remarque que peu d'observatoires existent réellement : les actions de Serge Grass, celles d'ACH34 et des contribuables d'Aubagne. Aucun de ceux-ci ne travaille régulièrement ensemble...

Malgré la revendication d'indépendance sur le plan idéologique, ces relations placent la majorité des observatoires dans une optique plutôt libérale, proche des milieux politiques de droite. Mais il est vrai que la question de l'efficacité de la gestion locale est partagée par tous.

Les membres actifs sont souvent de retraités qui consacrent un temps important à la vie de ces mouvements. Ce dernier point est essentiel car d'une part ces citoyens ont du temps à consacrer à l'association, ils ont souvent des compétences avérées (comptables, experts comptables, juristes d'entreprises…) et ce statut n'interfère pas dans l'apolitisme affiché et les objectifs de l'association : il n'y a pas de conflit d'intérêt entre leur activité professionnelle et associative. Cela leur permet aussi de rester indépendant des systèmes de relations locaux qui peuvent faire pression pour faire abandonner la contestation. A titre d'exemple, l'association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne est dirigée depuis 2009 par un responsable de clinique privée après le retrait du fondateur de ce mouvement. Ce positionnement pose le problème de conflits d'intérêts entre d'un côté une opposition plus ou moins claire à l'EPCI et à la mairie d'Aubagne et de l'autre la nécessité de travailler avec elle (par exemple, dans le cadre des commissions locales de sécurité…). Le rôle de l'association peut être affaibli si une telle situation se maintient. D'ailleurs, cette présidence n'est que transitoire et ne doit durer qu'une année.

Enfin, ces mouvements ne se positionnent pas uniquement comme analyste des comptes, des actions… mais parfois comme force de proposition : CANOL a médiatisé 11 propositions visant à résoudre les principaux obstacles au contrôle citoyen, mais aussi à la maîtrise des dépenses (cf. ci-dessous). En 2007, 61 candidats députés avaient répondu à un courrier envoyé à chaque parti politique les présentant. De même, en 2008, CANOL a interrogé trois candidats aux élections municipales (G.Collomb pour Lyon, Cochet pour Caluire et Chapas pour Sainte-Foy-les-Lyon). **Ces propositions ne sont pas des recommandations sur les options des politiques locales, ni même sur une meilleure gestion. Elles recouvrent principalement une réforme du système national et local du budget, mais aussi de la fiscalité et l'organisation de l'ensemble du système démocratique français**. Par exemple, il est souhaité que la modification du taux d'imposition et que tout dépassement d'un certain seuil à définir de taux d'imposition soient soumis à un referendum local ; il est proposé que les taxes d'habitation et foncières soient remplacées par un impôt local unique prenant pour base l'ensemble des ressources des ménages en vue « de sensibiliser l'ensemble des citoyens au coût des services publics »[16]. Ces propositions restent techniques et surtout organisationnelles, exigeant plus de contrôle des citoyens et de leurs représentants, ainsi qu'une

[16] http://www.canol.fr/nosactions/n31.pdf

participation accrue des citoyens (référendum local). Elles ne débouchent pas sur un projet de société, qui supposerait de choisir des orientations, de droite ou de gauche.

Q1. L'Etat doit de manière urgente réduire son niveau d'endettement, ce qui nécessite une très forte limitation des dépenses publiques et un retour à l'équilibre budgétaire
Q2. Il faut donner au Parlement l'obligation et les moyens juridiques, techniques et financiers de contrôler efficacement l'utilisation des fonds publics et des administrations publiques
Q3. Le référendum d'initiative populaire doit être instauré à l'échelon national, comme aux divers échelons locaux.
Q4. La perception par les associations loi 1901 de subventions publiques doit être limitée à 50% de leur budget, d'éventuels dépassements étant en réalité des délégations de services publics
Q5. Le cumul des mandats électifs doit être proscrit et seuls deux mandats successifs doivent être autorisés
Q6. A l'instar des syndicats de salariés dans les entreprises, les associations représentatives de contribuables doivent être obligatoirement consultées par toutes les instances de décision ou de médiation concernant les questions de fiscalité locale et de budget.
Q7. L'organisation territoriale française, unanimement reconnue comme lourde, opaque et dispendieuse, peut et doit être simplifiée. Pour cela, il convient de jumeler et coordonner étroitement, tant sur le mode électoral que sur le mode fonctionnel, régions et départements d'une part, communautés de villes, d'agglomérations ou de communes et communes d'autre part.
Q8. Les élections locales, notamment municipales ou régionales, doivent intégrer une plus forte dose de proportionnelle, afin de permettre une véritable opposition dans les assemblées
Q9. Toute modification de taux d'imposition par les collectivités territoriales et tout dépassement du taux d'endettement autorisé (seuil à déterminer) doivent être soumis à referendum local.
Q10. La taxe d'habitation et les taxes foncières, dont les modes de calcul sont incompréhensibles et inégalitaires, doivent être supprimées et remplacées par un impôt local unique, plus simple et plus équitable, prenant pour base taxable l'ensemble des ressources des ménages, afin de sensibiliser l'ensemble des citoyens au coût des services publics.
Q11. Les aides de l'Etat aux collectivités territoriales doivent être simplifiées, en regroupant dotations, subventions, allocations, compensations,... et en les redistribuant d'une façon plus équitable entre les collectivités.

La recherche perpétuelle de justesse dans les méthodes et les résultats diffusés ont d'abord pour but de pouvoir être un interlocuteur récurrent des municipalités et autres collectivités. Mais de telles pratiques rejaillissent sur l'audience de ces mouvements. En redorant le blason des règles démocratiques, elles contribuent à redonner confiance à des citoyens écoeurés par les scandales et prises d'intérêt trop souvent dénoncés. Des sympathisants et membres interrogés lors des rencontres organisées reconnaisse avoir été vivement attirés par cette objectivité affichée. Ces quelques membres avouent n'avoir jamais milités sous quelque forme que ce soit : politique, syndicalisme… Ils se disent attirés par le pragmatisme proposé, l'idée de pouvoir trouver une réponse objective à un problème posé au sein de l'association.

Les raisons principales de la mobilisation des citoyens au sein de ces observatoires et en complément la pérennité de ces mouvements tiennent principalement à l'objectivité recherchée, à l'indépendance visées qui sont les clés de voute de l'édifice associatif créé. Il s'agit de faire système sur le long terme en devenant un acteur incontournable de la vie politique et budgétaire locale et départementale. L'association mise en place doit devenir une structure de surveillance, d'alerte reconnue à la fois par le milieu politique en place mais également par les citoyens.

L'objectivité, du moins l'éloignement à toute logique partisane affichée est ainsi mise en place à tous les niveaux :

- dans le positionnement affiché contre toute logique politique.
- dans l'accès à l'information qui s'appuie sur les dispositifs juridiques en place
- dans le traitement des données avec la recherche de méthodes nouvelles afin d'analyser les comptes, l'actualité
- dans l'organisation de certaines associations, avec, pour les plus structurées de nombreux groupes de travail, commissions thématiques ou stratégiques visant la remontée réfléchie de certains dossiers.

En conclusion, l'utilité et la place de ce type de mouvements au sein du système démocratique local paraît moins important qu'attendu au début de ce travail :

En premier lieu, ces associations constituent un socle méthodologique qui aboutit à une information alternative des citoyens, membres ou sympathisants. Ce premier point est essentiel car il constitue la base d'un dialogue qui pourrait être engagé avec les Pouvoirs en place voire le fondement d'un

nouveau projet. L'information produite par les observatoires est le plus souvent régulière et très documentée.

En complément, l'existence même de ces observatoires est à l'origine d'une mobilisation collective qui peut aller du simple membre ayant une fonction de sympathisant pour les moins impliqués, à un travail approfondi et régulier au grès des problématiques traitées au sein de ces associations. Beaucoup de membres ne sont issus d'aucun parti, d'aucun syndicat voire d'aucune autre association. Ces observatoires permettent de toucher des individus originellement peu enclins à participer à une démarche collective.

Enfin, ces mouvements assurent une présence dans le jeu d'acteurs politiques locaux qui les connaissent et les reconnaissent. Les impacts réels se situent pour l'instant à la marge et aucun débat n'a pu véritablement être engagé : il s'agit essentiellement d'une nouvelle vigilance de la part des collectivités sur les dépenses engagées.

Ce dernier point est le principal écueil que rencontrent ces mouvements de citoyens : l'absence d'un impact fort et visible de leur action. Leur objectif n'est pas de participer directement à la vie politique mais au contraire de suivre sur le long terme, de surveiller l'utilisation qui est faite des deniers publics. Néanmoins, malgré une existence sur plusieurs années de ces associations, le manque d'impact direct et les résultats produits par ces observatoires peuvent surprendre. Il s'agit d'une conséquence immédiate de ce qui est à la base du regroupement de ces citoyens : l'apolitisme affiché et la volonté de ne pas prendre part au débat politique. Les membres sont attirés par ce postulat de départ et ne souhaitent pas y déroger. Ainsi dans le jeu d'acteurs locaux, ces mouvements sont souvent considérés comme des « objets politiques non identifiés », ils sont peu ou mal compris par les Pouvoirs en place. Ces derniers les voient tantôt comme des opposants systématiques à leur projet, tantôt comme une curiosité car n'entrant pas dans un débat politique voire comme une réunion de personnes diffusant de l'information. La participation institutionnelle ne semble guère adaptée à de tels mouvements et les élus peu enclins à engager un débat soit en raison de l'inadaptation institutionnelle, soit en lien avec la volonté d'écarter des personnes pouvant être assimilés à des opposants. La recherche d'objectivité permanente et le désir d'exclure toute démarche politique empêche d'imbriquer l'association dans le jeu d'acteurs local.

3.3.3.3 Mouvements de défense locaux

Tandis que les observatoires fondent leur existence sur l'objectivité, les mouvements de défense locaux ont une logique toute autre. Elles s'inscrivent dans un contexte politique marqué dans lequel elles souhaitent incarner un contre-pouvoir citoyen, constitué le plus souvent en association. Leur longévité ainsi que la mobilisation des citoyens diffèrent ainsi de ce qui a pu être observé pour la première catégorie de mobilisations citoyennes.

Si certaines motivations sont communes, comme rendre la dépense publique plus efficace, et les difficultés à obtenir des informations détaillées semblables, voire accrues en raison de la proximité, ici **l'obtention d'information, puis son traitement visent d'abord à donner au citoyen une lecture et un questionnement de l'action locale pour mettre en évidence les options politiques choisies puis les discuter**.

Le **plus souvent, ce genre de mouvements de citoyens fait suite à un évènement local fort** : crise et forte augmentation de la fiscalité (Pont Saint Esprit, Vox Populi pour la communauté de communes Cévennes Garrigues), politique fiscale allant à l'encontre de l'attractivité du territoire (Givors), projet d'investissement important contesté ayant des conséquences sur le budget d'une collectivité (projet d'extension de l'hôtel de ville à Sceaux, dès les années 1990, un centre aquatique à Yerres, et dans la communauté de communes Maremne Adour Côte Sud (MACS), …). Ces événements suscitent l'interrogation et le regroupement de personnes. Ils sont créés en réaction plutôt que dans une démarche continue et positive de diffusion de l'information.

L'évènement générateur d'un mouvement de citoyen s'inscrit systématique en réaction à un système politique en place depuis plusieurs décennies. Ains, la logique politique est centrale dans la plupart

des mouvements de défense de citoyens ou de contribuables locaux. Deux grands groupes peuvent se distinguer :

La constitution en mouvements de citoyens sur le thème du suivi budgétaire et fiscal répond à la volonté de remettre en question un système politique local jugé comme sclérosé. Dans certaines collectivités ayant connues une grande stabilité du système politique local (par exemple l'Hérault et Montpellier avec la présence de Georges Frêche, Pont-Saint-Esprit avec le même maire depuis 37 ans ou Givors avec la même équipe municipale depuis plusieurs décennies), la dénonciation des pratiques budgétaires et fiscales permet à des citoyens de pointer du doigt un véritable système politique local. Il s'agit de faire émerger une opposition citoyenne à défaut d'être politique.

En parallèle et parfois en complément, la remise en question d'un système local s'accompagne d'une optique politique peu dissimulée. Le mouvement de citoyen devenant une tribune pour certains anciens élus ou au contraire un tremplin pour pouvoir intervenir plus directement dans la vie de la Cité. A Givors, un élu de la majorité en place depuis 1983 est sorti du conseil municipal, en désaccord avec le maire de la commune. Il exprime désormais son désaccord par le biais de cette tribune citoyenne. Ce mouvement a permis à quelques membres de l'association de constituer une liste aux dernières élections municipales. Liste battue mais les quatre premiers noms font désormais partie du Conseil Municipal. A Sceaux, la Voix des Scéens (anciennement Association de défense des intérêts Scéens), regroupement de citoyens sur les problématiques de la commune de Sceaux permet à ses membres de faire valoir le projet de société locale qu'ils défendent, en complément d'une action dans l'opposition du conseil municipal. L'association des contribuables d'Aubagne était présidée par une personne qui communique régulièrement sur le site Internet du Modem d'Aubagne et des communes voisines. De plus, elle participe à de nombreux réseaux politiques et/ou associatifs de droite (Atlantis Institute, http://blog.ladroitelibre.com/ qui est mouvement associé à l'UMP présidé par Rachid Kaci conseiller technique à la diversité et à la Politique de la Ville auprès du Président...). L'association des citoyens et contribuables de Sarreguemines-Confluence était présidée par une personne s'étant présentée aux élections sénatoriales de 2001 (divers droite).

La mobilisation sous forme de mouvements de citoyens se justifie assez aisément.

En tout premier lieu, elle est nécessaire afin d'incarner une opposition citoyenne. Cette situation résulte de la faiblesse de l'opposition au sein du conseil municipal en raison d'une certaine manière, de sa participation au système local. Son action est en général assimilée au jeu politicien de la collectivité. De plus, son pouvoir de décision est nul et sa faculté de débattre, dans un contexte politique difficile et tendu extrêmement limitée.

Dans un tel contexte, la crédibilité du mouvement de citoyen provient d'un apolitisme affiché malgré l'histoire de certains membres souvent liés aux municipalités précédentes (cas du vice président des Contribuables Givordins) ou à l'histoire électorale récente (plusieurs membres de l'association de Pont Saint Esprit faisaient partie de listes d'opposition en 2002). L'apolitisme affiché est une nécessité afin de toucher une plus large population. Dés lors, ce n'est plus une lutte politique, au sens du jeu des partis mais plutôt la dénonciation d'un système dans son entier qui devient la cible de l'association par le biais du contrôle des dépenses locales. . L'objectif est d'obtenir une certaine visibilité auprès de la collectivité en place et une crédibilité auprès de ses citoyens.

L'existence de l'association permet de revendiquer plus aisément des documents auprès de la collectivité. **Au niveau du recueil et de la diffusion de l'information des situations dissemblables existent, mais l'information est souvent partielle et sa diffusion est beaucoup moins régulière et structurée**. En matière de supports, le bulletin « maison » distribué dans les boites aux lettres est la règle, tandis que blog et sites internet sont rares en raison des frais d'hébergement et du temps consacrés à les mettre à jour. Les associations préfèrent des moyens d'actions plus traditionnels du type distribution de tracts et manifestations. L'objectif est de faire ressortir les écarts entre les dépenses locales et des références extérieures (qui sont essentiellement les références comptables et budgétaires du MINEFI). Cela passe aussi par la communication sur quelques données clés faciles à interpréter. Les dépenses considérées comme trop importantes sont également mises en perspectives (dans le temps ou avec d'autres actions menées, par exemple pour Sceaux, l'Hôtel de ville a coûté l'équivalent de plusieurs crèches). Mais il manque de références de coûts plus précises sur les services publics rendus pour aller plus loin. Si cette information

existe parfois dans les services ou pour les élus, elle est diffusée par des associations de collectivités ou de techniciens et n'est pas mise à la disposition du grand public. Par ailleurs, la difficulté à interpréter ces données dans le contexte particulier de chaque ville diminue la portée des arguments des associations (comme la technicité des sujets).

Pour certaines associations, il n'existe pas de difficultés à accéder aux données. Le plus souvent, il s'agit d'associations de création récente pour lesquelles il n'existe pas véritablement de méfiance instituée au niveau de la collectivité. Pour leur premier dossier, les contribuables Givordins avaient obtenu assez rapidement les données demandées. La Voix des Scéens a eu accès aux documents, mais avec quelques obstacles, notamment liés aux frais (photocopies facturées). Vox Populi, de création récente (novembre 2008) ne rencontre pas de difficultés actuellement pour avoir accès aux données. Malgré quelques craintes issues d'une méconnaissance de la démarche de la part du personnel de l'EPCI, tout ce qui avait été demandé a été fourni. On peut imaginer que pour ce mouvement de citoyen, la situation se maintienne en raison d'un contexte politique moins conflictuel. En revanche, pour les contribuables Givordins, la municipalité a vite pris conscience de la montée d'une opposition citoyenne et a bloqué toutes les demandes d'informations, obligeant le mouvement à passer par la CADA.

Pour l'essentiel des autres associations, l'accès aux données est bloqué. Deux pratiques ont pu être remarquées : la poursuite des demandes d'informations afin de démontrer le peu de transparence et le blocage fait par la municipalité, c'est le cas des contribuables Givordins ; ou le contournement du problème en s'adressant à d'autres acteurs détenteurs de l'information. La plupart des mouvements travaillent par exemple avec les élus de l'opposition afin d'obtenir les comptes administratifs ou les informations thématiques demandées (ZAC…), d'autres font appel aux banques dans le cadre des emprunts publics contractés (Pont Saint Esprit).

Cette difficulté à obtenir une information fiable est souvent contournée par des astuces locales (demande auprès des partenaires de la mairie, comme les banques, recours aux services municipaux par relations, ou recours aux élus de l'opposition). Mais ces sources moins fiables rendent l'accès aléatoire et les contenus sont alors souvent erronés ou partielles, ce qui laisse la porte ouverte aux remises en cause de la part de la municipalité sur des informations fausses (« ce n'est pas exact », « je n'ai jamais prononcé cela », « je ne vois pas d'où vous sortez cette donnée », etc.) qui coupent court aux débats et augmentent la défiance. L'enjeu autour de l'information devient enjeu de légitimité et de pouvoir et empêche alors le dialogue.

L'appel à la justice (tribunal administratif) est plus rare que pour les observatoires. Les procédures sont longues, les dossiers à monter, complexes. Seuls les mouvements de citoyens les plus structurés (Givors) amènent des situations conflictuelles devant la justice. Cela reste néanmoins ponctuel. De plus, au sein de mouvements de citoyens récents ou peu structurés, les compétences ne sont pas toujours réunies pour pouvoir monter ces dossiers, qui sont de plus coûteux. La procédure juridique est réservée aux remises en cause de projets ou décisions, souvent pour des vices de forme. Les moyens d'action sont globalement plus radicaux que dans les mouvements de défense locaux.

Ce dernier point pose la question des compétences des membres de l'association et de la structuration des échanges. Malgré une réussite variable en termes de nombres de membres (une soixantaine pour Givors, 200 pour Vox Populi - pour un EPCI de 8 000 habitants, et 300 pour Pont Saint Esprit - pour une population de 9 500 habitants.), l'organisation et les compétences présentes au sein de ces mouvements sont globalement plus faibles que pour les observatoires. Le traitement des finances locales reste un outil pour dénoncer les mauvaises pratiques de gestion et d'utilisation des fonds publics. Il s'agit en général de personnes impliquées dans les associations, dans les combats politiques ou syndicaux et peu au fait de la comptabilité publique. Les responsables de l'association des contribuables Givordins s'appuient sur les connaissances obtenues lors de mandats politiques passés, les membres actifs du rassemblement des contribuables de Pont Saint Esprit ont suivi une formation rapide à l'origine de l'association, se formant progressivement au grès des actions engagées. De même, les membres de Vox Populi reconnaissent une faible connexion avec les problématiques de la fiscalité locale. De plus, à la différence des observatoires, l'organisation est beaucoup plus lâche. Peu de commissions ont été mises en place en raison soit de méthodes de travail encore à définir (Vox Populi), soit en raison d'une taille critique encore trop peu

importante pour se permettre de réunir suffisamment de citoyens (Givors) ou encore en lien avec le mode d'action qui se veut plus réactif et ne peut se soumettre à la multiplication des réunions (Pont Saint Esprit).

Les membres de ces mouvements de citoyens adhèrent pour une raison essentielle : il s'agit de citoyens qui ne s'étaient pas forcément interrogés sur les pratiques de la municipalité et sont curieux de connaître, d'entendre une voix alternative. Il s'agit à la fois d'un élément déclencheur mais également d'un frein. Dans de nombreuses collectivités (souvent de petite taille), les citoyens ne souhaitent pas que l'on sache qu'ils participent à un mouvement assimilé comme mouvement d'opposition citoyenne. Pour Vox Populi, ceci explique le résultat limité en termes d'adhérents (le président estime que 200 membres ne suffisent pas). Une fois cet écueil contourné, on sent un fort intérêt pour une information alternative. A titre d'exemple, le rassemblement des contribuables Spiripontains, pour constituer des fonds, avait vendu des DVD avec les interventions, les présentations faites des errements de la gestion municipale. Plus de 300 DVD ont trouvé preneurs.

D'autres sympathisants ou membres sont également attirés par des méthodes d'action plus agressives. Au-delà des formes de communications classiques (tractage, Internet, diffusion par mail ou courrier d'une lettre d'information…), une association mobilise autour d'interventions fortes et visibles. Dans un contexte politique tendu mais également dans un contexte où les finances publiques sont dans un état catastrophique[17], le rassemblement des contribuables Spiripontains utilise la manifestation pour exprimer la volonté de démission du conseil municipal. Dans une situation politico-économique extrême, ce mode de mobilisation permet, une fois l'information diffusée et adoptée par les citoyens, d'attirer de nouveaux membres. L'impact est issue à la fois d'une mobilisation locale mais également d'une communication de type événementielle. Les medias nationaux (TF1, Le Monde, Les Echos) ont relaté les initiatives de l'association.

Le profil des citoyens s'impliquant varie assez fortement avec des dirigeants souvent déjà présents dans la vie collective locale (anciens élus, syndicalistes, membres d'autres associations) et des citoyens peu impliqués souhaitant avoir cet accès à l'information.

Pour l'association des contribuables de Givors, l'audience reste limitée (une soixantaine de membres mais une quinzaine de membres actifs). Selon le vice-président de cette association, il existe une crainte pour une population modeste vis-à-vis du système en place, en particulier dans une petite ville où les personnes se connaissent assez facilement. La communication est néanmoins plus limitée que pour les observatoires, moins de membres participent aux associations (une quinzaine de membres actifs à Givors, une trentaine à Aubagne), la communication a un coût élevé pour de petites structures et la presse locale est rarement ouverte aux voies de ces mobilisations hors du jeu politique national ordinaire (Givors, Aubagne). Sont utilisés de manière quasiment systématiques les instruments immatériels (blogs, envoi de mail…) voire plus ponctuellement, événementiels (médias nationaux pour Pont Saint Esprit, tractage sur certains événements pour Givors…).

Intervenant dans un contexte de grande défiance entre les citoyens (ou au moins une partie d'entre eux) et la mairie, la pérennité du mouvement n'est pas souvent pas une condition de réussite, contrairement aux observatoires pour qui la longévité est un gage de compétence et de référence. La mobilisation peut dépendre des rythmes politiques et des enjeux à traiter. Un changement de municipalité peut avoir pour conséquence un affaiblissement voire une disparition de l'association, considérant que la confiance est revenue et l'événement dispendieux à l'origine de la mobilisation, passé (par exemple CDY).

Du fait de l'hétérogénéité des cas (échelle, urgence estimée de la situation, types de rapports entretenus entre les élus et les mouvements de citoyens…), les modes opératoires varient :

- mode opératoire « révolutionnaire ». Ce modèle peut correspondre à l'action menée par le rassemblement des contribuables Spiripontains. Constitué en 2002, ce mouvement dénote l'urgence d'une intervention rapide pour arrêter la gabegie et remettre en question le maire de la commune. Depuis le début de l'année 2009, les actions se sont multipliées. L'enjeu est de faire exister la situation. Des outils visibles et immédiats sont ainsi employés : multiplication des manifestations (18 en 2009 dont certaines réunissant jusqu'à 3 000

[17] 23 millions d'euros d'emprunts à payer, un trou de trésorerie de 14 millions et 6 millions de factures impayées. L'endettement est de 2 600 euros par habitant

personnes pour un commune de 10 000 habitants), appel fait aux medias nationaux (reportage sur le 13h00 de TF1) qui s'attache moins à diffuser l'information sur le long terme qu'à mobiliser fortement sur des périodes courtes.

- mode opératoire « observation pour refonder un débat politique local » qui possède quelques caractéristiques communes avec les observatoires. A la différence du mode opératoire précédent, il s'agit d'une dénonciation sur le plus long terme avec un travail informatif important et une restitution de l'information en direction des citoyens. Pour ces groupements de citoyens, ils durent plus longtemps mais s'écartent assez rapidement de l'observation des budgets et comptes publiques. L'ensemble des thèmes de la vie politique devient dés lors un point d'analyse et de critique.

Ces mobilisations adoptent une logique politique, au sens de proposer un projet alternatif à celui de l'équipe en place, qui reste le plus souvent à une échelle très locale et à l'écart des partis politiques. Les questions de finances y sont souvent abordées de manière marginale, avec de nombreux autres sujets (environnement, solidarité, etc.). Dans ces cas, l'association est soupçonnée par la municipalité et de nombreux acteurs locaux comme un tremplin servant l'intérêt de tel ou tel individu ou équipe, utilisant le thème mobilisateur et à la mode de la dépense publique trop élevée. Il est vrai que, faisant le constat que leurs attentes ne sont relayées ni par la majorité, ni par l'opposition, nombreux sont ceux qui décident de présenter une équipe aux élections pour s'offrir une tribune d'une part et tenter d'infléchir l'action municipale de l'intérieur d'autre part (liste associative). Malgré la difficulté, certaines associations assument ainsi plusieurs mandats d'élus pour certains de ses adhérents et parviennent à conserver une certaine indépendance, qu'elles se positionnent dans la majorité ou dans l'opposition (La voix des Scéens, Palaiseau autrement). Cependant, l'exercice est très délicat et l'amalgame vite fait dans l'esprit des électeurs entre la participation à une équipe et l'adhésion à toutes ses idées ou à son orientation droite ou gauche. Les élus essaient toutefois de rester dans une position de porte-parole de l'association : leurs interventions sont discutées en conseil d'administration ou groupe de travail, de même que la décision de présenter une liste ou de présenter quelques candidats dans une autre est prise démocratiquement par l'association toute entière.

Les associations fonctionnant selon ces modalités, quand elles réussissent, seraient alors le trait d'union, plus ou moins intégré à la vie politique locale, qui manque souvent entre élus et citoyens. Elles seraient complémentaires de la posture de certains citoyens présentant des listes hors partis et devenant élus, sans structure associative. Au-delà de l'information financière ou fiscale, qui reste un point central de leur approche, elles rendent compte de manière critique des débats locaux, de projets et de décisions locales. Ce positionnement remet en cause la figure unique de l'élu appartenant au système des partis ou à une logique de carrière, de plus en plus éloigné des réalités locales ou de terrain. Quelques cas illustrent ce type d'association ou d'initiatives : Palaiseau autrement, Citoyen Patrick Darlot dans le Gard, la voix des scéens, …

Comme pour les observatoires, ces associations dispensent donc avant tout une information alternative. Ceci permet d'expliquer la réussite quantitative de ces structures (plusieurs centaines de membres pour des collectivités de moins de 10 000 habitants pour Pont Saint Esprit ou l'association Vox Populi). De nombreux citoyens sont à la recherche d'un éclairage différent de l'actualité et de la gestion municipale dans un contexte politique historiquement stable (même système politique depuis plusieurs décennies) et parfois tendu. Faute de données techniques de référence, les seules sources d'information sont d'origine municipale, ou issue de la presse locale souvent peu encline à mettre en lumière les parts d'ombres d'un système bien ancré localement.

Dans le même esprit, et dans un contexte politique stable, ces mouvements permettent souvent d'incarner une nouvelle forme d'opposition, aux côtés de l'opposition politique, appartenant au système municipal. Cette dernière a une liberté d'expression et surtout d'action très limitée. Elle est soumise au jeu politique en ce sens que toute critique vis-à-vis du pouvoir en place est interprétée à la lumière du combat électoral. Ces mouvements de citoyens, expurgeant leur action de tout apolitisme en ce sens que le système est dénoncé mais qu'il n'est pas souhaité prendre les rennes de la municipalité incarnent dés lors une

opposition citoyenne plus que politique. L'objectif est de mobiliser le plus largement possible autour de la question des finances locales. Par la suite, certaines associations ne cachent pas la volonté d'intervenir sur la vie politique locale (Givors, Sceaux) mais la première étape est bien la dénonciation d'un système à travers les dérives constatées au niveau des dépenses publiques. D'autres, à l'inverse souhaitent conserver cette position d'observateur, de surveillance de la gestion de la collectivité (Pont Saint Esprit, Vox Populi).

Dans un contexte politique tendu, cette opposition citoyenne devient un contre-poids essentiel voire le seul réel contre-poids au sein du jeu des acteurs locaux. L'impact de ces mouvements reste néanmoins limité, voire plus limité que dans le cas des observatoires. Il s'agit également d' « objets politiques non identifiés » en ce sens qu'ils ne s'intègrent pas dans une institution politique locale inadaptée à les recevoir. Aucun débat ne semble possible. Les élus en place depuis plusieurs années craignent de voir s'exprimer une opposition citoyenne alors même que l'opposition politique est contrôlée au sein du conseil municipal. L'accès à l'information est souvent refusé, créant des délais importants empêchant théoriquement toute réactivité par rapport aux sujets d'actualité. Ces mouvements ont certes trouvé d'autres moyens pour accéder à l'information (liens avec l'opposition du conseil municipal, information prise directement auprès des acteurs concernés par un sujet litigieux) mais le débat à partir de ces données n'est pas possible. Citons cependant le contre-exemple parfait de Vox Populi qui s'est construit dans un contexte peu tendu. Des échanges commencent à se créer entre ce mouvement de citoyens et l'EPCI, des rencontres avec les élus et un thème de prédilection présenté au cours du prochain conseil communautaire : la redevance incitative. Le débat reste néanmoins cantonné aux rencontres personnelles et n'a pas pris la forme d'un échange institutionnalisé.

D'autres blocages empêchant la progression d'un débat local autour des finances locales ont été soulignés. Ils tiennent peu à la technicité des données traitées. Des efforts de vulgarisation sont généralement menés par ces mouvements pour rendre l'information digeste auprès du reste des membres ou des sympathisants. Ces blocages sont issus, en particulier dans les petites collectivités, de la peur d'être assimilé à un groupe d'opposition au Pouvoir en place. Il s'agit de la principale explication de la faible mobilisation autour des contribuables de Givors, de l'impact jugé limité par le Président de Vox Populi dans le Gard.

3.3.3.4 Autres expressions citoyennes recensées sur les finances locales

Avec l'outil Internet, certains citoyens, voire des acteurs des associations pré-citées en plus de leur activité associative, proposent une information détaillées sur les problématiques de la collectivité qui les concerne dont la fiscalité locale, le plus souvent sur la forme de blogs.

Le vice-président d'une association Givordine anime un site internet. Il permet une communication de l'intéressé en dehors de la voix associative qu'il participe, par ailleurs, à porter. Les informations dépassent le cadre de l'association ainsi que celui de l'étude. Il s'agit essentiellement d'un support d'actualité voire publicitaire (démarche de visibilité, promotion d'ouvrages personnels…). Néanmoins, la question de la gestion municipale est l'un des quatre thèmes principaux du site avec un suivi fin des budgets publiés. L'impact, en termes d'information transmise semble être en progression. Le nombre de visites dudit site est en augmentation : de 10 000 en 2006 à 20 000 en 2008. Dans le cadre de ce site, la démarche est une démarche de politique locale. Bien qu'il ne soit fait allusion à aucun parti, l'auteur présente l'activité de l'opposition municipale au service de la population.

En Franche-Comté, trois personnes se sont organisées en réseau afin de s'exprimer sur l'actualité politique et fiscale. Ils ont créé un blog commun intitulé « Esprits libres 39 ». Leur objectif est « d'assainir la vie politique jurassienne ». Chacun d'eux abordent sur leurs blogs respectifs les thèmes de l'actualité jurassienne avec de temps à autre un traitement plus particulier de la fiscalité locale.

A Saint-Théoffrey en Isère (350 habitants), un ingénieur, représentant de parents d'élève, par ailleurs délégué syndical, a créé un blog sur sa commune suite à une augmentation brutale des impôts locaux. En octobre 2005, les habitants découvrent leur taxe d'habitation avec +770%. L'objectif est de faire circuler l'information sur l'affaire Télétech, à l'origine de cette hausse : le Maire, avec le vote unanime de son conseil

municipal, a acheté un terrain près de 7 fois le prix des domaines (Mars 2003). Il n'y a eu aucune information particulière selon l'auteur du site, sur l'enlisement de la situation lorsque l'entreprise qui devait venir n'est pas venu et donc les subventions associées. D'autres sujets ont ensuite été traités et le site a permis de diffuser des informations sur les tenants et aboutissants des élections municipales et permet parfois d'éclairer des petits événements de la gestion locale (prestation d'entretien des accotements routiers, réalisée par les services du conseil général, ayant provoqué une coupure Telecom et facturée à la ville). Ce site a servi de tribune et de support d'information sur cette affaire (publication des courriers en ligne, suivi des actions du collectif des habitants créé sur le sujet) puis sur d'autres événements locaux.

L'analyse des ces nombreux sites dont quelques exemples ont été cités ci-dessus apporte des résultats complémentaires sur la mobilisation des citoyens et leur apport au débat public local par ce type d'outils :

-l'intérêt des citoyens sur les politiques locales et leurs aspects financiers est réel, ce qui conduit certaines personnes à s'exprimer à ce sujet régulièrement par ces nouveaux moyens. La motivation se trouve d'après les avis recueillis dans le fait de retrouver une gestion raisonnable et raisonnée, d'éviter les dérives dues à des erreurs de gestion, et de pouvoir porter des demandes dans le sens de l'intérêt général, même si sa formulation indépendamment de certains aspects gestionnaire est vite limitée.

-ces blogs et sites offrent une tribune ouverte, support pour la diffusion d'informations indépendantes de celles des institutions locales, éventuellement commentées par l'auteur, pour relayer les informations du conseil municipal et souvent pour indiquer les forces en présence lors des élections municipales.

-ils offrent des informations complémentaires et des clés de lecture pour le « citoyen ordinaire » qui a besoin de mettre en perspective l'information fournie (qui a dit quoi ? historique de tel ou tel événement, relations existantes entre tels et tels acteurs, que représente tel ou tel intitulé dans le « langage budgétaire public », …)

-toutefois, l'initiateur du site a souvent du mal à obtenir des réactions et commentaires pour enrichir le débat.

Comme les autres formes de mobilisation observées, ces initiatives autour de sites internet et de blog créent un relais utile pour le citoyen local et mettent certains sujets sur la place publique, selon l'actualité. Elles mettent -à disposition l'expertise des citoyens dans tel ou tel domaine au service de la communauté, ce qui enrichit le débat public.

Comme le souligne un « blogueur » faisant le bilan de son expérience sur Montpellier[18], les nouvelles technologies sont des outils potentiels de mise à disposition à la communauté de l'expertise de citoyens, au service d'un débat public plus riche. Il offre un média accessible pour que les politiques consultent les citoyens plus régulièrement et pour que les citoyens puissent s'exprimer sans nécessairement se déplacer et assister aux débats sur tous les sujets. Mais il relève certaines conditions et écueils, qui sont valables pour les finances locales et que nos expériences ont montré :

-qu'il faut « sortir des sentiers battus (comprendre discours institutionnels que l'on servirait à un journaliste) et s'adresser à des communautés précises touchées par tel ou tel problème et lancer des débats ciblés mais ouverts ».

-que plusieurs points de vue soient représentés afin que la réflexion n'aille pas dans un seul sens et mobilise un plus large éventail d'opinions.

-que les informations et avis soient visibles, or le nombre de blogs perd souvent le lecteur qui ne peut pas tout suivre,

-que des échanges aient lieu sur ces sites ou blog ce qui suppose que ces lieux soient ouverts à défaut d'être neutres et que les citoyens d'opinions contraires y soient présents.

Or rassembler ces conditions est extrêmement difficile ce qui conduit à imaginer des outils internet collaboratifs qui proposent des projets et actes politiques soumis au citoyen, pour commentaires et avis, voir vote, avec une conclusion pour chaque proposition ainsi mise au débat, pour clore la discussion et expliquer la décision.

[18] Les nouvelles technologies au service de la politique locale, par François Gombert le 29/06/2008 à propos de son expérience de blog Montpell'Oueb.

Si leur impact réel sur l'information et sur la vie collective locale paraît limité, dans un cadre qui reste peu visible, la liberté de ton, le relais d'un « médiateur » citoyen ou même élu, suffisamment transparent et extérieur à la majorité et aux services municipaux, ainsi que l'accès à des informations possible pour tout citoyen pourraient créer de nouvelles relations entre élus, services et citoyens.

3.3.3.5 Bilan des initiatives citoyennes

Face à des mouvements, la réaction des élus et de services est le plus souvent de contester la légitimité de ces groupements. Si auparavant, il leur était reproché de remettre en cause les principes mêmes de la démocratie représentative, le développement de la démocratie participative a changé la donne. Leur présence et parole n'est donc pas directement remise en cause, mais leur domaine d'intervention est jugé trop vaste et leur intérêt à agir trop transversal et global pour être recevable. La participation n'est en effet le plus souvent conçue sur un mode quasi exclusif qui s'adresse à des publics ou catégories constituées et légitimes. Or cette légitimité relève soit d'un domaine particulier (l'environnement par exemple), soit d'un public ou d'une clientèle (l'usage de tel ou tel équipement ou service) ou soit du fait d'être touché directement par la politique menée (sur le plan foncier, comme public ou victime). Or les contribuables ou citoyens s'intéressant à la gestion des dépenses publiques ont toujours un spectre qui va bien au-delà (les dépenses et leurs conséquences budgétaires sont souvent une synthèse de l'action publique locale) et qui est ainsi remis en cause :

- par les élus et particulièrement le chef de l'exécutif, maire, président de conseil général ou régional (dont la légitimité repose grandement sur la capacité à faire la synthèse des différents domaines de la politique municipale),

-mais aussi par les fonctionnaires ou autres experts qui exigent une relation directe avec la politique ou le projet en question

- comme par le système judiciaire qui ne reconnaît pas un droit à agir aux associations de contribuables en tant que telles (nécessité d'une action en justice personnelle ou, pour agir en tant qu'association, d'avoir un objet d'intérêt plus restreint, directement en lien avec l'action contestée).

Ainsi ces initiatives sont souvent rangées dans des catégories plus faciles à gérer pour les acteurs institutionnels locaux et assimilées à des groupes d'intérêts locaux de type comité de quartier, ou ne défendant que les intérêts de leurs membres (souvent de milieux indépendants, libéraux, …), ou encore que les intérêts personnels ou politiques de tel ou tel présent dans les instances dirigeantes de l'association. Or si c'est cas existent, ils ne sont pas représentatif de la réalité rencontrée dans nos enquêtes.

Cette difficulté de rapport avec les instances locales fait que ces mouvements sont plutôt de type contestataires, malgré leur volonté de dialogue et leur premier objectif d'obtenir le respect dû au citoyen : écoute, rendu-compte légal et respectant toutes les formes prévues. En retour, ces initiatives sont très vigilantes au respect du formalisme de la vie associative (forme la plus souvent adoptée) et au fonctionnement démocratique de leur structure (les comités sans forme associative font aussi de ces principes une règle). Ils ne s'inscrivent donc qu'assez difficilement dans la catégorie de la participation et refusent d'ailleurs le plus souvent la participation aux instances participatives d'initiatives municipales considérées comme biaisées ou peu productives face aux investissements consentis.

Une première lecture des objectifs défendus par les associations recensées montre qu'elles se mobilisent essentiellement sur la baisse et le contrôle des dépenses publiques (le plus souvent pour faire baisser la facture fiscale). Les objectifs de bonne gestion ou de bien-fondé des dépenses n'arrivent souvent que secondairement, voire ne sont même pas abordées : le renouvellement du débat politique par ce biais semble à portée limitée. Une partie des protagonistes utilise apparemment ce type d'arguments à des fins essentiellement électorales, sans argumenter au-delà de thèmes libéraux classiques (confiscation d'une partie de la consommation privée, poids pour le contribuable, … parfois la figure de l'habitant « pauvre » est utilisée). Mais une partie de ces mouvements ont été mis de côté (ceux qui n'affichaient que le souhait

d'une réduction ou au mieux d'une meilleure utilisation des fonds publics, sans attention au service rendu par la collectivité en retour).

Pour les autres mobilisations, relativement nombreuses par rapport à la fin des années 1990 (120 contre 77), l'impact commun entre les observatoires et les mouvements de défenses locaux est limité dans les faits (pas de concertation réelle entre le mouvement de citoyen et les collectivités, aucune utilisation des instruments éventuellement proposés par les associations…) mais probablement important de manière indirecte. Aux dires des citoyens interrogés, plusieurs réactions, parfois concomitantes voire antagoniques et perverses ont pu être enregistrées :

- d'une part, une attention plus grande et régulière sur le caractère légal des actions engagées. Pour CANOL, le regroupement des contribuables de Givors, et celui de l'intercommunalité d'Aubagne, des efforts ont été faits par les collectivités. Il devient parfois de plus en plus difficile d'opposer le droit aux élus locaux.
- d'autre part, une tendance à maquiller, pour certains, les chiffres affichés voire à se protéger en étudiant les possibilités d'être attaqués a été observée par les contribuables de l'EPCI d'Aubagne.
- par endroit, notamment où le système politique local est remis en cause, l'action du mouvement de citoyen a permis, de manière indirecte, de développer l'information obtenue par les élus de l'opposition (Givors). Souhaitant contrôler la montée de voix alternatives, la municipalité a préféré privilégier l'information au sein du conseil municipal plutôt qu'en direction d'une structure externe peu contrôlable.
- La diffusion de certaines informations et les questions posées à l'exécutif local, quand cela dépasse l'obtention d'information et l'interprétation des données, permettent d'objectiver le débat local.

Une des différences essentielles résident dans le public mobilisé d'une part et les causes de cette mobilisation d'autre part.

L'apolitisme affiché du côté des observatoires renforcé par l'échelon en général adopté par ceux-ci (au-delà de l'échelle communale, éminemment plus politique) permet de toucher des citoyens peu habitués au militantisme traditionnel. Pour certains, il s'agit d'un premier engagement collectif. L'apparent apolitisme est un facteur essentiel : les questions techniques semblent dominer, des réponses dites « pragmatiques » en découlent presque naturellement. Le maintien de ces membres au sein de ces observatoires est favorisé par une rhétorique forte en ce sens. Néanmoins, leur action ne débouche pas sur des résultats très visibles et rencontre des obstacles à se développer liés à ce cantonnement aux questions techniques et gestionnaires qui intéressent tous les élus en théorie, mais sont souvent traitées secondairement par rapport aux choix de solidarité et aux grands projets urbains.

Pour les mouvements locaux, il est difficile de construire un modèle global alors que les rapports d'acteurs issus de luttes politiques, voire de personnes inscrites dans le temps long construisent des modèles locaux différents les uns des autres. Néanmoins, la mobilisation des citoyens sur les questions de surveillance budgétaire et fiscale est issue de la remise en cause d'un système local, soit de manière vive, virulente pour les membres les plus actifs, soit de manière plus informative pour les membres éloignés ou sympathisants. Une diversité des situations assez grande existe entre d'un côté des acteurs politiques locaux de l'opposition qui trouvent un nouveau moyen d'expression, plus « objectif » à travers le thème de l'analyse des budgets et de la fiscalité locale, de l'autre des citoyens las d'une gestion politique souvent paternaliste et illisible et enfin des citoyens souhaitant avoir une information alternative quant à la gestion de leur commune ou de leur collectivité.

3.4 Conclusions sur la démocratisation financière locale en France

3.4.1 Un intérêt certain des citoyens pour la démocratie financière

A l'issue de cette recherche émerge le **constat d'une mobilisation des citoyens accrue sur la question des dépenses publiques et des finances locales**.

Plusieurs raisons expliquent cet intérêt : la diminution des migrations (les problèmes doivent se régler sur place), le poids de la fiscalité locale dans l'imposition sur les ménages, l'absence de réflexion nationale sur ce sujet (si l'on exclut la réflexion institutionnelle sur l'excès des niveaux d'administration), l'absence de réponses des partis politiques sur le sujet.

La mobilisation de citoyens sur ce sujet part incontestablement de la fiscalité, pour remonter ensuite vers l'origine, à savoir la dépense et l'analyse des dossiers. Ce trajet est long, puisqu'il suppose un passage par l'échec des revendications de révision fiscale, généralement sans lendemain (le dispositif est national, très opaque et les réformes ambigües). Nous avons recensé un très grand nombre d'associations de défense des contribuables, dont l'activité est quasiment limitée aux périodes d'élections, aux conseils à des réclamations individuelles et à la simple dénonciation des gaspillages et scandales. En parallèle, s'est développée l'expression d'un souci plus largement partagé d'une participation financière portée d'une part par des mobilisations tenaces et constantes se traduisant par des associations à l'audience faible mais légitimées par leur sujet et l'information qu'elles produisent –les observatoires, d'autre part par des expressions utilisant d'autres canaux moins formalisés, plus fugaces, dont témoignent divers mouvements locaux et des individus utilisant des outils internet (blogs ou sites).

3.4.2 Une mobilisation qui reste toutefois modérée et limitée

Malgré leur foisonnement, ces revendications semblent relativement modérées par rapport à l'activisme constaté sur d'autres sujets comme la lutte contre les discriminations, pour le logement de tous, ou le cadre de vie, etc. Par ailleurs, elles semblent encore loin d'aboutir à une amélioration de la démocratie locale sur ce thème.

Malgré des progrès dans l'information produite et dans l'accès aux documents administratifs, malgré des évolutions législatives dans le sens d'outils supplémentaires accordés aux collectivités pour engager des processus participatifs ou consulter les habitants (commissions consultatives diverses, mise en ligne des données comptables communales, référendums locaux), les progrès sont faibles et en tout cas pas à la mesure des attentes de la population. Ces évolutions ont en effet apportées des améliorations, comme le relèvent les mouvements rencontrés, mais les outils disponibles restent souvent inutilisés ou les propositions des communes inadaptées. Dans le même temps, l'impatience des citoyens s'est accrue face à l'immobilisme du système malgré un consensus sur certaines inadéquations et leurs attentes ont évolué. L'exigence a augmenté vis-à-vis de la performance des actions menées.

3.4.3 La fin du citoyen ?

Cette faiblesse peut être interprétée comme un manque d'intérêt ou comme un échec patent de la démocratie locale en France.

Pour certains, la démocratie locale est en danger, en raison du fonctionnement anti démocratique du système local. Ce fonctionnement relève de la relation monarque/sujet pour certains auteurs et acteurs rencontrés. Ainsi Serge Grass (U3C) considère-t-il que les dérives constatées résultent de l'absence de citoyenneté.

> Analyse sur la citoyenneté et la démocratie, S. Grass, U3C, extrait
>
> SI NOUS N'AVIONS QUE LA DEMOCRATIE QUE NOUS MERITONS ?
>
> Quand les citoyens se comportent en sujet les élus se comportent en monarque !
>
> Les débordements de nos élus, conduisent beaucoup de nos concitoyens à exprimer leur rejet de la classe politique. Et si nous n'avions que les élus et la démocratie que nous méritons ! En effet l'immense majorité des français considèrent qu'ils ont fait leur devoir de citoyen lorsqu'ils ont voté et payé leurs impôts. Ils transforment ainsi la République en monarchie élective. Face à ce comportement de sujet il ne faut pas être surpris que les élus, souvent professionnels de la politique comme les rois, décident selon leur bon plaisir.

Or, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, préambule de notre Constitution déclare "que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements". Elle précise "la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration" …. "les Citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée."

Ainsi les principes fondamentaux de notre démocratie définissent que les Citoyens délèguent des pouvoirs aux "agents publics" et aux élus et peuvent demander des comptes aux uns et aux autres. Comme ils ne le font presque jamais, il ne faut pas s'étonner que les uns et les autres en profitent, comme d'autres sous l'ancien régime, pour agir afin que la Loi, expression de la volonté générale, ne soit pas la même pour tous, pour que les dignités, places et emplois publics ne soient pas attribués selon les capacités, vertus et talents et qu'ils soient réticents à communiquer les comptes qui leurs sont confiés.

Pour que ce contrôle démocratique puisse avoir lieu, il faut que nos concitoyens apprennent à faire la distinction entre l'électeur, qui peut être partisan, et le Citoyen qui doit être intransigeant. Il faut aussi que l'école de la République ne se contente plus de faire de "l'éducation civique" qui a pour objet de former à la soumission sociale par l'apprentissage du respect des hiérarchies en place. Il faut qu'elle forme les futurs Citoyens pour qu'ils soient à même de contrôler les délégations confiées aux élus et aux fonctionnaires.

La passivité de nombreux citoyens (liée aux bénéfices du système ou au mélange des pouvoirs au niveau local, par exemple, un parent qui a obtenu une place en crèche sera redevable alors que ce n'est pas forcément au maire ou à l'adjoint qu'il doit sa place…) peut s'expliquer ainsi par l'émergence d'un consumérisme politique, à relier avec la montée d'une société plus individualiste et consumériste

Pour Michel Koebel, la démocratie locale reste improbable du fait d'une très forte personnalisation du pouvoir, où les intérêts de différents groupes sont portés avant l'intérêt général[19], du fait d'une sélection forte des élus parmi certaines classes sociales.

Dans un recueil d'interventions au colloque « Démocratie locale : Osons innover »[20] organisé à Grenoble en 2007, Jean Tournon parle d'un présidentialisme local et demande que l'on reconnaisse, avant de l'accuser d'individualiste, que le citoyen a de bonnes raisons de ne pas participer quand ils se trouvent face à un système politico-administratif local excessivement complexe, beaucoup trop difficile à atteindre et à faire bouger.

Mais les entretiens menés, les questions posées aux élus et les interrogations remontées auprès des associations ou des services municipaux montrent que, au moins ponctuellement, les citoyens s'interrogent. De nombreux blocages se cumulent pour expliquer la situation française actuelle.

3.4.4 Des décalages sur la participation et des malentendus persistants dans les approches

Bien que des expériences multiples venant de part et d'autre aient été menées, les différentes démarches de logiques ascendante et descendante ne se croisent pas.

Dans les différents cas rencontrés, il ressort le plus souvent que le citoyen qui souhaite s'informer sur les dépenses publiques doit justifier sa demande. La charge de la preuve est inversée : élus et services devraient rendre des comptes et fournir les éléments nécessaires pour que les citoyens comprennent l'usage des fonds publics. Il manque d'informations mises à la portée des citoyens, pour dépasser la séparation des cultures et notamment les différences entre comptabilité publique et privée.

Un malentendu persiste aussi avec les élus sur le statut de la question financière. On suppose que le débat démocratique peut avoir lieu sans aborder la question financière en considérant qu'elle ne serait qu'une question complémentaire, une contrainte du choix, une question technique. Or non seulement elle est un élément du choix, mais elle est aussi un moyen de la resituer globalement et d'avoir un regard

[19] Koebel (Michel), Le pouvoir local ou la démocratie improbable, Broissieux, Éditions du Croquant (collection Savoir/Agir), janvier 2006

[20] La République antiparticipative, Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale, sous la direction de Jean Tournon, questions contemporaines, L'Harmattan, mars 2009.

transversal. Les finances locales sont donc autant un outil pour ouvrir le débat qu'un simple moyen de gestion. Par ailleurs, les comptes ont deux fonctions qui intéressent les citoyens : le contrôle et la gestion, même si la comptabilité publique n'est pas adaptée à une gestion moderne, ou en tout cas à une gestion par projet.

L'hypothèse de deux points de vue différents s'est confirmée :

-les citoyens actifs recherchent des appréciations des coûts ou l'analyse d'une politique (opportunité) : leur demande concerne les comptes d'une action, d'un objet, mais avec une approche globale ou la recherche d'éléments d'aide à la décision

-les élus et services utilisent les comptes pour mener une politique financière (équilibre global du budget) ou pour maîtriser les écarts aux prévisions, réduire l'incertitude ou mesurer les marges de manœuvre. Pour l'aide à la décision, les ressources ne sont pas dans les comptes mais dans les dossiers techniques.

Ces conceptions différentes s'affrontent : pourtant, aujourd'hui les attentes sont claires, c'est la transparence d'abord !

Le débat se retrouve souvent cantonné à des questions d'équilibre et d'arbitrages entre priorités, alors que le citoyen souhaite d'abord revenir sur le pourquoi et le fondement de la dépense, le niveau de la contribution, etc, ce qui conduit à s'interroger sur les services, leur caractère indispensable ou non, en tout cas à ce niveau de qualité. La mesure des prestations offertes en face est rarement discutée, alors que c'est bien aussi dans le rapport qualité/prix/coût que se situent les enjeux.

Ces observatoires et initiatives citoyennes ne permettent pas de propositions à proprement parler. L'objet est un contrôle, un suivi des dépenses publiques sans qu'à l'inverse soit proposée une action à partir des budgets et dépenses, connus.

La difficulté est ici de prolonger le débat sur le trop d'impôt et de dépenses publiques en un débat politique ou citoyen. Très rares sont les associations qui prolongent ainsi la réflexion. Plusieurs hypothèses permettent d'expliquer cette impossibilité à ouvrir vers un débat citoyen local :

-il n'y a pas de méthode afin de se faire rencontrer les élus et les citoyens souhaitant s'impliquer sur les questions financières de leurs collectivités. Ceci aboutit à une faible mobilisation des citoyens face à une situation bi-polaire qui semble se maintenir avec d'un côté les élus et de l'autre un milieu de personnes impliquées d'une manière ou d'une autre dans la vie collective (activités sociales, sportives…). Ce qui aboutit à un maintien d'une sorte de régulation croisée entre des élus au pouvoir, en place pour un mandat défini et à partir d'un projet et des « notables » associatifs stables.

- Ceci s'explique par
    - Une organisation démocratique stable qui s'est faiblement adaptée aux initiatives ponctuelles venant du bas (GAM, ateliers urbains…). En résulte ainsi un manque de méthode de la part des élus et de consolidation de méthodes au niveau du monde associatif et des citoyens. (article de Blondiaux)
    - la volonté de contrôler les voix s'opposant au projet municipal (pratiques de rétention d'information, volonté de fonctionner avec des acteurs associatifs identifiés, connus et stables…)
    - la complexité d'un thème qui permet souvent la mobilisation contre un projet et non pas l'application d'une vision plus globale pour la collectivité. La fiscalité locale demande des compétences souvent peu faciles d'accès pour une partie importante de la population. Il est assez aisé de mobiliser contre des dépenses jugées excessives qu'en faveur d'une réflexion sur une meilleure utilisation des budgets publics.
    - Difficultés de mettre en place un système participatif complètement ouvert avec une information en continu et des méthodes permettant de faire appliquer les idées pouvant émaner de la société civile.

-Ces associations semblent souvent avoir pour credo le refus implicite de la dépense publique dans une optique ultra libéraliste. Il est alors difficile de s'engager dans un débat sur le fondement, la légitimité et le

niveau de la dépense publique (comme s'ils n'avaient aucune limite à proposer à l'argument « moins d'impôt », allant jusqu'à l'impôt zéro, occultant toutes les missions publiques acceptées par les plus libéraux des économistes). Mais cette option ne se trouve que rarement chez les citoyens mobilisés, qui acceptent tous le principe de l'impôt pour financer les charges collectives.

-La juxtaposition et la complexité des compétences et financements croisés qui entretient un flou énorme sur le lien entre dépense et action publique (et donc charge sur le contribuable). et la déconnexion entre charge pesant sur les contribuables de tel ou tel niveau (impôt local lié à telle collectivité) et choix dépensiers locaux[21].

3.4.5 Les freins à la mobilisation des citoyens sur les finances locales

Certaines associations se maintiennent sur plusieurs années. Néanmoins, elles semblent touchées par une certaine désaffection de leurs membres (baisse pour la CANOL, inquiétudes répétées pour l'association Citoyens et contribuables de Sarreguemines Confluence…). Pour l'instant, il semble que les observatoires ou associations départementales et régionales se maintiennent néanmoins plus facilement. Ceci s'explique probablement par l'implication de plus nombreuses personnes, par la constitution de réseaux importants, peut être également par la reconnaissance par les élus ou par les habitants de l'utilité des informations dispensées. Toutefois, il faut noter que la tentative d'élargissement de la mobilisation par un regroupement national de ces associations, engagée en 1999 n'a pas vraiment débouché, les distances et les difficultés à s'accorder sur le sujet, le manque d'interlocuteur et la difficulté à se faire reconnaître ayant eu raison de la bonne volonté de départ. La fédération des associations civiques de contribuables (FACC) existe toujours mais n'a pas d'action réelle.

Pour les associations plus locales, l'implication citoyenne semble moindre en dehors de moments forts de mise en valeur de thèmes précis (hausse des dépenses…). Ceci permet une mobilisation plus large. De plus, pour ces associations locales, certains membres ont des objectifs politiques. Elles constituent parfois un tremplin pour accéder à la municipalité. Dés lors, les efforts engagés ont moins de sens. Ces associations s'éteignent progressivement.

Du côté des initiatives municipales ou de celles émanant des services, le constat est une défiance et une mobilisation décroissante au gré des réunions.

Des freins touchent l'ensemble du milieu associatif et d'autres sont propres aux questions de la fiscalité locale. :

En ce qui concerne la difficulté des associations à mobiliser, on retrouve le problème de la représentativité des membres. Elles se sont toujours confrontées au problème de l'uniformité de leurs membres. Les profils sont souvent les mêmes, ce sont toujours les mêmes acteurs qui participent (retraités souvent de la fonction publique, personnes qui ont du temps…). On note ici néanmoins, que **la question des finances locales permet d'intéresser de nouvelles populations.** Ces dernières ne s'impliquent pas toutes mais cela peut être un moyen de renouveler les réseaux traditionnels de la participation et la citoyenneté.

Un autre élément est la difficulté à mobiliser sur le long terme. Dans une société de plus en plus individualiste, il est de moins en moins aisé de faire intervenir les citoyens dans une démarche collective. Ceci peut également se rapprocher de pratiques consuméristes de la vie politique et associative.

Des facteurs permettent également d'expliquer une mobilisation faible des citoyens sur les questions des finances locales.

En premier lieu, il s'agit d'un domaine pointu, qui, de prime abord n'intéresse que peu les citoyens. Il est plus facile de mobiliser sur une problématique de territoire (aménagement urbain par exemple ou implantation d'un équipement), sur une thématique particulière (réorganisation des transports, du sens de circulation dans la commune) que sur un thème à la fois difficile d'accès et transversal.

La technicité peut en effet représenter un frein à l'implication des citoyens. Avoir un avis juste et élaboré sur la comptabilité locale demande un temps d'information et de formation non négligeable. Peu

[21] J.M. Uhaldeborde, Fiscalité locale et citoyenneté : comment renouer les fils de Marianne ? pp.643-670,-in Etudes à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps, Centre d'études et de recherches en droit des affaires et des contrats, Collectif, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Presses Univ de Bordeaux, 2003, 776 p.

nombreux sont les citoyens pouvant le faire individuellement (manque de temps, caractère rébarbatif, quel impact par la suite ?). Collectivement, les mouvements de citoyens le font mais cela reste limité à quelques personnes qui ensuite diffusent l'information de manière vulgarisée.

L'impact d'une potentielle implication est peu clair. Individuellement, quelques citoyens vont directement faire appel aux élus pour dénoncer l'augmentation d'une taxe par exemple, ou l'inadaptation d'un service. Collectivement, les effets, nous l'avons dit sont limités en raison d'un postulat de départ des observatoires et d'une partie des mouvements locaux de défense (se constituer en simple observatoire), de la crainte des élus de voir se constituer une opposition citoyenne et également en lien avec un système participatif peu ouvert aux démarches transversales et sur les questions financières locales. Aujourd'hui, la facture fiscale baisse rarement et l'évolution du service rendu est difficilement mesurable.

A cela s'ajoutent quatre raisons fréquemment observée.

-d'abord le manque de procédures pour encadrer la participation, dont l'objet reste de ce fait flou et manipulable ;

-ensuite l'absence de modalités de retour des commissions d'habitants vers les services ou vers la municipalité : seul le cas des conseils de développement offre cette possibilité, à travers un rapport ou un avis présenté au conseil communautaire.

-la place importante prise par les techniciens et les savoirs dans la possibilité effective de participer et dans les objectifs (souvent gestionnaires) des initiatives ; la participation est un moyen de légitimer les changements organisationnels, les initatives modernistes ;

-le manque de stratégie d'éducation et d'insertion dans la durée, passant d'un aspect limité à un élargissement progressif, manifestant ainsi la volonté de créer un canal complémentaire à celui du conseil municipal élu pour exprimer l'avis du peuple.

Plus qu'un constat d'usure de la mobilisation, nous pensons qu'il s'agit plutôt du développement de formes nouvelles de mobilisations, plus fugaces et ponctuelles, sur des intérêts spécialisés, pas non toujours sous la forme associative qui caractérise ces mouvements citoyens. Ces mobilisations moins pérennes déroutent les élu et services, installés dans des fonctionnements institutionnels traditionnels.

3.4.6 Des conceptions différentes de la démocratie

Une question de fond apparaît dans cette analyse : la notion de démocratie n'est pas comprise par tous dans le même sens. Pour certains, cela se traduit par une dictature de la majorité, pour d'autre, c'est une construction collective de compromis ou de consensus, partagé par tous suite à de longues délibérations et négociations. Par ailleurs, certains mouvements de défense locaux, visant la prise en compte d'intérêts supposés ceux de tous les citoyens, faute d'arriver à un consensus mène leur action jusqu'à l'alternance.

Le positionnement des mouvements de citoyens face aux institutions se fait en dehors ou à l'extérieur, selon le type de mobilisation.

Les initiatives citoyennes font partie de cet « univers de la défiance » dont parle Pierre Rosanvallon[22] constitutif du système démocratique Français. Les tenants de la voie dite « démocratique » de cet univers (face à la voie libérale) veille « à ce que le pouvoir élu reste fidèle à ses engagements » (Rosanvallon – 2006, p.14), ce à travers un pouvoir de surveillance, de formes d'empêchement et de mises à l'épreuve d'un jugement. Moins visibles que les initiatives municipales par exemple, les expériences de regroupement de citoyens utilisant les outils de contrôles de gestion, des budgets des collectivités se multiplient. Elles font système avec les institutions démocratiques « légales ».

Leur légitimité est remise en cause par rapport à l'édile local, mais également par rapport à l'opposition. Dans certains cas, l'action des citoyens est complémentaire de celle de l'opposition, ou vient la renforcer, mais elle peut être perçue complètement en dehors du système municipal local. Il s'agit souvent de trouver un compromis entre indépendance revendiquée et intégration aux institutions locales.

[22] Rosanvallon P., *La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed. du Seuil, 2006, 344 pages.

La mobilisation des citoyens répond le plus souvent à la volonté de contrôler une gestion qui leur paraît excessive. L'ensemble de ces groupements nient toute implication politique. Leur légitimité d'expression, d'analyse, de contrôle, de mobilisation des citoyens et d'interpellation des élus en dépend largement.

Certains mouvements comme CANOL sont en dehors de toute mouvance politique du fait des échelons territoriaux surveillés et de la philosophie défendue. En effet, l'échelle d'intervention départementale permet de gommer quelque peu le débat politicien. La philosophie centrale étant la baisse des dépenses publiques, elle s'applique indifféremment à des élus de droite ou de gauche. L'imbrication des échéances politiques décalées dans le temps (communes/conseils généraux/conseils régionaux) est un facteur de pérennité appuyant ainsi un discours apolitique.

Pour les mouvements de défense locaux, la mise en relation avec le monde politique, sous quelque forme que ce soit est plus évidente. Trois modèles semblent sourdre de cette analyse :

- les mouvements s'opposant vivement au modèle politique en place, c'est le cas du regroupement des contribuables Spiripontains. Le mode opératoire est celui d'une confrontation à partir de la diffusion de l'information mais également de l'appel à la mobilisation des citoyens dans le cadre de manifestations diverses (18 depuis début 2009).
- pour d'autres, le regroupement de citoyens peut constituer un tremplin. La voie des Scéens, association de défense des citoyens de Sceaux a participé à quelques combats politiques : présentation d'une liste lors des élections municipales en 1995 (le groupement s'intitulait à l'époque « Association de défense des intérêts Scéens »), idem pour 2008. Le président de l'association estime que le seul moyen de peser sur les décisions est de participer directement à la vie politique locale, seul biais également pour bénéficier d'une information plus grande et régulière sur les dossiers traités. Dans ce cas précis, il est à noter que l'association se maintient. Il ne s'agit pas d'une association temporaire à but uniquement politique.
- Enfin, le mouvement de citoyen peut servir également de nouveau mode d'expression pour des acteurs politiques locaux. Un membre de la majorité du conseil municipal de Givors élu depuis 1983 s'est désolidarisé du Maire de la commune en 2002. Depuis cette date, il intervient dans différentes associations dont celle des contribuables givordins à l'intérieur de laquelle il assume les fonctions de vice-président.

Les mouvements de citoyens font ainsi partie du paysage politique local (avec une influence plus ou moins grande). Ils se créent le plus souvent en réaction soit au système politique en place soit à une politique budgétaire précise. De plus, ils permettent de construire une parole alternative au système bipolaire souvent en place dans les structures décisionnelles locales. Ils deviennent un lieu où se mêlent les parcours de citoyens dont les anciens ou futurs élus.

L'apolitisme affiché par l'ensemble des associations pose la question de leur inscription dans le jeu politique local. Nous l'avons vu, deux grands types de positionnement sont à distinguer entre d'un côté un apolitisme affiché, affirmé et respecté dans le cadre des observatoires et un apolitisme que nous qualifierons de plus souple d'un autre côté. Ce dernier étant exprimé dans le cadre d'une opposition citoyenne à un système politique local très ancré, stable et peu ouvert au débat.

Il est le garant d'une crédibilité auprès des institutions et des citoyens. De plus, pour les observatoires et pour une partie des mouvements locaux ne souhaitant pas élaborer un projet alternatif, il est l'élément central des revendications : une meilleure gestion des dépenses publiques est recherchée à défaut de proposer comment les gérer.

La difficulté principale réside dans l'inadaptation du système décisionnel et participatif mis en place en France. En raison de ce positionnement à la marge du système politique et peu en accord avec les réseaux habituels de la participation en général mis en place par le Pouvoir (budgets participatifs, participation encadrée dans le cadre de la Politique de la Ville, conseils de quartier…), il ne se créée pas de lieux de débats. Les acteurs politiques en place regardent ce genre d'initiatives soit d'un œil curieux soit avec malveillance en lien avec la crainte de voir monter une voix politique alternative.

Néanmoins, la réussite quantitative de certains mouvements, réussite parfois inscrite dans le temps pour les observatoires et quelques mouvements de défense locaux, doit aboutir à une réflexion sur la signification de l'intérêt de citoyens pour ces associations : doit-on essayer d'intégrer ces structures dans le jeu politique local ou s'agit-il de les laisser libre afin de permettre la diffusion d'une information réellement alternative ?

3.4.7 L'accès à l'information

L'accès à l'information reste difficile pour ces mouvements de citoyens.

Les sources d'informations sont assez variables et nombreuses Pour la plupart des groupements de citoyens recensés, les moyens d'information sont assez similaires : Les sites Internet des collectivités pour les informations générales sur les projets, sur l'actualité de la ville ; Les comptes administratifs et les bilans sociaux pour les données budgétaires et des rencontres avec des élus ou anciens élus (conseillers municipaux, communautaires, techniciens…).

Pour les observatoires, qui travaillent sur le plus long terme et sont plutôt force de proposition des méthodes plus originales sont utilisées. CANOL par exemple interroge les candidats aux mandats électoraux sur les questions paraissant stratégiques. En 2007, 61 candidats avaient répondu à un courrier envoyé à chaque parti politique. Dans ce courrier, CANOL faisait état de 11 propositions touchant des questions variées. De même, en 2008, CANOL a interrogé trois candidats aux élections municipales (G.Collomb pour Lyon, Cochet pour Caluire et Chapas pour Sainte-Foy-les-Lyon) sur la base de questions similaires.

Bien que les sources d'informations soient nombreuses, elles sont difficiles et souvent longues à obtenir pour plusieurs raisons :

- Les élus et techniciens montrent une motivation très partielle sur la diffusion de l'information. Un tel positionnement a pu pousser certains mouvements de citoyens à faire appel à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) afin d'obtenir gain de cause[23] et accès à des données publiques. Par exemple CANOL souhaitait obtenir les rapports annuels de la Maison Départementale des Personnes Handicapées. Il s'agit d'une autorité administrative émettant des avis. Ses conclusions ne font pas office de jugement. Néanmoins, elle a permis d'avoir accès à certaines informations
- Ce genre de pratiques peut occasionner des délais longs avant d'obtenir les documents. Il faut attendre 3 mois avant que la CADA ne permette la restitution des informations.
- La nature même des informations disponibles ne permet guère d'avoir un savoir précis sur un projet. Par exemple, une étude menée par CANOL sur la voirie dans le Grand Lyon dénonce « le manque de transparence » du budget de l'agglomération. Il est en effet difficile d'estimer exactement les dépenses de voirie. La plus grande partie de celles-ci se situent au chapitre « autres opérations d'aménagement urbain ».

3.4.8 Capacité à exister sur le long terme

Les deux grands types de mouvements à partir desquels la réflexion a été construite ont permis de mettre en lumière les raisons de la pérennité ou au contraire du caractère éphémère des mouvements de citoyens. Voici en quelques points rappelés, les éléments participant à la temporalité de ces mouvements.

La plupart des mouvements locaux de défense de citoyens ayant pour problématique centrale l'observation et le suivi de la fiscalité sont de durée limitée ou attachée aux rythmes courts du politique. Plusieurs raisons peuvent être citées :

- Inscrits dans une lutte contre un système politique en place depuis parfois plusieurs décennies, ils sont affaiblis ou disparaissent au changement de municipalité. Certains groupes disent pouvoir se maintenir (Pont Saint Esprit, Vox Populi) après un éventuel

[23] CANOL Actualités, n°32, avril 2009, 2 pages.

changement politique, la cible affichée étant le suivi de la dépense publique. Cette hypothèse reste à vérifier mais reste peu probable lors d'un changement de système.

- le caractère technique de la fiscalité locale. Une partie des mouvements de défense locaux ne se concentrent que temporairement et/ou partiellement sur cette problématique. Il est difficile de mobiliser sur le long terme sur un sujet comme le suivi des finances locales. A noter que le succès de certaines associations peut s'appuyer sur le contournement de cet écueil. Un effort important de vulgarisation est parfois réalisé (moins de chiffres, esprit synthétique) afin de toucher le plus grand nombre. Ceci explique, entre autres, selon sa présidence le succès du rassemblement des contribuables Spiripontains.
- l'impact limité des actions engagées qui a tendance à démobiliser bon nombre de citoyens. Les recours multiples des mouvements de citoyens devant le Tribunal Administratif se soldent le plus souvent par un jugement faisant état de l'absence d'intérêt général de ces associations. Pour certains membres associatifs, la voie politique permet, comme nous l'avons déjà indiqué, d'avoir une emprise sur la vie de la Cité.
- la question de l'organisation et de la compétence des membres est également au centre de cette problématique. En raison d'un mode opératoire particulier (réaction immédiate dans le cadre des contribuables Spiripontains), du nombre limité de membres (Givors), d'une création récente (Vox Populi), de nombreux mouvements locaux ont une organisation peu établie (pas ou peu de commissions, réunions peu régulières…). Comme le montrent les observatoires, le maitien dans le temps dépend en partie d'une ou de problématiques identifiées et traitées au sein de commissions spécifiques. Ceci permet une actualisation de l'information mais également une certaine réactivité par rapport à l'actualité. Ce manque d'organisation est également en partie lié au manque de personnes compétentes sur les questions de la comptabilité publique locale. Les membres s'informent et se forment progressivement, ne pouvant pas animer à eux seuls des réunions thématiques sur la question.
- Bien que faisant partie de la vie politique locale puisqu'identifiés par les élus, ils sont très vite catalogués par ces derniers. Ils sont très vite estampillés à tort ou à raison « mouvement favorable à tel ou tel type de groupes » (par exemple les contribuables) et ainsi stigmatisés. Il n'existe pas de reconnaissance sociale ni par les élus, ni par les citoyens.

3.4.9 Apports potentiels au débat

Quand la complexité est dépassée, dans de rares cas, le débat peut avoir lieu. La difficulté est alors de le rendre audible aux autres citoyens (et aux autres membres du conseil municipal qui ne sont pas spécialistes de la finance publique). Le débat s'engage souvent sur des questions qui restent techniques et financières telles que le taux d'endettement, la capacité d'autofinancement permettant d'y faire face, en utilisant des ratios comparatifs nationaux qui ne sont pas toujours adaptés au contexte. Il est alors difficile de le traduire dans des termes plus concrets et parlants pour les habitants. Mais cela est possible et dans ce cas, le débat local s'enrichit sans contexte d'un dialogue, souvent conflictuel, qui permet d'éclairer les choix politiques et de gestion de la municipalité, en les portant sur la place publique : arbitrages entre court et long terme, accent mis sur la qualité des services plutôt que sur la modération des dépenses, vocation résidentielle ou mixte avec des activités de la commune, échelles de solidarité, etc.

Les citoyens peuvent reposer des questions essentielles aux techniciens et aux politiques en posant des questions précises, en entrant dans le technique…, par rapport à un projet précis.

Face à leurs questions, les communes et leurs acteurs, tant politiques que techniciens, ont souvent renvoyé les citoyens au prix, au coût et aux modes de financements, très complexes et contraignants. Mais les citoyens abordent d'abord des questions proprement politiques telles que les cibles, les priorités menant

à la situation constatée, la hiérarchisation des actions (investissements : qualifiés de somptuaires par exemple et donc considérés comme non prioritaires), la coordination des actions entre elles (vue transversale et intersectorielle).

Des progrès manifestes ressortent des expériences qui atteignent leur maturité :

-le rétablissement du dialogue élus/ administrés quant au projet municipal ;

-une implication (au moins de certains) dans la vie publique, qui peut aussi amener à renouveler le contexte politique dans le sens de la diversification ;

-une diffusion des informations signifiantes sur les finances locales, bien plus efficacement que par le canal de la communication ou des brochures formelles ;

-le recentrage de certaines questions sur des aspects essentiels (coûts de services, d'équipements, etc.) qui permettent ensuite de meilleures décisions.

Ainsi sont abordés des thèmes tels que l'endettement, les choix d'investissement, le caractère non raisonnable de telle ou telle dépense. Cela peut même aller jusqu'à ouvrir aussi sur les options de développement de la commune : choix résidentiel ou non, cibles, … « niveau » de mixité, … S'engage également dans ce cas un dialogue sur la pertinence de la saisie de la demande par la municipalité et la réponse proposée en termes de service (appréciation des besoins locaux, attentes des ménages, …).

Enfin, au niveau de l'information et des outils, certaines productions des mobilisations citoyennes sont utiles et efficaces :

-d'une part, les comparaisons sur certains indicateurs simples de quelques données communales, à une échelle locale et nationale

-d'autre part, les méthodes et guides produits par des associations pour expliquer comment comprendre les documents de comptabilité publique et comment les interpréter.

Question de l'intermédiation pour faire de l'habitant ou du contribuable un citoyen et pour le dialogue avec l'institution

3.4.10 Perspectives

L'analyse des initiatives recensées en 1999 montre les différentes évolutions possibles dans la durée :

-fin de l'association : cas du Collectif de Défense des Yerrois, plus de 10 ans après, considérant que les nouveaux élus prennent mieux en compte l'intérêt du contribuable et surtout, que l'action incriminée (un investissement dans un centre aquatique) fait désormais partie du passé (remboursement de la dette achevé),

-pérennité de l'association, mais vie difficile : perte de membres, difficultés à renouveler le débat ou les actions, à prolonger le débat,

-pérennité de l'association, mais avec des présences et une intégration variable dans le temps dans la vie politique locale (passages au conseil municipal, en tant qu'élu d'opposition ou dans la majorité)

-disparition sans laisser de trace.

Les tentatives de regroupement national et de réseau à ce niveau ont échoué (CNCCS devenu FACC en 1999, plus de trace aujourd'hui).

La mobilisation est délicate. Or certains facteurs sont liés à l'évolution ou aux caractéristiques de la société française et ne peuvent pas être changées du jour au lendemain.

Toutefois, certains points ressortent comme appui pour « sauver la démocratie »

-séparer exécutif local (chargé de la gestion locale) et assemblée délibérante, organe et lieu du débat démocratique

-restaurer la confiance par la transparence, le contrôle de légalité, etc. en donnant aux associations plus de moyens (saisines directes ? « vrai » référendum ?, …)

La démocratie financière passe par des changements dans les dispositifs comptables, notamment :
-des comptabilités transversales par grandes politiques
-la mise en place d'une comptabilité quasi analytique
-un véritable travail de réforme des services financiers pour les rendre plus efficaces, notamment pas des recommandations et des objectifs centrés sur les vrais enjeux (lutte contre la corruption, consolidation des comptes, etc.)

Les arguments portés par les citoyens aujourd'hui portent d'abord sur un recentrage des collectivités sur les activités qui relèvent du local et de la collectivité telle que les compétences octroyées le définisse. Face à l'image de l'élu, grand coordonnateur, garant de la cohérence des diverses interventions au niveau local, il apparaît une demande autour d'un rôle de mise en cohérence, mais surtout de la gestion des services de proximité et du bien-être de la population.

La récurrence des critiques sur l'intervention des collectivités hors de leurs compétences propres, en complément des autres acteurs, montre l'importance de ce courant. Le maire omnipotent, présent sur tous les fronts et intervenant dans tous les rouages, serait progressivement supplanté par la figure du maire qui est présent localement, et bon gestionnaires, transparent et respectueux des règles avant toute chose. Une fois, la confiance rétablie par ce recentrage, les conditions d'un débat sur les orientations de la politique menée seraient réunies, débarrassé de nombreuses confusions.

Enfin, certaines recommandations ont déjà été faites pour faire en sorte que les collectivités maîtrisent mieux leurs dépenses publiques. Elles ne sont pour l'instant pas concrétisées :

> *« Elles doivent participer au pilotage de la dépense publique, tant au niveau des choix stratégiques que du respect des contraintes financières qui s'imposent à notre pays ».* Les conclusions du rapport de M. Pierre Richard rendu public le 11 décembre 2006 (« solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale ») rejoignent celles de la Cour des comptes, leurs recommandations visent à favoriser la poursuite de la modernisation de la gestion des collectivités locales pour plus d'efficacité et de responsabilité dans une démarche de performance, de transparence et la nécessité de maîtriser les dépenses locales.

Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Rapport de Pierre RICHARD, Décembre 2006

Il s'agit notamment de pro des réferences de coûts pour aider élus, gestionnaires et citoyens à se repérer et à comparer. Mais ces recommandations restent minimales et omettent de préciser que ces references doivent concerner des services bien identifies pour pouvoir comparer des prestations aux perimeters semblables et non se faire par taille de commune par exemple, sans consolidation des comptes, ce qui est difficilement interprétable étant donné que les champs d'actions délégués sont très variables.

Extraits du rapport Richard, 2006: propositions liées aux demandes citoyennes

CREER DES REFERENTIELS DE COUTS STANDARDS POUR LES PRINCIPAUX SERVICES PUBLICS LOCAUX AFIN D'AIDER LES GESTIONNAIRES

36. **Demander** à la **direction générale de la comptabilité publique d'élaborer** des **référentiels de coûts standards** pour les **principaux services publics locaux**. Établir ces référentiels à partir **d'une méthodologie décidée par un groupe de travail** réunissant des **élus locaux**, des **fonctionnaires territoriaux**, des **représentants d'entreprises délégataires de services publics**, des **spécialistes de la comptabilité analytique** des collectivités et des statisticiens.

Une fois **fiabilisés**, **rendre** ces **référentiels publics** (diffusion sur le **site Internet** de l'**Observatoire des finances locales**, (cf. infra proposition n° 45) pour que tout gestionnaire local qui le souhaite puisse **comparer** les **coûts** de sa collectivité et **analyser** ensuite les raisons d'**éventuels écarts**.

Compléter ces référentiels par **d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs**.

ENRICHIR LE DEBAT BUDGETAIRE AU SEIN DES ASSEMBLEES LOCALES

37. Préciser que le **débat d'orientation budgétaire** d'une collectivité territoriale a lieu **au minimum un mois** avant **la discussion du budget** et inclut la **présentation** d'une **projection pluriannuelle** et une **information** sur le **cadrage prospectif** de l'**évolution des dépenses publiques défini** lors de la négociation du contrat de solidarité et de performance au **niveau national**.

    Assurer la **transmission** de ces **éléments** aux **collectivités et établissements proches**.

    Prévoir avant **l'été** une **séance d'information** de l'**assemblée délibérante** de la collectivité territoriale sur les **éléments reçus** des **autres collectivités et établissements**.

38. A l'instar de ce qui existe au **niveau local dans certains pays étrangers**, comme au niveau national en France avec les commissions des finances du Parlement, prévoir la **désignation** au sein de l'**assemblée délibérante** de **membres de la majorité et de l'opposition**, chargés de formuler un **avis** sur les **propositions budgétaires de l'exécutif local**, compte tenu notamment des **résultats** des **évaluations externes** (cf. infra proposition n° 46). Cette disposition s'appliquerait aux **régions**, **départements** et **communes de plus de 10 000 habitants**.

    Si la collectivité le souhaite, inviter le **comptable public** lors **du débat budgétaire** à une **présentation** de la **situation de la collectivité**, replaçant cette dernière dans un **contexte plus général** (local, départemental, régional et national), permettant d'**utiles comparaisons**.

39. Demander au **chef de l'exécutif**, à l'occasion du **débat budgétaire**, d'**expliquer** les **écarts éventuels** - s'ils sont significatifs - entre ses **propositions budgétaires** et le **cadrage prospectif national** de l'**évolution des dépenses publiques** défini à l'occasion de la négociation du **contrat pluriannuel de solidarité et de performance**.

40. Assortir **tout projet d'investissement** d'une certaine importance d'une **expertise économique** portant notamment sur les **coûts** et **recettes de fonctionnement** et sur la **fréquentation prévisionnelle** de cet équipement. Cette **étude** serait **jointe** à la **délibération**.

41. Prévoir de **faire apparaître** dans les **documents budgétaires** les **pourcentages** de **réalisation des dépenses** par rapport au **budget primitif**.

AMELIORER LA QUALITE ET LA LISIBILITE DES INFORMATIONS FINANCIERES

42. **Expérimenter**, avec les collectivités intéressées, la mise en place d'un **compte financier unique**, qui se substituerait aux **deux états aujourd'hui produits** (compte administratif et compte de gestion).

43. A l'instar de la **démarche** engagée pour les **comptes de l'État**, **expérimenter** la **certification des comptes locaux en accord** avec les **élus de grandes collectivités** qui souhaiteraient s'engager dans la démarche.

    Utiliser l'**expérimentation** pour :

    - **arrêter** le **choix du certificateur** : instances **privées** (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou **publiques** (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, «certification administrative» par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire **système mixte**,
    - **définir** l'**horizon temporel** à compter duquel **une généralisation** peut raisonnablement être **envisagée**.

44. Prévoir la **diffusion** sur le **site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants** du **projet de budget avant la séance du conseil** consacrée à ce sujet.

    De même, prévoir **dès le vote du budget et du compte administratif** la diffusion des **données budgétaires et fiscales** correspondantes.

45. Constituer un **site Internet** de l'**Observatoire des finances locales** pour rendre accessible, via **un portail unique** un **ensemble de données sur les finances locales**. Ces dernières doivent **permettre** aux **élus** comme aux **citoyens** de disposer d'**éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers** les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité.

OFFRIR AU CITOYEN UNE INFORMATION ECLAIREE SUR LA DEPENSE LOCALE PAR LE DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION EXTERNE

46. Afin de **favoriser** une **utilisation optimale** des **deniers publics** et de **rendre** le **meilleur service possible** à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un **principe général d'évaluation et d'audit** des **politiques publiques** pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

    Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'**évaluation facultative** pour les **communes** dont le **nombre d'habitants** est **inférieur à 10 000**.

47. Laisser à **chaque collectivité** le **choix** de son **évaluateur externe**, dès lors que ce dernier présente les **garanties d'indépendance** nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'État ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'État et des collectivités locales, auditeurs privés...).

48. En cas de **manquement** de la collectivité à son **obligation**, donner au **représentant de l'État** la **faculté** de se **substituer** à elle pour **organiser l'évaluation**.

49. Pour les **collectivités engagées** d'elles-mêmes dans le **processus d'évaluation**, aider au **financement** de cette évaluation par le biais de la «**réserve de performance**» prévue dans le nouveau **contrat de solidarité et de performance** conclu, au sein du **Comité des finances locales**, entre l'**État** et les **représentants des collectivités**.

50. Pour **toutes les collectivités**, à l'**exception** des **communes** de **moins de 10 000 habitants**, faire procéder **chaque année** à l'**évaluation des politiques** représentant **un quart des dépenses** de la collectivité, afin qu'au terme d'un **cycle de 4 ans**, il ait été procédé à une **revue complète**. Prévoir la **publicité systématique** des **résultats** de l'**évaluation externe**.

4. Comparaison internationale.

Les pays retenus ici sont : Allemagne, Belgique, Italie, Pays Bas, initiatives européennes. Nous avons dû élargir le champ en raison du recul récent des expériences dans certains pays. Réciproquement, la place importante des citoyens portugais dans les décisions publiques (avant les réunions exécutives, accès aux documents les préparant) permet de penser qu'il y a là un exemple à mieux connaître. Mais la littérature sur le sujet est très importante, notamment sur les expériences participatives. Nous ne ferons ici que l'analyse des initiatives mal connues qui méritent une présentation monographique plus approfondie.

4.1 Les démarches institutionnelles

4.1.1 Les budgets participatifs restent la démarche de référence

Les budgets comprennent deux types d'expériences : des procédures d'élaboration qui comprennent des séances ouvertes au public à certaines phases (à Porto Alegre, ce sont les comités de base, mais ensuite les secteurs sont constitués de représentants, ainsi qu'au conseil participatif), des budgets délégués à des commissions par quartier ou par politique (come la politique de a ville en France), comprenant une certaine liberté de décider et d'utiliser pour une petite partie de ce budget.

Ces expériences, souvent menées sur longue période dans certains pays (Belgique, Allemagne) montrent des difficultés :

-la nécessité constante de remotivation des services et des habitants, souvent rebutés par le temps et certaines déceptions quant aux résultats ;

-il est apparu que la question de l'information avait été inversée : les processus participatifs permettent d'améliorer l'information des citoyens, mais sont souvent limités par le manque d'information et de transparence.

-un sentiment d'échec semble aussi ressortir de l'impossibilité « d'élever le débat » faute d'outils pour le faire. Il est bien évident que faute d'outil programmatique, qui permettrait de passer du projet au résultat global ou faute de cadre financier, les citoyens raisonnent de façon très limitée, sur une liste de projets prioritaires.

4.1.2 Les comptes satellites transversaux

Le fait de créer un compte transversal est une occasion privilégiée de faire évoluer les conditions de production de l'information comptable et de l'adapter aux questions posées par le débat citoyen. Nous la retrouvons dans la politique de la ville, les quartiers, l'environnement, certains thèmes sectoriels.

Les cas les plus avancés pour l'environnement se situent en France, en Italie et en Allemagne et sous une autre forme dans les pays d'Europe du Nord et en Grande Bretagne.

La méthode du projet « Contaroma », développée à Rome (voir plus haut) en s'inspirant de la méthode française, est un outil de suivi des activités environnementales. Il ne va pas jusqu'au niveau fin de l'action puisque les données financières sont recueillies à l'échelle de services le plus souvent, sauf exception.

Il s'agit de cerner les grandes masses comptables qualifiées d'environnementales, après un travail précis de définition de mise en correspondance de l'environnement et des articles comptables. Des estimations ou recherche plus précises sont toutefois jugées nécessaires pour quelques types de dépenses environnementales.

La méthode a été expérimentée et élaborée afin d'obtenir une relecture des chiffres et des postes de dépenses de façon à évaluer l'ampleur de l'engagement consenti pour donner corps aux politiques de la municipalité, à l'application des programmes que cette dernière définit.

Les objectifs de ces dispositifs sont de :

- réaliser, expérimenter, définir et appliquer un système de comptabilité environnementale intégré aux politiques d'environnement actuelles et programmées par rapport à l'agenda 21 local par exemple, tout en étant compatible avec les modalités de comptabilisation actuelles ;
- redéployer et archiver des informations environnementales financières figurant dans les bilans de la municipalité afin d'obtenir une méthodologie de définition ;
- fournir à l'administration un outil de description qualitative et quantitative des politiques mises en œuvre de manière systématique ou périodique.
- permettre le suivi de la mise en œuvre des programmes et politiques environnementaux de la municipalité.

Cet outil offre l'avantage d'être reproductible facilement, le cadre comptable existant étant largement utilisé pour produire l'information comptable liée à l'environnement.

En revanche, il ne permet pas de travailler précisément sur telle ou telle action et de la piloter.

La méthode CLEAR, développée dans plusieurs pays européens, est un outil de repérage des comptes et budgets "environnementaux", lié à un système de suivi des données physiques. Comme pour le projet Contaroma, l'échelle de recueil de l'information n'est pas celui de l'action mais celle qui est définie par la comptabilité publique italienne (nomenclature comptable), au niveau des services ou des secteurs d'activité environnementaux.

Il permet de mesurer la dépense pour situer les enjeux économiques de l'environnement et comparer des collectivités locales entre elles, avec un cadre pérenne. Il fournit des informations de base pour un débat local (élus, population) sur les grandes masses budgétaires liées à l'environnement. Il ne permet pas en revanche de suivre les politiques menées à un niveau fin. Le lien entre actions menées, dépenses et effet est trop distant.

La méthode française[24], développée par des ministères et bureaux d'étude, puis baptisée FEAT (programme Life/ Ecomaires) a cherché une définition plus problématique des actions précises recensées et des conventions plus formalisées pour calculer les dépenses. De ce fait, la possibilité d'élaborer des indicateurs calées sur des politiques est plus grande. Mais le travail nécessaire pour parvenir à ce tri et repérage des actions est très lourd, ce qui rend le travail difficile pour un service financier classique.

Les retombées de ces méthodes pour la participation citoyenne sont très réduites en raison des difficultés de mise en œuvre préalable en interne. Elles ne suscitent pas réellement d'intérêt pour les mouvements environnementalistes en raison du caractère très local des mesures produites, liées au suivi de politiques municipales. En réalité, les retombées apparaissent plutôt du côté de l'évaluation que de l'information. La réticence des services à les développer tiennent certainement au décalage entre l'organisation municipale et l'approche transversale. La mise en place de commissions consultatives ouvertes à des partenaires extérieurs, pour ces politiques transversales (environnement, ville, quartiers) pourrait être un moyen de les impulser et leur donner une plus grande efficacité.

4.2 Des pistes expérimentales

Plusieurs pistes intéressantes ressortent d'un balayage d'exemples étrangers :

[24] Programme de recherche sur 4 villes des ministères de l'environnement et ministère de l'équipement (2000-2002) avec les bureaux d'étude BIPE, CDC Consultants et Fondation des Villes ; puis élargi dans le cadre d'un programme Life avec les Eco Maires et la Fondation des Villes sur 5 villes (FEAT). Un guide méthodologique a été diffusé par le MEDDAT.

-la mise en place de groupes de citoyens sous une forme qui se rapprocherait d'un conseil de surveillance, souvent à l'échelle de quartiers. Cette démarche est d'origine anglo-saxonne (ward, planzellen). Il s'agit d'une dizaine de citoyens, généralement désignés par des instances participatives de citoyens à l'échelle des quartiers, acceptant de s'investir dans la technique comptable, voire financière, afin d'apporter un avis complémentaire à celui du conseil municipal ;

-l'existence d'un conseil économique et social pour chaque collectivité : incluant associations, syndicats et citoyens « qualifiés », nous en avons l'illustration dans les communautés en France ;

-la formalisation de documents stratégiques locaux, sous la forme d'un plan glissant comprenant une partie financière et fiscale par actions (Barcelone) ;

-l'adaptation des outils comptables à une réflexion plus ouverte.

4.2.1 Belgique

La Belgique est très proche du système français par bien des aspects. Ainsi, **la publicité du budget et des comptes** est prévue par les textes de loi. Ainsi, l'article L1313-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que "*les budgets et les comptes sont déposés à la maison communale, où quiconque peut toujours en prendre connaissance sans déplacement. Cette possibilité de consultation est rappelée par voie d'affiches apposées à la diligence du collège des bourgmestre et échevins dans le mois qui suit l'adoption des budgets et des comptes par le conseil communal*". La plupart des communes ont décidé de compléter par d'autres documents (version simplifiée sur internet). Il en est de même de **l'enquête publique**, qui est ici utilisée pour avis avant la mise en place de documents stratégique (fonction qui n'a jamais été utilisée en France).

La Wallonie dispose de possibilités originales de participation des habitants dans sa « loi communale » :

-**la possibilité d'interpellation lors du conseil communal**: il s'agit des "question times" ouverts au public présent. Ce mécanisme n'est pas repris comme tel dans la loi communale. Cependant, l'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit désormais que le conseil communal arrête dans son règlement intérieur des règles de déontologie et d'éthique, consacrant notamment "l'écoute et l'information du citoyen". Les questions doivent généralement, pour être recevables, concerner l'intérêt communal. Dans certaines communes, par exemple, un "Conseil consultatif de l'Information et de la Participation" composé d'élus et d'habitants de la commune, se prononce sur cette recevabilité. Un groupe de "modérateurs" élu en son sein est responsable du "forum" et transmet au collège les interpellations reçues. Une exception à la publicité du débat est cependant la possibilité d'un huis clos pour certaines séances du conseil.

- instituée depuis 1995, **la consultation populaire communale** (CDLD, art. L1141-1 à L1142-12) se distingue d'un referendum, en ce que le résultat de celle-là est non contraignant pour les autorités, au contraire du résultat de celui-ci. L'initiative peut provenir des citoyens et doit être soutenue par un certain pourcentage d'habitants (plus ou moins important selon la population de la commune). Son sujet doit relever de l'intérêt communal ou du maintien de l'ordre public, mais ***sont exclues les questions de personnes et celles relatives aux budgets, comptes, taxes et rétributions communales***. Néanmoins, les sujets incluent une partie financière, à travers le choix entre deux solutions pour une action par exemple. La réponse doit être oui ou non et le résultat peut ne pas être dépouillé si la participation (non obligatoire) est trop faible. Elles ont été assez nombreuses.

-**les conférences de citoyens** sont organisées à partir d'un tirage au sort ou d'une représentativité statistique, pour donner un avis sur un sujet complexe ou de société. A priori, le thème financier serait ici abordé dans toute sa richesse. Avant de s'exprimer, les citoyens reçoivent une information complète sur le sujet et se confrontent à diverses personnes (scientifiques, professionnels, représentants de groupe d'intérêt, d'administrations, …) pouvant leur apporter un éclairage complémentaire. Les conclusions du panel de citoyens sont nuancées, au lieu d'un verdict pour ou contre. Il s'agit en outre d'un avis éclairé, non d'opinions irréfléchies. Il demeure cependant que c'est un mécanisme lourd et coûteux (organisation de la formation et des contacts avec les experts, de la couverture médiatique, mobilisation des participants pendant plusieurs jours, animation des débats, …).

-**les réunions d'information-concertation** ont un double objectif: informer et consulter la population. L'initiative en revient en principe aux autorités publiques.

- **la concertation** est plus ambitieuse: il s'agit de tendre vers un consensus entre les citoyens appelés à s'exprimer et les autorités. Il ne s'agit donc plus seulement de recueillir l'avis des habitants. La concertation suppose ainsi "*un rapport plus égalitaire entre les parties en cause*". Les réunions de concertation comptent souvent un nombre limité de représentants des différentes parties en cause. Il s'agit donc d'une sorte de négociation. Les conseils consultatifs sont ainsi très utilisés pour élaborer des politiques sur des sujets spécifiques, comme le logement ou le troisième âge. culture, environnement, jeunesse, sports, développement durable, mobilité… Créés par les conseils communaux, ils sont cependant de plus en plus encadrés par des règles sur la répartition des membres, selon le sexe, l'origine,…

-**les comités d'accompagnement de projets** (par exemple les agendas 21) relèvent de la même démarche, mais sur des projets plus précis et sans objectif de compromis. Nous retrouvons aussi divers comités par thème ou par quartier où sont invitées les associations. Il en est de même des différentes formes de « co-production » d'une politique ou d'une action.

Selon les associations de communes, celles ci mettent en place de nombreuses autres procédures qui visent à informer et à consulter les citoyens afin qu'ils puissent participer de manière active et responsable à la vie communale :

- Les enquêtes publiques, essentiellement en matière d'urbanisme et d'environnement (permis de bâtir ou d'exploiter) ;
- Le recours accru aux médiateurs communaux (malgré l'absence de législation fédérale) ;
- Les structures de participation consultative (commissions consultatives, C.C.A.T., C.L.D.R., etc…)
- La diffusion aux habitants des décisions des instances communales ;
- L'interrogation publique des mandataires par les citoyens avant ou après la séance du conseil ;
- La modalisation des heures d'ouverture de l'administration communale ;
- L'instauration de permanences décentralisées ;
- La création de nouvelles fonctions de proximité notamment en matière d'emploi ;
- Les conseils communaux des enfants ;
- L'information : le citoyen est libre d'assister aux conseils communaux, ou de consulter leurs compte-rendus officiels, de même que les budgets et comptes communaux une fois qu'ils ont été approuvés par le conseil communal. La presse locale publie également les comptes rendus journalistiques des mêmes conseils.

  En ce qui concerne les séances du conseil communal, les habitants intéressés peuvent recevoir leur ordre du jour sur simple demande.

  La plupart des communes éditent, par ailleurs, leur propre bulletin communal d'information;
- La publication des actes communaux (articles L1133-1 à L1133-3 du CDLD);
- La publicité de l'administration (loi du 12 novembre 1997, M.B. du 19/12/97 figure aux artcles L3211-1 à L3231-9 du CDLD;
- L'organisation ou l'association d'habitants pour un objet communal particulier (comités de quartier…)

Il existe cependant un paradoxe : dans ce contexte institutionnel porteur, avec un tissu associatif alternatif important[25], les initiatives citoyennes en matière de suivi des budgets locaux sont peu importantes. Plusieurs explications à ce décalage :

[25] Par exemple Habitat et participation, qui s'est créé sur le thème du projet participatif urbain, a mis en place des méthodes et des outils pour développer la participation des habitants, à partir de son expérience à Louvain la Neuve. Il en est de même de plusieurs associations d'aide au développement, qui ont expérimenté leurs projets en Afrique ou en Amérique du Sud.

-les communes ne disposent pas d'une véritable autonomie, ce qui rend d'autant plus faible l'intérêt des des citoyens pour le débat local. Ainsi, les recettes des communes dépendent entièrement des transferts de l'Etat fédéral, la loi communale a été régionalisée (surtout en Wallonie où le fonds d'aide aux communes réglemente l'importance de leurs budgets chaque année) et les normes qui s'imposent aux collectivités sont nombreuses.

-le poids économique des communes est faible, puisqu'elles ne représentent que 35% des investissements et 14% des dépenses des administrations publiques en 2005, soit la moitié du poids des collectivités françaises. Il est vrai que les régions –Etats possèdent une partie des compétences des collectivités locales étrangères ;

-la politique financière est particulièrement bridée, puisque le budget doit être en équilibre ; le recours à l'investissement est limité aux seuls investissements, Cependant, cette règle est appliquée sur plusieurs années, ce qui laisse une certaine latitude en cours de mandat.

-enfin, le débat sur les budgets est au niveau régional, où les communes sont représentées à travers les associations, les comités et les conseils consultatifs. Au niveau national, le débat est moins structuré et encore plus conflictuel. Il apparaît par exemple que les négociations avec le personnel municipal ou sur l'organisation communale sont menées par le ministre fédéral, même s'il les fait en relation étroite avec les associations de communes, surtout en Flandres.

Les deux principales conséquences de cette faible maîtrise locale des dépenses sont d'une part l'origine nationale des initiatives de contrôle ou d'évaluation (notamment à travers le projet wallon d'amélioration de la gouvernance locale du 16 juin 2006[26]) et que la communication ou lisibilité des comptes communaux est très faible pour le citoyen.

Contrairement à des pays où les informations comparatives entre communes sont fournies par celles-ci après enquête (Danemark, Norvège, Finlande) ou par le ministère chargé des collectivités locales, voire l'association des Pouvoirs Locaux, c'est la banque des communes qui les produit et fournit un « profil de la commune » pour les budgets en Belgique (source « procédures et gestion budgétaire au niveau des collectivités » Conseil de l'Europe Comité directeur des autorités locales et régionales, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, Jean-François Husson, Conseil de l'Europe , 2002). Ce document n'est généralement pas diffusé au conseil.

Dans la période récente, deux enjeux nouveaux accentuent l'inquiétude des citoyens face à l'avenir des budgets locaux :

-les placements bancaires et les emprunts des communes ne sont pas sécurisés dans le cadre de la tourmente financière qui a touché la Belgique dès le début 2008 ;

-la privatisation des services publics, qui aboutit à des concentrations et reprises par des entreprises étrangères, finit par susciter une réaction syndicale et citoyenne, qui explique l'importance du mouvement alternatif en Belgique.

Il semble que d'autres formes, non institutionnelles, de participation des habitants, aient pris une place significative, peut-être même plus grande que ses formes institutionnelles :

-des consultations informelles se sont multipliées, sous la forme d'enquêtes, de « panels de citoyens », de réunions d'information consultation, de conférences informelles de citoyens ;

-d'initiative citoyenne, la concertation spontanée associe des groupements, des quartiers, des groupes d'intérêts divers avec des élus.

-plus ambitieux, le budget participatif a été mis en place dans quelques communes ((Mons, Sambreville et Thuin, Charleroi, Estinnes, par exemple), principalement à l'échelle du quartier et pour un « sous budget » qui leur est affecté.

[26] ce projet prévoit le renforcement de la tutelle, la rédaction d'un vade-mecum, l'amélioration de la formation des acteurs locaux, l'instauration de "check" listes, un meilleur contrôle des organismes para-communaux ou encore la création d'un office chargé de l'audit externe.

En conclusion, la situation belge reflète une conséquence logique du contexte : le dispositif institutionnel, assez favorable, est ici rendu peu opératoire en raison d'un faible enjeu (marge de manœuvre financière réduite pour les communes) et d'un report des enjeux à l'échelle des régions Etats ou du niveau fédéral. De ce fait, la majorité des mouvements de citoyens locaux se mobilise d'abord sur des enjeux d'urbanisme ou sociaux, voire sur l'appui aux initiatives dans des communes de pays ayant des problèmes de développement. D'om le paradoxe d'un pays où certaines associations sont très présentes sur le sujet de la participation aux budgets locaux à l'échelle internationale, alors que dans le pays peu d'expériences débouchent.

4.2.2 L'Allemagne

De nombreuses initiatives sont nées de l'évolution des organisations territoriales –déjà fortement décentralisées- et de la popularité du thème de la participation dans un pays très sensible à la question démocratique. On trouve plusieurs pistes originales allant dans le sens d'une meilleure lisibilité des finances locales :

-le dispositif des jurys citoyens mis en place à Berlin et les dispositifs participatifs diversifiés de la région Badenwürtenberg (table ronde, forum citoyen, cellule de projet, ateliers du futur, médiation) ;

-les pétitions de citoyens et les référendums locaux qui ont été mis en place dans tous les Land sauf Berlin, à partir du cas du Badenwürtenberg (qui les avait mis en place dans les années 1950) ; les délais et quotas sont cependant souvent prohibitifs et l'effet sur la participation assez réduit, bien que les élus semblent aujourd'hui plus attentifs aux « lanceurs d'alerte » qui sont à l'origine des consultations[27]; le nombre et l'intérêt suscité sont en baisse continue ;

-la mise en place d'une nouvelle comptabilité par politiques à partir de 2003. Dénommée « Doppik », cette comptabilité permet un accès facilité aux coûts et à l'évaluation transversale des politiques. Elle s'accompagne dans certaines régions d'outils de comparaison et de projection. Ainsi un rapport annuel sur la dette locale : la démarche mise en place dans la région NRW consiste à proposer une méthode d'évaluation (consolidation), un outil de projection financière et un guide des stratégies possibles pour réduire la dette le cas échéant (voir schéma).

-des exercices de projection des finances locales et de benchmarking régional entre communes comparables ont été proposés et discutés avec des groupes de citoyens.

Il est intéressant de retrouver, comme aux Pays Bas, une forte dose de politique d'intégration dans les démarches participatives, qui sont très orientées vers les minorités, les nouveaux immigrants, les femmes, les jeunes, parfois les sans domicile fixe etc.

Enfin, une forte orientation vers l'usage de l'internet comme moyen de démocratiser semble ressortir des exemples et des réflexions les plus fréquentes.

Les chercheurs allemands se sont penchés cependant sur un autre aspect des politiques de participation : l'engagement citoyen dans un contexte de difficultés budgétaires. Le développement de la participation par les mairies pourrait se référer à des politiques de transfert d'activités vers les citoyens ou à une utilisation de la participation pour faciliter la mise en place de politiques de rigueur budgétaire. Ainsi, J Bogumil et L.Holtkamp ont mené une recherche comparative entre le Badwürtemberg et NordRheinWestfalien[28] qui souligne la nécessité d'un bon cadrage de la participation des citoyens et le faible impact des difficultés financières de la commune sur le succès du processus. Autrement dit, les tentatives de « partage de l'incapacité à agir » sont rarement réussies. Le recours au travail et à la capacité d'innovation des citoyens apparaît mobilisateur si le conseil municipal en définit bien le statut et les contours, si un effort de formation et une véritable compétence sont reconnus aux citoyens. Des différences de contexte (forte compétition démocratique en NRW, pouvoir fort des maires en BW où la participation est

[27] Citizen Initiatives and Citizen Referendums – The Consequences for Local Government Decision-Making Processes Oscar Gabriel and Melanie Walter-Rogg, article 2007

[28] Publication « The citizens' community under pressure to consolidate" Hans Böckler Foundation 2007

très développée) expliqueraient la possibilité d'une participation plus forte là où la politisation est moindre. .

L'évolution récente vers une meilleure information du citoyen et une certaine implication dans la vie locale semble avoir deux origines différentes : d'un côté des réseaux de citoyens de plus en plus nombreux, souvent très structurés, de l'autre une volonté de certaines collectivités locales et de l'Etat fédéral.

L'association Mitarbeiten (participer) est ainsi un vecteur important de vulgarisation et de formation des citoyens. Elle propose des stages, des outils, des documents et des conseils sur des thèmes très larges, dont le budget municipal ou local, ainsi que des liens avec les sites de budgets participatifs. Une autre association (Kommunen in einer Welt), partant de l'objectif de sensibilisation au développement durable, propose une plateforme de services du même ordre.

Mais ce sont encore les communes qui proposent les outils les plus accessibles. Ainsi la ville de Köln a mis en place un site internet complet qui explique le contenu des comptes, les modifications récentes, et permet ensuite d'accéder au budget participatif. On peut également trouver des documents et des conseils auprès du ministère de l'intérieur (qui dispose d'une direction spécialisée) ou des Länder (régions) qui peuvent avoir des politiques spécifiques d'encouragement à la participation et à l'information des citoyens. La place des régions s'explique par le fait qu'elle disposent d'un pouvoir régalien pour définir les normes comptables et encadrer les initiatives locales.

Selon une enquête fédérale, une cinquantaine de communes avaient début 2009 un dispositif actif de participation des habitants à l'élaboration du budget (33) ou une information détaillée avec débat éventuellement (moins de 20); une vingtaine en avait le projet. Ce nombre assez important d'expériences tient d'abord à l'action de quelques régions (NRW) et associations (Bertelsmann, Hans Böckler, KGSt), mais aussi à l'appui d'un service fédéral de formation politique (BPB) à partir de 2003 et à la mise en place d'outils. Il s'agit d'une société pour le budget participatif, d'une sorte de charte et d'outils de mise en place. Même si le pourcentage reste faible par rapport à la population, les nombres de participants se comptent par milliers dans de grandes communes comme Köln ou Hamburg. Les conditions de réussite se rapprochent de ce qui a été observé dans toutes les expériences de participation[29] : un porteur de projet convaincu (généralement le maire), partenariat avec l'ensemble des institutions locales et le personnel municipal, action sur une part réellement autonome du budget, un « modérateur » indépendant pour animer les débats. La participation plus difficile des jeunes semble avoir été développée lorsque le budget disposait d'un lien avec certains budgets de programmes, tel celui des droits des femmes ou de minorités, avec un débat spécifique. Enfin, l'existence d'un retour visible sur les citoyens est une condition expresse de la durée de ces initiatives. Les innovations qui en résultent pour l'institution municipale concernent d'abord une amélioration des services et de la gestion municipale (efficacité), une plus grande facilité à faire passer des réformes organisationnelles internes, un apport de savoirs ou d'expériences extérieures, parfois une participation des habitants à certaines prestations municipales, une plus grande cohérence et meilleure relation avec les citoyens, une image améliorée de la Ville (y compris à travers la moindre politisation des perceptions). Du côté des citoyens, l'avantage peut être un meilleur service, la possibilité de faire passer un certain nombre de propositions, mais surtout une intégration à la communauté locale, une meilleure compréhension, information et parfois un attrait renouvelé pour les affaires publiques (gain démocratique). Plus globalement, les relations et les attitudes, qui contribuaient à séparer les élus des citoyens semblent s'être modifiées au profit d'un dialogue et de projets concrets. Mais il semble bien que, de part et d'autre, ce soit la question du réalisme des positions qui soit le principal résultat.

La question de l'information sur le budget constitue toujours la première phase des dispositifs de participation, avant de passer au débat puis au choix. La simultanéité du développement des budgets participatifs et de la réforme des systèmes comptables explique très certainement le succès du premier. Le projet de réforme des comptes a été entamé en 1994 et se concrétise à partir de 2003. Il consiste à abandonner la comptabilité publique (dite « Kamerale ») par origine des fonds utilisés, en dépenses et recettes, sans bilan ni compte des produits (ou résultats effectifs). La nouvelle comptabilité comprend trois volets (le compte financier, le bilan et les résultats ou productions effectives), elle est orientée vers la

[29] Selon un bilan de mars 2008 du Büro Blau pour le DIFU, que l'on retrouve dans plusieurs autres documents.

mesure des coûts et des produits, le système fiscal doit ensuite se caler sur les produits effectifs. Parmi les changements, citons :

-la comptabilité des actifs circulants, des biens immatériels, des stocks,

-la comptabilité des dépenses et recettes futures engagées (les pensions, mais aussi les recettes à venir)

-le compte des « résultats » (au sens de la production concrète, des services, en quantités matérielles).

Ce nouveau système amène à une structuration du budget par politiques et non par entité de service. Par exemple : la politique de l'enfance remplace le budget de chaque établissement, le budget (non détaillé) du personnel, etc. De grandes fonctions sont par ailleurs maintenues de façon à recouvrir ces politiques[30], mais avec une possibilité d'aller à une comptabilité analytique fine et d'adapter aux besoins (donc d'aller des programmes, aux domaines, puis aux produits ; mais aussi par lieu –un quartier-). Mais la comptabilité par poste de dépense ou service disparaît. La dépense est donc un élément du suivi d'un produit, avec la qualité ou la quantité, mais ne s'autonomise plus en tant que telle ni par nature, ni par poste de dépense (exemple : la part du personnel). La réorganisation municipale est censée suivre ce découpage par produit, avec des objectifs, des recettes propres et des outils d'évaluation propres (clientèle, part de l'objectif). Le budget devient ainsi un outil accessible pour suivre une politique, pour autant qu'il ait été découpé en harmonie avec le programme municipal. Les comptes comprennent une rétrospective sur trois ans, qui permet déjà une première référence de coûts, puis des comparaisons seront accessibles avec les autres communes, par produit, à l'échelle régionale notamment. Il est obligatoire de faire porter le débat budgétaire sur le commentaire de ces coûts unitaires et de l'illustrer.

Bien entendu, le bilan est établi à partir d'un recensement des actifs et passif, puis un actif net est calculé, ainsi que des ratios d'endettement ou de capitalisation propre.

La généralisation de ces nouveaux comptes est prévue pour 2012, mais dès 2009, la plupart des communes auront entamé le passage.

Il apparaît que cet outil comptable est un atout important pour la phase d'information du citoyen, qui peut amener ensuite à la mise en place d'un budget participatif. Les communes qui ont établi ce dernier en sont d'ailleurs généralement dotées. L'évolution parallèle des deux dispositifs est un bon levier du changement communal semble-t-il. Les régions (Land) disposent de la tutelle des communes, ce qui leur donne un rôle décisif pour mettre en place ces innovations : depuis les premières initiatives dans 5 Land, certaines laissent un temps de choix aux communes, d'autres leur permettent d'opter pour la comptabilité d'entreprise commerciale (assez proche, mais moins analytique), d'autres enfin passent directement au Doppik (voir tableau ci-dessous).

[30] Gestion intérieure, scolaire, sécurité, culture et sciences, social, enfance-famille, santé, développement sportif, planification spatiale, construction et logement, services à la personne, transport, nature, économie financière.

Tableau de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité (extrait de Neues Kommunale haushalt und Rechnungswesen in BRD, Promberger, Fruh et Niederkofler 2004)

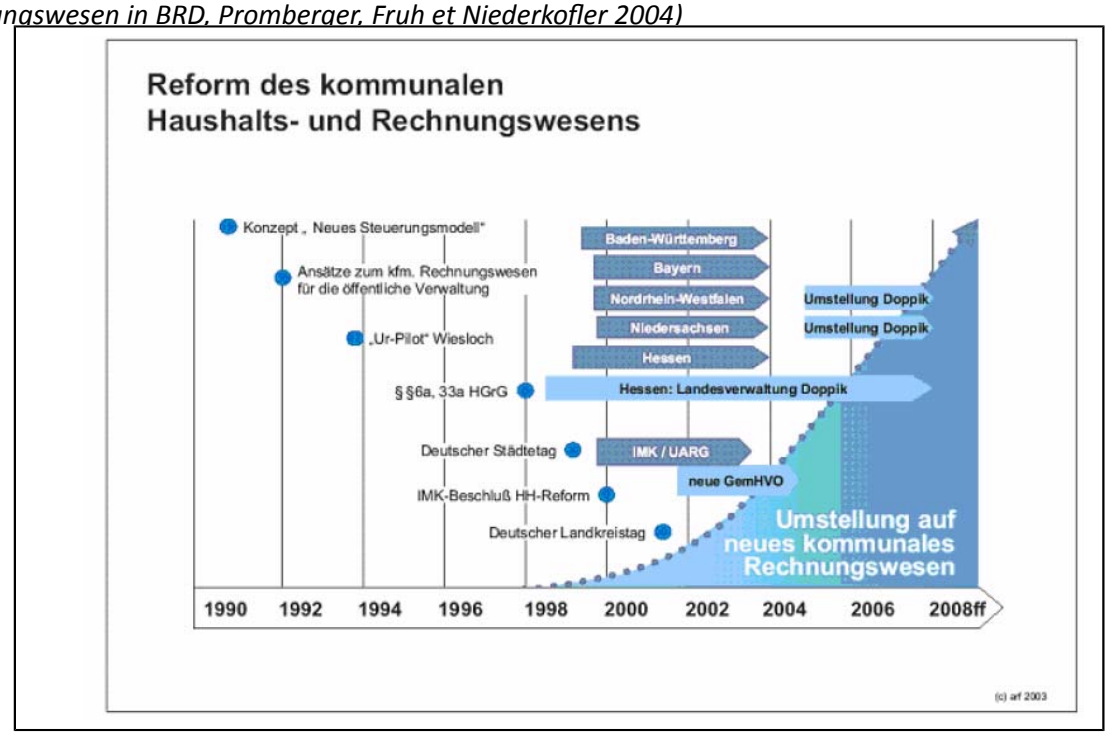
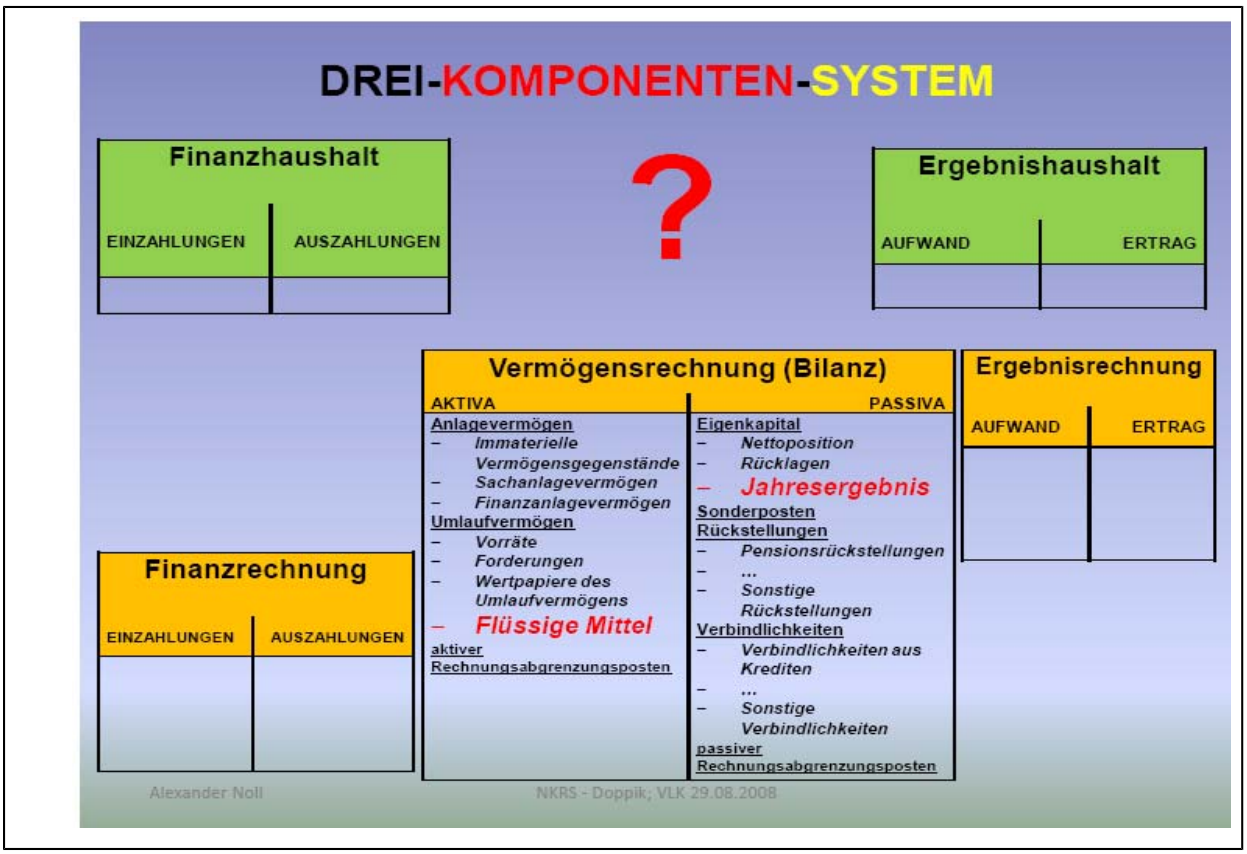
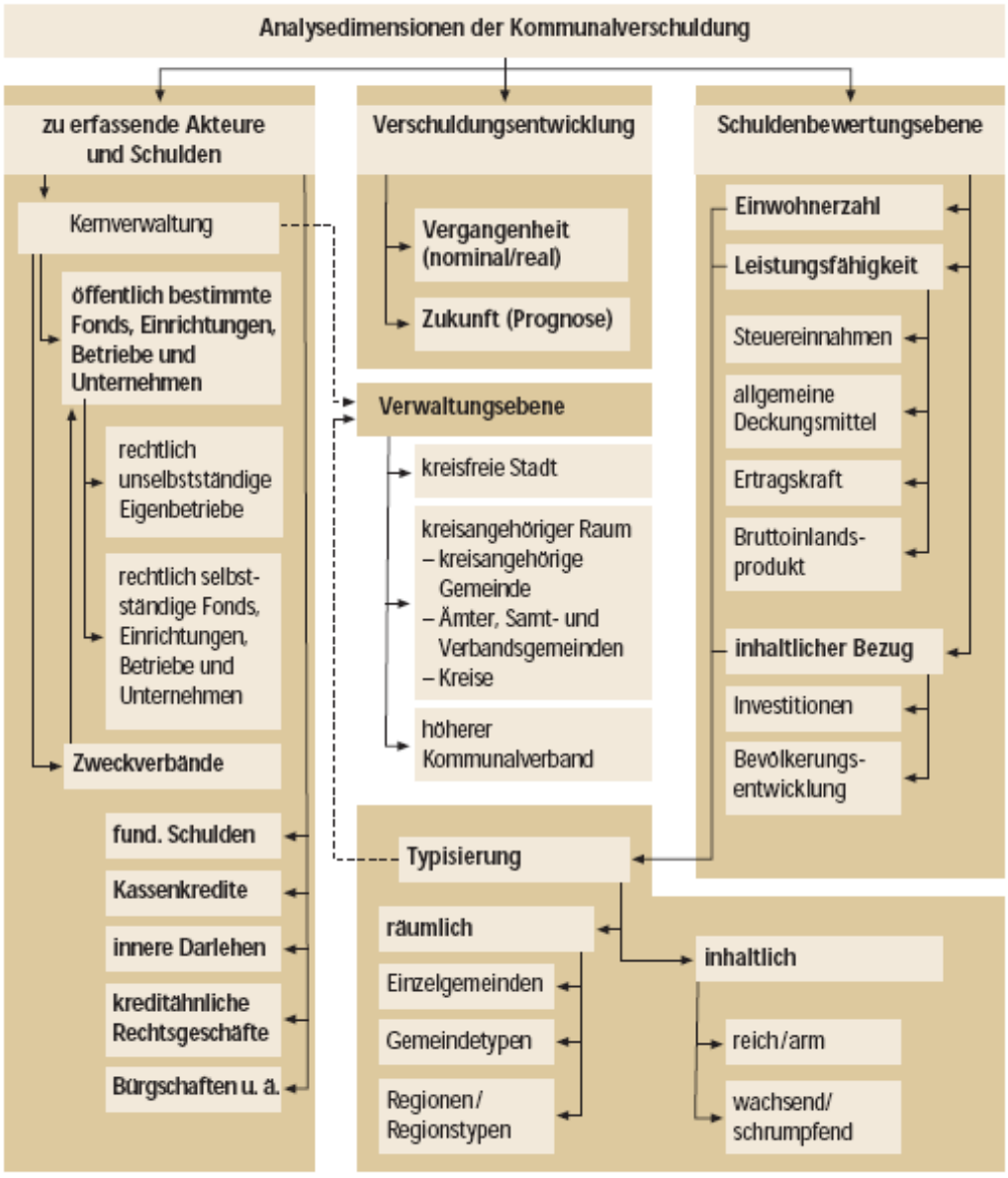


Tableau extr. Noll Teilsystem Doppik. MPA 2007 : ce tableau distingue à gauche le budget et le compte financier, au centre le bilan, à droite le budget et le compte des résultats.



Contenu du rapport régional sur la dette des communes.

Abbildung 2: Analysedimensionen der Kommunalverschuldung



Quelle: Eigener Entwurf | BertelsmannStiftung

4.2.3 Les Pays Bas

Ce pays a une tradition de transparence et de décentralisation effective des décisions pour des raisons historiques (le compromis est indispensable dans un pays multiconfessionnel). Pour autant, le reproche est souvent fait d'une approche très technocratique du dialogue : nous retrouvons cela dans plusieurs analyses : celle de la participation budgétaire (le cas d'Utrecht[31]), celle de la participation de quartier[32]. Une particularité moins connue est la création de l'Alliance des Quartiers[33], association dont l'objectif est de répondre à l'enjeu multiculturel dans le pays, à travers la création et le soutien aux structures associatives de quartier. La particularité de cette initiative est l'existence d'une structure nationale, qui permet de rompre avec l'isolement des initiatives locales, mais aussi la capacité à appuyer par des recherches, de l'information, des appuis techniques, les associations de quartier. Les ressources de l'association sont principalement privées ou locales (régions et communes). Le rôle en matière financière reste cependant pour le moment limité aux aspects touchant les quartiers en difficultés.

4.2.3.1 Le contexte institutionnel

Un certain nombre de réformes ont modifié ces dernières années le dispositif institutionnel néerlandais des communes et provinces, pour permettre une séparation plus claire des fonctions (système dualiste, séparant l'exécutif de l'organe délibérant), limiter le cumul des mandats. Ceci a eu entre pour résultat la mise en place de comptes rendus et d'une meilleure transparence pour le citoyen. Des comtes rendus d'activités et un rapport annuel sont publiés par l'exécutif et débattus. Un bureau d'audit doit être mis en place dans chaque commune, qui analyse les comptes en plus de l'action certificatrice du commissaire aux comptes, qui existait déjà.

Les waterschappen (wateringues) on t par contre maintenu leur système antérieur, avec un exécutif nommé en son sein par le conseil syndical, des comptes et rapports d'activités traditionnels. Mais ces structures sont censées être représentatives des cotisants, et ne mènent pas réellement des politiques : il s'agit principalement de la gestion des ouvrages de protection et de régulation des eaux.

Certaines évolutions « implicites » ont pu permettre une participation plus aisée des citoyens aux décisions :

-le référendum local est devenu une pratique admise, puisqu'il y en a entre 13 et 20 selon les années, toujours prudemment dosés pour ne pas entamer l'autonomie de décision du conseil ;

-la participation (consultation) des citoyens est organisée dans chaque collectivité à partir de ses règles internes, définies par arrêté du conseil municipal ;

-toutes les procédures administratives doivent être transparentes, à savoir ouvertes très en amont des décisions aux citoyens concernés, réserver un droit d'expression de ceux-ci face aux organes délibérants et aux services administratifs,

-le conseil peut ouvrir ses commissions à des habitants désignés ou à des organisations spécialisées : il doit définir les règles de désignation et celles-ci peuvent être une élection spécifique dans un cadre particulier (par exemple le quartier…)

-l'initiative citoyenne permet à des citoyens de faire inscrire à l'ordre du jour du conseil un sujet particulier, ce qui oblige à un débat sur ce point. Le contenu de l'initiative est protégé par le droit de ses auteurs seuls à la modifier

-les citoyens ont un droit à la parole dans les réunions de conseil ou de commission, les élus peuvent les inviter à des réunions, des débats sur l'avenir peuvent être engagés avec les habitants, ceux-ci peuvent s'organiser en groupes, conseils, comités, etc. sans aucune contrainte.

[31] Décrit dans Les budgets participatifs en Europe, Sintomer, Herzberg, Röcke, La découverte 2008 p.145 : fonds de quartier et management de quartier sont accompagnés d'une décentralisation des services, d'une consultation sur l'ensemble des projets concernant le quartier, d'une visibilité des retours et de leur évaluation, mais avec un faible droit d'initiative.

[32] "Toward radicalized communicative rationality (Anvers et Rotterdam)". Beaumont et Loopman, Journal of urban and regional research, mars 2008.

[33] Cf "Citizen participation in a mediated age" Uitermark et Duyvendak JURR mars 2008

Comme dans le cas de la Belgique, nous trouvons donc ici une volonté manifeste du législateur de permettre une implication plus forte des citoyens dans les décisions locales.

Néanmoins, le contexte financier des communes et des provinces est largement défini par l'Etat, qui fournit 80% des recettes (70% pour les provinces) et conditionne certaines subventions par des décisions locales. Seules les waterschappen sont totalement autonomes.

Les communes interviennent par contre de façon très significative en matière de planification, d'urbanisme, d'action communautaire et économique, ainsi que de délégation de certaines tâches par l'Etat.

4.2.3.2 Outils de participation sur les finances locales aux Pays Bas

Les comptes d'une commune néerlandaise sont très proches d'une comptabilité d'entreprise et d'un système analytique. Nous prendrons ici l'exemple d'une petite commune satellite de l'agglomération d'Utrecht, Ijsselstein, 34.000 habitants.

Historique de l'initiative[34]

En 2005, une enquête sur la qualité de vie dans la commune a été menée (commission Udo, avec 45% de réponses), qui met en évidence le sentiment d'exclusion des citoyens par rapport à la vie municipale, qui se traduit par une forte dépolitisation et un faible intérêt pour la vie politique. Les possibilités de participation qui existent ne sont d'ailleurs pas saisies par les habitants, qui ne se considèrent cependant pas représentés par les membres du conseil municipal. Ils n'ont pas de visibilité sur le processus de décision, ni d'information sur les projets. Ils ne savent pas comment intervenir ni quels droits sont à leur disposition.

Réciproquement, l'enquête montre qu'il n'y a guère de marge de manœuvre dans l'organisation municipale pour insérer une quelconque participation des habitants, ni même pour entamer un vrai débat avec le conseil (Raad): c'est l'exécutif (College[35] ou bureau) qui détermine l'agenda, qui prépare les prises de position en amont. Les commissions (5) sont elles mêmes très contraintes dans leurs missions et leur déroulement : les dossiers sont parfois élaborés par le président de commission et l'exécutif, puis passés directement au conseil, parfois les réunions comprennent plusieurs adjoints ce qui limite le débat de fond, enfin, il arrive que le débat en commission ne laisse plus de place au débat en conseil ; l'ouverture aux citoyens, qui est légalement prévue dans les commissions, ne se fait pas. Le conseil est coupé de l'administration municipale, ce qui ne lui permet guère de s'informer ou de participer à l'élaboration des dossiers.

Ce constat rejoint le contenu d'un rapport national de 2004, qui conclut à la nécessité d'un changement culturel dans l'organisation de la vie municipale (voir encadré).

34 *Cet historique est principalement repris de l'analyse faite par les groupes politiques en 2007 et d'une présentation du projet "Panta Rhei" "Groeidocument Bestuurlijke vernieuwing gemeente IJsselstein".*

[35] Le « college » comprend le maire (nommé) et l'exécutif (adjoints), généralement moins de 10 personnes. Le raad ou conseil comprend l'ensemble des élus.

Recommandations de la commission d'Etat Leemhuis 2004

Ces recommandations sont bien sûr adaptées au contexte néerlandais, où le maire est nommé, dirige les services municipaux, mais n'est pas élu bien qu'il soit choisi en fonction de la majorité municipale. Cependant leur perspective est de séparer clairement l'exécutif et le conseil (dont la fonction est stratégique), ainsi que de préserver l'autonomie et le lien direct du conseil avec la population, pour en faire un levier de l'implication citoyenne.

I Oeuvrer pour une structure claire

1 Laisser le bureau préparer les politiques

2 Réglementer la présence des adjoints dans les réunions du conseil

3 Renforcer le rôle du bureau lors des propositions du conseil

4 Oeuvrer pour rappeler et vulgariser les règles du processus de décision et en suivre la réalisation.

II Changer les méthodes de travail, les comportements les attitudes

Pour obtenir une bonne répartition des fonctions, il faut reconnaître au bureau la charge de la gestion entière de la commune, tandis que le conseil municipal fonctionne comme responsable des lignes directrices de la politique menée ; il conçoit le cadre de l'action, contrôle et reste l'interlocuteur de la population. Cette répartition suggère une attitude très différente et permet aussi d'éviter les désagréments actuels de la vie municipale. Les formations initiale et permanente sont des moyens qu'il ne faut pas écarter pour mettre en place une connaissance et le développement de compétences qui sont nécessaires à des changements significatifs.

5 Raviver le caractère temporaire du statut de membre du conseil

6 Travailler à une complète information du conseil municipal

7 Offrir des facilités de formation et de remise à niveau permanente pour les conseillers municipaux

III Mise en place d'une dualisation des pouvoirs

8 Donner au maire un rôle de « stimulateur » et d'arbitre.

9 Renforcer le profil d'un vrai président du conseil municipal comme gardien de la fonction du conseil.

10 Favoriser un bon travail d'équipe entre le maire et un véritable président du conseil municipal.

11 Donner à la présidence (éventuellement collective) du conseil la maîtrise de l'organisation et du déroulement des réunions du conseil

12 Donner au « greffier » (ndlr : le fonctionnaire qui tient à jour le compte rendu des décisions du conseil) une fonction indépendante de réponse « encyclopédique » aux demandes d'information des membres du conseil.

Staatscommissie Leemhuis.

En 2006, à l'occasion des élections, la coalition entre le parti du travail (PvDA), les verts (Groenlinks) et les libéraux (VVD) a proposé une réforme des commissions, qui a ensuite été l'objet de discussions avec l'ensemble des groupes politiques. Les partis plus conservateurs se sont exprimés un peu différemment pour une meilleure transparence, une humanisation de la prise de décision (plus de réunions de quartier), avec la possibilité pour les citoyens locaux d'intervenir facilement auprès des élus. Les centristes voulaient un fonctionnement plus efficace et plus de pouvoir pour le conseil. L'unanimité s'est clairement faite autour de la possibilité de s'informer ou de participer aux commissions. La coalition gauche/ libéraux a opté pour un dispositif de participation active des citoyens au processus de préparation des décisions à travers les commissions, sur la base d'un cadre établi par le conseil municipal. Le changement de culture, la transparence et l'ouverture du processus de décision et le recours possible au référendum doivent constituer un moyen de ramener le citoyen au cœur de la gestion municipale.

La commune a mis en place à partir de 2008 un système de participation des habitants particulier, le « cluster ». Il s'agit d'un groupe de réflexion comprenant des représentants des partis politiques présents au

conseil, qu'ils soient ou non élus. Ce groupe mène un processus de décision sur trois thèmes (la gestion de la ville, l'espace et la vie sociale) ouvert aux habitants en trois phases :

-une phase amont de mise en place d'une présentation de la situation, comprenant des tables rondes (« chambres d'opinion ») où l'exécutif rencontre des fonctionnaires, des élus, des habitants intéressés, des associations, des entreprises, plus des experts invités.

-une phase de « formation d'une opinion » qui regroupe en une sorte de séminaire les trois groupes.

-une phase de décision, par le conseil municipal, sur la base des propositions faites par les groupes.

En matière de gestion, le groupe travaille principalement les dossiers qui doivent être présentés au conseil : c'est une sorte de commission extramunicipale, qui balaie les principaux dossiers des trois volets de l'action locale (sécurité et ordre public –dont la sécurité incendie-, la gestion municipale ou juridique, et la lutte contre les catastrophes. Par ailleurs ce groupe traite des questions financières ou budgétaires, des impôts, des prêts non recouvrables, de la gestion du personnel, des facilitations de procédures, de l'automatisation/ informatisation du travail de la commune. Ses réunions sont ouvertes, mais l'exécutif peut ajouter des points à l'ordre du jour ou des participants. Le groupe se réunit une quinzaine de fois par an, soit en phase amont, soit en « formation d'opinion ». Chaque réunion comprend une liste de points à aborder, l'état d'avancement des réflexions à la fin de la précédente réunion, des documents sur les points à aborder (généralement des documents de référence nationaux sur des points de procédure comptable ou sur les perspectives financières), des outils proposés par les services, des réactions du conseil à des communications antérieures. Tous les documents sont disponibles sur internet avant et après les réunions.

Les « initiatives citoyennes » permettent par ailleurs à tout citoyen électeur de la commune ou habitant de plus de 16 ans de faire une proposition en collectant 50 signatures sur son contenu écrit, dans un domaine de compétence de la commune (et à condition que le conseil n'ait pas déjà statué sur le sujet). Le conseil doit alors voter sur la mise à l'ordre du jour de la prochaine assemblée de cette proposition ou en débattre directement. Il est également possible d'adresser une lettre ouverte au conseil.

Les outils comptables

Les citoyens ont également à leur disposition pour la dernière année (exercice 2008) des documents financiers à la fois détaillés et permettant à l'habitant d'entrer dans le débat, suite à la mise en place d'une comptabilité par programme :

-les comptes administratifs pour l'année sont présentés de façon simple (voir ci-dessous) et avec un commentaire ligne par ligne sur chaque programme. La décomposition par programme s'ajoute donc à celle des fonctions. Les commentaires financiers comprennent par exemple, les raisons des reports, les objectifs et la continuité sur plusieurs années, les écarts observés, l'état des risques pris. Des indicateurs sont produits, actualisés chaque année en fonction de la population, de la surface, des ménages, des longueurs de routes, de voies d'eau, des surfaces d'espaces verts, etc. L'ensemble des performances de la commune est également mesuré (temps d'attente au guichet, pourcentage de prestations aux normes, taux d'informatisation et d'utilisation d'internet pour les procédures). Enfin, pour chaque programme, des commentaires permettent de situer le degré d'avancement et la qualité des prestations, avec une appréciation globale. Un état commenté du capital matériel et humain de la commune est également produit, par secteur. Enfin, les comptes croisés éventuels avec d'autres collectivités ou organismes para-municipaux sont produits. Les comptes se présentent comme un outil d'évaluation à la disposition du citoyen, qui lui permet d'entrer plus facilement dans le débat.

- des rapports des commissaires aux comptes et le détail des observations faites sont produits chaque année par un cabinet extérieur (ici Ernst et Young) : ce rapport signale les taux d'irrégularités des comptes, signale éventuellement des engagements de dépenses futures (par exemple les retraites à payer aux élus), les problèmes d'évaluation d'actifs, les défauts de certification des comptes de certains prestataires par délégation (association, maisons de retraite) et débats. Ceci se rapproche, en plus détaillé et systématique, d'un rapport de la cour des comptes, avec des recommandations. Un état financier est finalement produit, donnant la situation précise en fin d'exercice, la capacité d'emprunt et d'autofinancement, le degré de sincérité des comptes.

-les comptes annexes s'ajoutent à cet ensemble. Ils comprennent un détail d'opérations très fin, par objet, regroupés en plusieurs catégories (administration générale, sécurité, environnement, urbanisme et

logement, santé et bien être, enseignement, sports, arts et culture, moyens communs). Ainsi, ces comptes permettent de connaître le coût d'une piste cyclable ou de chaque véhicule acheté par la commune. Le caractère analytique est ici un facteur de transparence. Le découpage est différent entre les postes d'investissement ou liés au matériel, et les postes financiers (en gros le fonctionnement). Le détail des engagements et des avoirs financiers est donné : par exemple les emprunts et leur destination, les prêts et le détail des garanties. Les recettes et les dépenses affectées sont placées sur la même ligne budgétaire pour chaque objet. Tous les mouvements d'ordre sont placés à part, ce qui simplifie la lecture en distinguant les vraies dépenses des reports et engagements. Tous les investissements sont amortis (avec l'indication des modalités et de l'état pour chaque objet), un bilan en capital est tenu.

La mise en place de ces outils, qui est un peu antérieure à l'expérience des commissions, a permis le succès de la participation, car elle permet au citoyen de disposer sans efforts d'une base pour évaluer les coûts des programmes et la situation financière de la commune.

Conclusions

Le nouveau dispositif est récent (depuis 2007) et ne justifie donc pas des conclusions tranchées.

Certaines des difficultés d'entrée des citoyens dans le processus de décision subsistent :

-ils ne se mobilisent pas toujours à temps, manquent parfois les phases d'information, indispensables pour entrer ensuite dans le dossier ;

-certains aspects des projets ont des conséquences inattendues, parce que l'approche en est parfois insuffisamment globale, que les aspects précis de la mise en œuvre prennent le dessus sur les grandes lignes et les objectifs ;

-il est fréquent que les 3 phases ne soient pas suffisamment autonomes et que les passages des commissions au conseil, puis à l'exécutif remettent en cause certaines orientations ;

-l'expérience menée à Ijsselstein et dans d'autres communes (Almere et Naarden) confirme que les informations ne sont pas systématiquement transmises au conseil, donc qu'un processus de contrôle des pièces à tous les stades doit être mis en place. Sur les comptes, cela concerne particulièrement les évaluations de coûts, puis le suivi des dépenses et les comparaisons. L'habitude décomposer les décisions en sous parties amène notamment à perdre le fil de l'approche globale par programme ;

-enfin, des blocages peuvent provenir de l'insuffisante implication du conseil, dont les membres doivent être actifs dans un tel processus, comme interlocuteurs actifs des citoyens.

4.2.4 L'Italie

4.2.4.1 Un contexte participatif ancien et à renouveler.

La participation des citoyens est un phénomène ancien en Italie, qui a structuré et continue de structurer le rapport entre les collectivités et leurs administrés.

Certaines villes incarnent particulièrement ce lien entre le passé et le présent participatif. Prenons l'exemple de Bologne. Le contexte de cette commune est à la fois assez particulier et caractéristique des mouvements de citoyens en Italie. Cité connue et souvent présentée en exemple dès les années 1960 pour

les méthodes utilisées en matière de participation de ses habitants, il paraissait intéressant de revenir sur les méthodes actuelles.

Des comités de citoyens sont progressivement nés dans les années 1990 suite à la dissolution des partis politiques et notamment à l'affaiblissement du Parti communiste italien qui avait tenu la ville depuis les années 1960 et organisé les principales filières de participation avec les associations catholiques[36]. De même, les initiatives d'origine institutionnelle développées à partir des années 1990[37] par de nouveaux partis politiques peu enracinés dans la société et ses réalités locales, et les professionnels de la politique n'ont pas permis aux citoyens d'avoir une lisibilité sur les choix politiques et les mécanismes d'élaboration de l'action publique. Ces initiatives se sont heurtées à la fois à des mécanismes d'auto-sélection par le bas (citoyens ayant du temps, un « capital social » et culturel adéquat) et de sélection par le haut de ceux qui ont les ressources économiques et le pouvoir[38]. Ainsi, demande et offre de participation se rencontrent rarement. L'organisation mise en place s'est ainsi complètement déstructurée, une crise s'est développée entre les citoyens, les sphères politiques et l'administration locale.

Néanmoins, une demande forte existe de la part des citoyens qui ne se retrouvent pas dans un système plus traditionnel de régulation croisée entre une majorité politique et son opposition au sein du conseil municipal P.Bonvecchio, professeur au sein du département de sociologie de Bologne, parle même de « méfiance des citoyens actifs vis-à-vis des institutions ». De toutes parts naissent des « comités » spontanés. Des citoyens souvent jeunes actifs (35 ans et plus), à forte dominante féminine, souvent impliqués dans d'autres réseaux associatifs, politiques ou syndicaux se mobilisent pour faire naître une voix locale, alternative au système politique traditionnel. Les thèmes sont nombreux mais il s'agit en général de défenseurs de territoires (quartiers voire même de rues), qu'il s'agisse d'habitants ou de commerçants. La participation n'étant pas organisée par le haut, des citoyens souhaitent ainsi porter la parole des habitants en se constituant en comités[39]. D'autres thèmes ont pu être également choisis comme motif d'une mobilisation citoyenne : défense de l'environnement et amélioration de qualité de la vie (avec pour thème récurrent les antennes d'opérateurs de téléphonie mobile)[40], activités sociales et volontariat[41]…

En dehors de cet exemple Bolognais, d'autres mouvements de citoyens ont pu être recensés. Ils se situent dans une démarche politique ou citoyenne sans aucune approche des questions budgétaires. Par exemple, *cittadini attivi*, est une association née à Padoue mais présente sur tout le territoire. Il s'agit de citoyens qui remettent en question l'organisation politique actuelle en dénonçant le manque de possibilité d'expression de la société civile. Ils militent pour une expression citoyenne en dehors des partis. Les thèmes abordés se rapportent à toutes les questions d'actualité locale, nationale voire internationale (dossiers ou articles publiés sur l'Irak, le Kurdistan…). Aucun travail sur les comptes, que ce soit de manière comparative entre les différents échelons territoriaux (Région, Province, Comune) ou sur une collectivité particulière n'a été identifiée.

D'autres mouvements comme *nuovo municipio* œuvrent en faveur globalement d'une mondialisation raisonnée, durable et fondée sur la reconnaissance des potentialités du local. Parmi les thèmes de prédilections, la participation est un pilier de leur réflexion et de leurs propositions.

La participation est également un thème grandissant au sein des universités Italiennes. Cette approche est fondée sur le fait qu'elle est également une question de techniciens. L'université de Rome propose par exemple un Master à l'intérieur duquel les dynamiques participatives sont abordées[42].

---

[36] Entretien réalisé entre G.Poggioloni (*Professione cittadino)* et Chiara Sebastiani (Professeure de Sciences de l'administration à l'université de Bologne). http://www.professionecittadino.it/2003-2004/sebastiani.htm

[37] Les initiatives locales se sont multipliées afin de faire de la participation non plus une « ressource symbolique [mais] une ressource instrumentale ». La ville de Rome, par exemple, a transformé ses circonscriptions en mini-communes avec à la tête un Président élu par les citoyens. Il se positionne en complément des conseils de quartiers.

[38] Sebastiani C., « Italie, le difficile renouvellement de la participation civique » *in* Tournon J. (dir.), *La république anti-participative. Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 2009.

[39] Quelques comités ou associations ayant pour object la défense d'un territoire :

[40] Associazione Bolognaviva, Comitato dell'Osservanza, Com. alberi non antenne

[41] Associazione Noi donne insieme, Gruppo San Bernardo

[42] http://www.pism.uniroma3.it/

D'autres universités proposent des cours ouverts à un spectre d'acteurs plus large (techniciens, administratifs, chercheurs mais également travailleurs sociaux, membres d'associations…). C'est le cas par exemple à Florence dans le cadre du cours de formation à « urbanisme et participation, nouvelles fonctions pour les collectivités locales ». L'objectif est de « fournir des instruments théoriques de base et des connaissances pratiques pour la mise en place de politiques et de projets locaux orientés en direction de la démocratie participative pour le développement durable local »[43].

Comme on peut le voir ici, la participation des citoyens à la vie locale est à la fois ancienne (années 60), fortement renouvelée depuis l'opération Manu Pulite par le pouvoir politique mais également peu adaptée aux demandes multiples de participation et d'implication de citoyens dans la vie locale. La problématique de l'intervention de citoyens sur les questions budgétaires semble néanmoins peu centrale dans l'implication des citoyens. Qu'en est-il réellement ? Quelle est l'origine de cette situation ?

4.2.4.2 Les budgets locaux : une décentralisation récente et contrôlée par les pouvoirs locaux.

La problématique de la constitution d'un débat autour des questions des finances locales engagé par les citoyens est globalement peu pertinente à l'heure actuelle en Italie. Deux raisons permettent d'éclairer cette observation.

Tout d'abord, une explication d'ordre historico-fiscale. Les dépenses locales engagées par les collectivités (Communes, Provinces et Régions) n'ont qu'été tardivement fondées sur une fiscalité locale propre. Les budgets ont été pendant de longues décennies construits sur le transfert des recettes de l'Etat. Cette situation a changé légalement depuis une dizaine d'années à partir de réforme engagées par le ministre chargé de la réforme de l'Etat, Franco Bassanini (lois de 1997[44], 1998 et 1999), et dans les faits à partir du début des années 2000. A titre d'exemple, jusqu'en 1997, 85% des revenus des régions étaient constitués de transferts. Ces lois ont créé une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu composé d'un taux fixe (0,9%) et d'un taux variable (jusqu'à 0,5% supplémentaire). En 1998, un impôt régional sur l'activité productive a été créé (IRAP) : assiette constituée de la valeur ajoutée nette hors amortissement sur les entreprises, les commerces, les entreprises agricoles, les professions libérales, l'Etat et les collectivités publiques. Ce mouvement s'est poursuivi en 2001 avec la loi Amato qui a eu pour effet d'accroître les pouvoirs fiscaux des régions, notamment celui de créer et de percevoir leurs propres taxes. Pour les communes, les recettes fiscales sont l'impôt communal sur la propriété immobilière (ICI), une partie de l'impôt additionnel sur le revenu (IRPEF), une partie du produit de l'IRAP, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance sur la publicité. Aujourd'hui, peu de citoyens se sont appropriés la question. Quelques organismes professionnels ont tenté la constitution d'observatoires de finances locales mais cela reste dans un secteur très particulier. C'est le cas en particulier d'une fédération d'hôtels qui s'est inquiété de l'imposition variable sur l'ICI selon les Régions.

A noter que l'ICI a été supprimé[45] récemment par le gouvernement Berlusconi afin d'aider les propriétaires de résidences principales touchant directement les finances des communes fondées en grande partie sur cet impôt local. L'ICI représente 70% des taxes locales. Des disparités vont certainement se faire jour entre d'un côté des communes souhaitant maintenir un certain niveau de services publics, donc augmentant d'autres impôts locaux et de l'autre des communes choisissant de ne pas augmenter

[43] http://www.urba.arch.unifi.it/CMpro-v-p-398.html

[44] Se reporter notamment à la loi n°59 du 15/03/1997, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

[45] en dehors de cas spécifiques : habitations de grande qualité, châteaux ou palais ayant un intérêt artistique ou historique.

sensiblement l'imposition locale. On peut imaginer que cette question sera appropriée par des associations locales. Pour le moment, ce sont les élus[46] et réseaux associatifs[47] nationales qui ont soulevé la question.

La deuxième explication est liée au contrôle exercé par les pouvoirs publics locaux dans le cadre de la mise en place de budgets participatifs. Le principe a été médiatisé à la suite du Forum Social de Porto Alegre en 2001 et rendus possibles depuis la réforme du Titre V (art.118 et 119) de la Constitution qui permet la valorisation des collectivités locales et des structures participatives[48]. *Nuovo municipio*, a recensé au moins une trentaine d'initiatives de ce type en Italie entre 2004 et 2007 qui ont fait l'objet de présentations et d'analyses. Il s'agit « d'un processus décisionnel qui consiste en amont du vote institutionnel à faire participer la population sur les objectifs et la distribution des fonds publics »[49]. Il est impulsé, le plus souvent par les collectivités (communes, Provinces, Régions).

Les expériences sont assez disparates tant au niveau de la part du budget concerné par les débats (la plupart du temps, il s'agit d'aménagements d'espaces publics, de jardins voire d'équipements pour les jeunes, les personnes âgées… les investissements plus lourds et la section fonctionnement ne sont pas débattus)) qu'au niveau des modalités de discussions (de l'assemblée ouverte aux commissions en passant par les sondages, les questionnaires…). L'apport principal est celui de l'ouverture de ces budgets participatifs qui ont cherché à impliquer au-delà des réseaux associatifs traditionnels de la vie politique locale. Le citoyen de base peut participer de la même manière que tout « professionnel » associatif. Ces expériences ont nécessité, de la part des collectivités, de rendre compréhensible l'information dispensée afin d'être accessible à toute personne. Dans certaines collectivités, le budget local ainsi que l'organisation et le projet municipal sont clairement expliqués avant d'engager les débats sur des points particuliers. C'est le cas par exemple dans la commune de Castel Maggiore où des discussions sont organisées autour des investissements, de l'équilibre budgétaire…

On le voit, les budgets participatifs ont permis d'ouvrir des espaces de discussion sur des questions transversales et techniques. Néanmoins, leur impact direct est plutôt limité que ce soit au niveau du nombre de participants aux réunions ou au niveau du pouvoir laissé aux citoyens. Ces deux observations sont liées, pour le Prof. Allegretti, « la participation est en Italie un processus d'écoute sélective, le politique réalise une synthèse, mais rien n'a radicalement changé par rapport au passé, si ce n'est que cela enrichit un peu la décision »[50]. Pour lui, l'intérêt renforcé ces dernières années par les responsables de collectivités est lié à la volonté de renouveler le rapport entre le citoyen et son représentant politique. La question des finances locales est centrale (en quoi est-elle centrale ?) en sens qu'il « s'agit d'un thème stratégique, souvent perçu par les citoyens comme un « signal fort » de la volonté de changement de la part des institutions ». Le bilan qui est proposé par plusieurs chercheurs italiens[51] apparaît positif : l'association de tous les citoyens au débat budgétaire public permet réellement de réorienter les politiques locales vers une réponse aux besoins des citoyens (notamment les moins favorisés) et de revenir sur des pratiques de corruption qui s'étaient développées à l'abri des regards. Même du point de vue politique, de telles initiatives semblent avoir rétabli une confiance envers l'institution municipale, au point que des municipalités de bords très divers s'y intéressent. Dans le cas de Rome, même si la participation tend à s'éroder au fil du temps, les citoyens non engagés et les mouvements sociaux ont acquis un poids croissant dans le dispositif, au point de pouvoir faire évoluer des règles de répartition des dépenses entre quartiers ou des modalités de décision.

---

[46] par exemple Antonio Di Pietro, ancien magistrat de l'opération *Manu pulite*, fondateur du groupe de centre-gauche *Italia dei valori* s'est inquiété de la possible montée des impôts locaux suite au retrait de l'ICI.

[47] *Nuovo municipio*

[48] Calamo Specchia M., "La réforme du 5e titre de la Constitution Italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union Européenne » *in 6e Congrès Français de Droit Constitutionnel*, Montpellier, les 9 au 11/06/2005, 23 pages.

[49] Allegretti G., *Bilanci partecipativi*, www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/EN/D/D.5b4cf28c4ddaa06b6c87/P/BLOB:ID%3D3271

[50] *1ères rencontres Rhône-Alpes de la démocratie participative en France et en Europe*, 13/06/2006.

[51] Dans « Les budgets participatifs en Europe », La Découverte, 2008, pages 165 et suivantes

Ainsi, le débat autour des questions budgétaires est marqué par deux caractéristiques. Il s'agit en premier lieu d'une problématique récente. Le système fiscal fut fondé durant de longues décennies sur le transfert des recettes de l'Etat. La participation des citoyens s'est organisée sur des problématiques liées le plus souvent à des territoires précis (aménagement d'un espace public, entretien de la voirie, revendications d'équipements…). Les discussions tournaient autour de ces thèmes sans que soit mis en écho la dimension budgétaire. Néanmoins, la question semble sourdre dans le jeu d'acteur local. Il est le plus souvent à l'initiative de collectivités locales, qui voyant la part des taxes locales augmentées dans leurs recettes souhaitent communiquer voire débattre sur la politique budgétaire et fiscale. Le débat, est le plus souvent structuré par les municipalités, les Provinces et les Régions à travers les budgets participatifs donnant soit l'information sur les comptes locaux soit permettant une intervention sur une partie des dépenses pour l'année suivante. Pour la plupart, il s'agit d'expérimentations.

Il s'agit d'un des points d'opposition entre les modèles Italiens et Français. La problématique des finances locales est l'apanage des pouvoirs publics locaux à travers la mise en place des budgets participatifs. Cette situation comporte quelques avantages : l'information sur les budgets est diffusée facilement, ce qui n'est pas toujours le cas en France.. De plus, en Italie, ces informations sont simplifiées et expliquées afin d'être compréhensibles par toute personne intéressée. Ce travail est réalisé par les mouvements de citoyens en France avec des difficultés pour celles n'ayant pas de personnes compétentes (information ou formation nécessaire d'une qualité variable). Enfin des espaces de débats sont créés entre d'un côté les pouvoirs publics et de l'autre les citoyens qui peuvent s'approprier par la suite la question.

Néanmoins, ces initiatives apparemment développées limitent la possibilité de création de structures indépendantes de surveillance. La question est ainsi posée de la qualité et de l'objectivité de l'information transmise aux citoyens par les collectivités. Il semble difficile d'aller au-delà des informations données par celles-ci. Malgré les difficultés inhérentes (accès, traitement et diffusion de l'information), les mouvements de citoyens Français peuvent en théorie avoir accès à l'ensemble des informations (des comptes administratifs aux factures, frais divers de la part des élus…). L'absence d'outils d'interprétation de budgets locaux en constante évolution (notamment avec le retrait de l'ICI), le fait qu'il s'agisse d'une problématique récente pour les citoyens et que les sphères de la participation existent par ailleurs sont également des facteurs expliquant l'intérêt encore limité des citoyens Italiens. Enfin, comme en France, certains soulignent le danger d'organiser un débat autour d'experts de la comptabilité locale : experts élus, experts de l'administration, experts associatifs, citoyens experts. Un enjeu de vulgarisation et d'explication de l'objet même des budgets participatifs est ainsi soulevé : « on doit apprendre à transmettre l'idée que le budget participatif n'est pas l'explication d'un document comptable ennuyeux, mais un lieu où citoyens et institutions travaillent ensemble à la hiérarchisation des dépenses de l'administration »[52] On peut néanmoins émettre l'hypothèse d'un développement d'initiatives alternatives répondant à la fois à une nouvelle demande de forme de participation et du succès limité des budgets participatifs qui risque de pousser des citoyens à se regrouper afin de travailler à partir des comptes locaux.

4.2.4.3 Le cas de Contaroma

Ce dispositif de comptabilité environnementale, à la fois physique et financière, est né d'une volonté de trouver un outil financier correspondant à l'Agenda 21, qui devait devenir, suite au sommet mondial de Joannesburg, le cadre principal des politiques locales de développement durable. L'outil est donc né dans un service municipal, le Département X (service environnement), par ailleurs chargé du développement durable. La particularité des Agendas 21 locaux est d'établir une stratégie sur de nombreux plans relevant de la trilogie du développement durable (économie, environnement, social), ce qui suppose d'avoir un outil de suivi « interservices » dans une commune. Ce souci de mettre en place un outil financier se retrouve dans d'autres villes européennes, notamment en France où le ministère de l'environnement s'associe à celui

[52] Allegretti G. et Herzsberg C., *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto Europeo*, Transnational institute, document de travail, 2004, 41 pages. http://www.tni.org/reports/newpol/allegretti-herzberg.pdf

de l'Equipement pour financer une expérience dans 4 ville en 1997-98, avant de l'étendre à 5 autres villes dans le cadre d'un projet européen Life mené avec les Eco Maires. Mais nous retrouvons également des tentatives dans d'autres communes regroupées dans les projets européens CLEAR, FEAT et ECO-BUDGET, ainsi que la commune de Bergame et plusieurs régions italiennes.

L'aspect participation est évidemment présent dans un tel projet, puisque les Agendas 21 comprennent systématiquement un volet gouvernance fort, voire de participation dans l'esprit de la Charte d'Aalborg. C'est dans ce cadre que la commune de Rome entame le projet Contaroma dans le cadre du forum Agenda 21 de Septembre 2002. La mise au point du projet va s'étaler ensuite sur plus d'un an avec l'aide de l'Etat italien (co-financement du ministère de l'environnement, juillet 2001):

-une étude préliminaire à partir des exemples antérieurs d'autres collectivités a été réalisée par un organisme spécialisé

-puis les services ont analysé les possibilité de leur propre système comptable pour effectuer un suivi financier des actions

-enfin le repérage et la a validation des actions recensées aboutit à une maquette finale du dispositif et sa mise en œuvre sur deux années avec un retour sur quelques années antérieures.

Le dispositif romain a la particularité d'être intégré en tant que « fonction » (la n°9) au système comptable normal, au demeurant très traditionnel –assez proche du système français-. Il doit donc permettre de décrire l'effort financier de la commune en matière environnementale, voire de développement durable, sans effort permanent d'analyse fine des comptes, ce qui semblait être à la même époque le principal obstacle pour les communes françaises. Cependant, ce résultat est atteint par une simplification du choix des actions et dépenses retenues une fois pour toutes, faute de moyens et de personnel :

-parmi des postes déjà connus des budgets techniques ;

-en fonction des demandes de l'agence régionale de l'environnement, qui reproduit les conventions européennes de calcul des dépenses environnementales.

Dans un bilan réalisé en 2003 à l'issue de cette expérience, il ressort que les principaux problèmes tiennent à la compatibilité entre la démarche comptable locale, mise en œuvre par les services, et les données incluses à l'échelle nationale dans les comptes macroéconomiques de l'environnement. Les comparaisons, qui permettent de situer une ville par rapport à des chiffres nationaux, deviennent aléatoires. La nécessité d'une formation des services des villes engagées dans de telles expériences est apparue. Par ailleurs, le lien entre la comptabilité et le suivi concret des actions menées n'est pas réalisé systématiquement, notamment à l'échelle de quartiers ou pour des thèmes qui sont mal répertoriés dans les nomenclatures comptables. Du fait de ces difficultés techniques, il est apparu difficile de porter au niveau politique et en débat public ces données, tout en reconnaissant que la clarification du projet pourrait en résulter.

Néanmoins, une lettre de Contaroma et un site internet ont permis d'entamer la diffusion de l'information et un effort de participation.

Comme l'indique un article de bilan des initiatives de comptabilité environnementale en Italie[53], les initiatives diverses menées en ce domaine butent encore sur le manque de transparence en raison de la nature des dépenses environnementales et de l'absence de mesure des résultats induits par les politiques locales. Se posent en effet des questions de territoire ou d'échelle (les résultats les débordent souvent), d'alternative entre les mesures de prévention et de réparation (les plus coûteuses ne sont pas les plus efficaces), d'identification des résultats, mais aussi de tri entre les mesures nationales et locales, entre l'intervention d'autres acteurs et celle de la collectivité. Autrement dit, il convient de mettre en face des dépenses des mesures physiques de l'évaluation des résultats. Ces questions ont été également rencontrées dans les expériences françaises et ont buté sur la complexité technique des interprétations. Enfin, une phase de simplification du message doit permettre de communiquer de façon transparente sur les résultats

[53] « La contabilita ambientale como strumento per la formulazione et la valutazione delle politiche publiche » Di Palma, Falcitelli, Fernia 2006

pour ouvrir le débat, en évitant de manipuler l'information. La conclusion est ici que la démarche en est restée à un stade de communication « institutionnelle », sans encore atteindre l'impartialité voulue.

4.2.5 Les pays de l'Est

La mise en place d'une coopération administrative soutenue par l'Europe avant l'adhésion des pays de l'Est a amené ceux-ci à intégrer d'emblée des exigences de démocratisation locale, que l'on retrouve aujourd'hui dans un certain nombre d'initiatives d'information des citoyens ou de participation. La France a d'ailleurs activement participé à ce « transfert », se présentant comme un pays phare en matière de décentralisation, dans le cadre des programmes Phare. La plupart des pays de l'Est dispose dans leur constitution d'un système plus clair (séparation des pouvoirs) et plus démocratique (proportionnelle souvent, droit de pétition, etc.) que le système français.

Le cas évoqué le plus souvent est celui de la Pologne. Pas moins de 11 lois (plus la constitution) ont concerné depuis 1989 les droits du citoyen dans le cadre de l'accès aux documents, la lutte contre la corruption, le droit de référendum, etc. Mais les dispositifs les plus efficaces tiennent au pouvoir des associations, car les plaintes judiciaires sont instruites avec une grande lenteur et les services municipaux sont trop proches du pouvoir politique pour être un appui en cas de contestation. Les associations ont à l'origine un caractère humanitaire ou de défense des droits fondamentaux, mais de plus en plus, elles ont des objets régionaux liés au développement, à la culture, à la démocratie. Ce ne sont pas des associations militantes ou citoyennes. Il peut également d'agir d'associations entre collectivités locales, mais défendant les principes démocratiques en raison de leur appartenance à des réseaux européens[54] ou mondiaux. La tendance va cependant vers une baisse du soutien populaire à ces associations, en raison de la faiblesse globale de la société civile et de l'interpénétration de la politique et des administrations, qui laisse peu de marge de manœuvre au citoyen.

Alors que la démocratie participative était dans le programme de tous les partis à la chute du communisme, il a fallu plus d'une dizaine d'années pour qu'elle entre dans les faits, principalement sous l'impulsion d'individus et de groupes de pression[55]. Il s'agit d'abord du recours très fréquent à la consultation de la population, mais aussi de l'intervention d'ONG dans le cadre de grands programmes de développement ou de renforcement de la citoyenneté. Le cas étudié par D.Dakowska pour l'ADELS (programme Picri/ IDF) montre bien les ingrédients de ces initiatives : l'existence de dispositifs prévoyant la participation des habitants (Agenda 21 ou programme de développement appuyé internationalement), le souci d'une image de la ville, une volonté de meilleure gestion des fonds publics et privés (notamment dans le cas présent une grande entreprise locale). Deux associations locales se sont engagées avec l'appui de fonds étrangers ou internationaux, dans une campagne pour la transparence de la gestion, au point d'obtenir un label pour la ville. Des référendums ont eu lieu pour sur la forme prise par les appuis extérieurs, débouchant sur une participation de citoyens « choisis » au processus de décision.

Plus généralement, nous retrouvons dans plusieurs pays de l'Est une double filiation de la participation :

-d'un côté **les conseils de quartier** ou d'arrondissement, qui disposent de certains pouvoirs de gestion locale, mais aussi de désignation des instances de l'exécutif ou du conseil municipal. Ces niveaux de représentation « intermédiaire » peuvent avoir un rôle décisif de « seconde chambre », sans toutefois participer étroitement à l'instruction des dossiers, sauf de quartier ; il existe également un tissu associatif mis en place pour représenter les habitants à divers niveaux, mais il est perçu comme plus proche du régime communiste que de la population ;

-de l'autre des associations à but humanitaire ou générique, rattachés à des mouvements internationaux de défense des droits ou du développement, qui oeuvrent au développement économique et social de ces pays. Ici, la participation est axée sur la notion de changement de la société locale par la mise en valeur de nouvelles élites et la formation, la sensibilisation à des thèmes nouveaux (environnement, économie de marché). D'où la sélection des membres, l'implication en tant qu'**intermédiaires entre les pouvoirs locaux et les organismes internationaux**, soit pour des dispositifs

[54] Małgorzata Molęda-Zdziech La démocratie participative en Europe. Le cas de la Pologne, note au conseil de l'Europe, 2004

[55] Voir F.Robbe La démocratie participative, L'Harmattan

contractuels ou d'aide, mais peu dans démocratisation des décisions locales. Il s'agit d'abord de faire évoluer la façon de penser des élites locales. Les aspects financiers sont évidemment importants dans un tel travail, puisqu'il s'agit d'utiliser au mieux des moyens financiers extérieurs ; mais il semble bien que cela se situe dans un cadre d'optimisation des décisions techniques, avec l'appui de citoyens connaissant bien la ville. Les objectifs restent, eux, définis par les fonds ou organismes internationaux[56].

4.3 Conclusion des expériences et des situations étrangères

Le paradoxe de l'utilisation faible ou en régression des outils de participation « réglementaire » (référendum, initiative citoyenne…) par rapport au succès des expériences de réforme globale de l'organisation et du système comptable avec la participation citoyenne est un résultat étonnant : il dénote la faible implication du citoyen lorsqu'il intervient dans un contexte fermé et ponctuel où les risques de récupération des procédures par le politique sont élevés. Autrement dit, **le constat très général d'un désintérêt des citoyens pour les affaires politiques locales tient d'abord au constat de sa faible capacité à faire évoluer les choses**, qui débouche sur une demande de prise en compte systématique de leur avis dans les prises de décision. Ce constat recoupe le fait qu'une réelle diversification des publics qui « participent », ne se rencontre que si le processus de décision est réellement ouvert, avec une participation et non une simple consultation du public.

La concordance entre les réformes institutionnelles ou budgétaires et les expériences de participation semble avoir été un facteur de succès de ces dernières en Allemagne et aux Pays Bas, plutôt dans des contextes où il n'y avait guère à espérer de changement politique –mais pas toujours.

L'observation des situations concrètes semble montrer (sous réserve de la faible durée des expériences) que l'entrée du citoyen dans les débats est favorisée par un cadre précis et organisé :

-une compétence reconnue, sur laquelle de nombreuses analyses ont déjà été produites (les « savoirs » du citoyen, par exemple[57]) ou un positionnement fort (donneur d'ordre ou preneur d'ordre) ;

-une possibilité de mise à niveau des informations, soit à travers l'existence d'une médiation, d'une formation, d'un outil de comparaison (benchmarking ou rétrospective). Cette information permet alors de fonder un regard critique, qui complète le savoir citoyen ;

-une clarification de la place du citoyen dans le processus de décision institutionnel : rôle bien établi des lieux de débat, des instances de décision ou de délibération, de l'exécutif ; mais aussi place dans le dispositif de contrôle, à côté d'instances comme le comptable certificateur, la cour des comptes, la tutelle ; plus le dispositif est clairement cadré et les fonctions rappelées, plus la participation est valorisée ;

-un résultat effectif au travail réalisé par les citoyens, avec une durée significative de l'expérience. En ce sens, le simple contrôle n'apparaît pas très valorisant, ni la substitution aux fonctions d'un expert (le citoyen ne serait qu'un fournisseur d'informations ou d'analyses, de plus gratuit !). Il convient de mettre en valeur l'apport et la modification de la trajectoire des décisions par le processus de participation. Rappeler l'orientation antérieure, les apports de chaque stade, n'est pas inutile. Le fait qu'une expérience ne donne pas de résultats après deux ou trois ans n'est pas une preuve d'inefficacité : les engager sur un mandat au moins est nécessaire.

Les systèmes de décision flous ou trop personnalisés (autour du personnage du maire par exemple) **sont moins favorables au positionnement du citoyen**. Le fait de bien distinguer les pouvoirs et le rôle de chaque instance, à partir de textes ou de règles, est une nécessité, car le citoyen doit pouvoir sortir d'une fonction de simple « groupe de pression », donc asseoir sa légitimité.

La situation française apparaît très contrastée par rapport à l'évolution rapide et récente des autres pays : le système comptable reste peu analytique et décalé par rapport aux politiques menées ; le dispositif

[56] Cf Citizen participation and pro poor budgeting, UN 2005, 130 pages

[57] Voir la synthèse des rencontres du centre Max Bloch à Berlin « Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative? »

institutionnel n'est pas clair (pas de distinction exécutif/ délibératif ; faiblesse du statut des directions de services municipaux ; découpage par domaine et non par politiques) ; le contrôle ne se fait qu'a postériori. Les conditions ne sont donc pas remplies pour permettre une véritable implication des citoyens, sauf à clarifier les choses au niveau local.

Des pistes de méthode ressortent de la comparaison étrangère avec les monographies françaises :

-la qualité et l'utilité des documents financiers fournis au citoyen, la façon dont ils sont lus par ceux qui participent, induisent la qualité des questions posées et des contributions.

-il faut remettre en cause les hypothèses de l'usure inévitable des dispositifs, de concentration inévitable sur quelques groupes d'habitants (cercle participatif) : les exemples signalés concernent des contextes très divers, bien que résultant souvent d'une initiative à la fois nationale et locale. Il est clair que les moyens mis en œuvre pour permettre le succès de la participation (moyens d'animation, réforme en profondeur du système comptable pour le rendre plus adapté aux questions stratégiques, coopération étroite avec les services) ont un poids considérable ;

-quelle analyse du risque pour les élus, le coût en termes de ralentissement des décisions, par opposition aux avantages (meilleure acceptation des décisions) ? Cet aspect est bien sûr un argument des détracteurs de toute participation : dans les cas observés, le fait que de toutes façons les décisions ne sont pas prises de façon fermée (il existe des phases de consultation et de préparation), ne change que la géométrie des partenariats. La rentabilité du processus se mesurerait d'abord à la qualité des décisions.

-les perspectives dans un contexte de repli des associations et des groupes militants d'habitants : les cas néerlandais et allemands se réfèrent bien à ce contexte, qui ne signifie nullement que le citoyen refuse de s'impliquer, mais que son exigence de valorisation de sa contribution et de visibilité des enjeux (à travers l'information) est plus forte, quel que soit le cadre de sa participation. Au contraire, le fait que cela se situe directement dans le cadre municipal peut être un atout.

La question du système comptable est majeure : le fait que l'on retrouve dans les cas allemands et néerlandais le passage à une comptabilité d'objectif (par programmes) et de type patrimonial, semble être un facteur important, même s'il n'est pas pensé comme un outil de participation. Cette nouvelle comptabilité est plus adaptable au débat, puisqu'elle permet une analyse plus fine des postes de coût, elle est reliée à des politiques ou de grands objectifs (donc favorable à l'évaluation des promesses politiques faites), enfin elle permet de mieux distinguer les aspects purement financiers de l'état du patrimoine public, des comptes d'exploitation et de bilan. Certes une partie de ces informations existent dans les systèmes traditionnels de comptabilité publique, mais la visibilité du résultat, parfois aussi l'existence de rapports d'activité ou de présentation des résultats, d'audit, sont des facteurs très favorables à la participation. Il est clair que **le débat apparaît moins « politisé »** (au sens d'une incompréhension de fond entre majorité municipale et certains citoyens) dans les deux pays cités.

5 Résultats et recommandations

Les dix dernières années ont connu un certain développement des initiatives citoyennes en matière de finances locales. Plusieurs raisons l'expliquent : la diminution des migrations (les problèmes doivent se régler sur place), le poids de la fiscalité locale dans l'imposition sur les ménages, l'absence de réflexion nationale sur ce sujet (si l'on exclut la réflexion institutionnelle sur l'excès des niveaux d'administration), l'absence de réponses des partis politiques sur le sujet.

Types de revendications citoyennes

2000	2009
-respect du citoyen par l'élu et réciproquement, -justice sociale et fiscale, -défense de la démocratie locale, indépendance, méfiance vis-à-vis des partis et grandes entreprises intervenant dans les services publics locaux, -respect du droit et même exigence de traitement entre public et privé -reconstituer un contre-pouvoir local, une force d'investigation, face aux déficiences du contrôle de légalité, de l'opposition municipale, des lois, renforcé par la décentralisation.	Mêmes revendications puis -information objective et indépendante, comparée -possibilité d'évaluation de l'efficacité et de la performance -réduire la complexité du système, clarifier les compétences -maîtrise des dépenses publiques (fin de la hausse, voire baisse)

La mobilisation de citoyens sur ce sujet part incontestablement de la fiscalité, pour remonter ensuite vers l'origine, à savoir la dépense et l'analyse des dossiers. Ce trajet est long, puisqu'il suppose un passage par l'échec des revendications de révision fiscale, généralement sans lendemain (le dispositif est national, très opaque et les réformes ambigües). Nous avons recensé un très grand nombre d'associations de défense des contribuables, dont l'activité est quasiment limitée aux périodes d'élections, aux conseils à des réclamations individuelles et à la simple dénonciation des gaspillages et scandales.

Les initiatives citoyennes restent cependant peu nombreuses à l'échelle nationale et les « militants » impliqués encore moins, par rapport aux mouvements environnementaux ou de défense des droits, plus encore par rapport aux dispositifs de participations ambitieuses de certaines collectivités à l'étranger. Le même constat peut être fait sur les initiatives institutionnelles pour faire participer les habitants, notamment les budgets participatifs sous toutes leurs formes. Nous avons en France une faible mobilisation sur ces sujets par rapport à d'autres pays. La réorientation vers l'engagement politique intervient souvent avant.

La position de ces citoyens est très marquée par la méfiance et le refus du politique. Ils insistent sur leur objectif d'**impartialité et de mise en place du préalable technique** au débat politique (respecter les règles, assurer la traçabilité des décisions….). Leur position leur interdit de déboucher sur un projet de société afin de rester sur le terrain non politique et purement financier dans un premier temps. Entrer sur le débat de société implique en effet pour eux de dériver vers un débat normé (diminuer les dépenses ou augmenter les recettes ; au lieu de rationnaliser la gestion) qui évite les questions de fond.

L'accès à l'information a évolué depuis une dizaine d'années : il est indéniable que les publications et l'accès à des éléments des comptes (MINEFI et ministère de l'intérieur) apportent à la fois des données globales et des ratios par catégories de collectivités. La France présente la situation paradoxale d'avoir

développé un grand nombre de lois très favorables à la transparence de l'information sur les dépenses (loi Chevènement), mais d'en rendre l'application quasiment inefficace.

Mais les informations publiées sont très éloignées des questions que se posent les citoyens, qui concernent d'abord les coûts de services, de projets, voire l'accès à l'information plus détaillée sur des mouvements financiers précis. Dans la situation institutionnelle très diverse et complexe des collectivités françaises, cela concerne au premier chef les mouvements financiers entre le budget principal et les satellites des collectivités (prestataires extérieurs, associations, établissements publics ou syndicats), mais aussi des éléments analytiques (coût d'une prestation précise) ou la possibilité de produire des coûts unitaires. Enfin, la traçabilité des dépenses dans le temps (sur plusieurs années) est parfois concernée. Le cadre très lourd des conditions d'accès aux documents administratifs (notamment à travers les CADA, commissions d'accès aux documents administratifs) répondent mal au problème, car il suppose de disposer d'abord d'un repérage détaillé des informations recherchées, puis de supporter des délais souvent proches du trimestre pour chaque demande. Il en résulte un très faible flux de demandes. Il faut également remarquer que les collectivités ne disposent souvent pas de l'information demandée dans les services financiers, car la comptabilité analytique est très rare, le cadre comptable est rigide et organisé autour de grandes fonctions et non de projets ou de politiques ; les budgets satellites ou transversaux (sur des thèmes comme l'environnement, la jeunesse, l'aide sociale) sont peu nombreux hors du cadre obligatoire[58].

L'observation des initiatives citoyenne conduit à **un diagnostic pour le moment peu encourageant** :

-le dialogue entre les citoyens impliqués et les collectivités s'établit mal ou pas : les préoccupations apparaissent très différentes. La position des élus reste défensive, la méfiance des citoyens est forte.

-il n'y a pas de convergence sur l'information de base (objective ou reflétant une certaine vérité) qui permettrait normalement d'entrer dans un débat. Autrement dit, il existe un désaccord de fond sur les conventions qui permettraient de mesurer les dépenses.

-l'information est de nature très technique rebutant de nombreux citoyens. La vulgarisation n'est pas faite par les collectivités et demande beaucoup de temps et de compétences à quelques citoyens impliqués dans les mouvements de citoyens.

-les outils de suivi dans le temps et de comparaison géographique n'existent pas à un niveau fin ou suffisamment ajustable pour répondre au besoin de situer chaque dépense, donc de donner des bases au débat.

Les mobilisations citoyennes prennent deux formes majeures très différentes :

-d'un côté **des « observatoires »** qui avancent très lentement faute de pouvoir accéder à une information autrement que par des dossiers au cas par cas. Ces observatoires sont fondés sur l'idée que la comparaison des situations sur des dossiers précis permettrait de mettre en évidence la mauvaise gestion locale, voire les faits de corruption. Ils fondent leur action sur la notion d'indépendance et d'objectivité, qui aboutit à refuser tout lien avec des mouvements politiques ou institutionnels. Néanmoins, l'absence de réseau national aboutit à des initiatives encore très locales, parfois à des échecs. Le préalable d'une meilleure transparence des comptes bloque la progression vers une information comparative, mais permet de diffuser de l'information. La méfiance des élus envers ce type d'initiatives est très forte, car le positionnement est sur l'intérêt général, donc directement concurrent de celui des élus. La lourdeur du travail induit par les observatoires est la principal obstacle à leur développement, car le temps des militants, qui doivent être de plus compétents, est limité, tant que d'autres options (à travers le débat avec les élus, des réseaux d'informateurs dans les communes) ne soient envisagées.

-de l'autre, **des « mouvements de défense locaux »**, qui échangent seulement des méthodes et de l'appui technique, mais restent centrés sur des revendications locales. Ces mouvements ont entamé un dialogue avec les collectivités (en fait, seulement les élus) et placé certaines questions à l'agenda. Mais les initiatives débouchent sur la nécessité de passer à des initiatives politiques pour avoir plus d'information et faire évoluer les situations –en raison du dialogue difficile avec les élus-. Le repli sur des approches locales aboutit à un morcellement des mouvements, à une grande réticence face aux coopérations (échanges de méthodes, mais souvent des critiques fortes d'une ville à l'autre). Leur revendication se centre sur la

[58] Sur des budgets réellement autonomes comme le transport en commun, le traitement des déchets, l'eau/ assainissement, le CCAS, certains équipements.

simplification des procédures et des informations comptables, avec parfois un passage au politique lors des élections.

Il est absolument indispensable aux initiatives de citoyens dans le domaine des dépenses locales, d'établir un rapport avec les collectivités locales. L'accès aux documents comptables ne peut se faire en dehors de cela et les débouchés ne peuvent se limiter à une contestation par l'intermédiaire de la presse. Le but de la vigilance, si elle ne débouche pas sur un engagement politique, est bien sûr de faire évoluer les dispositifs de prévention des risques (corruption, dérive des dépenses, alerte sur les décalages face à la réalité des services rendus, protection des biens publics). Seules les institutions publiques peuvent mettre cela en œuvre et le citoyen engagé ne peut que « lancer des alertes ». Or, le rapport à l'institution semble peiner à s'établir en raison d'un fort déséquilibre d'information. Les catalogues de coûts unitaires sur les dépenses locales existent (associations professionnelles de directeurs de services, associations de formation avec des cotisations élevées, comptabilités analytiques internes dans certains services) mais sont inaccessibles au public. Réciproquement, les collectivités refusent de consacrer du temps à produire une telle information en réponse aux demandes des habitants.

Dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption, les citoyens obtiennent parfois des résultats par le biais de mouvements associatifs, qui peuvent signaler des dossiers aux Chambres Régionales des Comptes (avec un succès mitigé[59]), entamer un dialogue avec des élus ouverts ou des procédures à défaut. Mais il s'agit de processus très lents pour un résultat très éloigné des projets locaux, ce qui amène souvent à une mobilisation trop courte pour aller jusqu'au bout des procédures. Rappelons qu'il a fallu 5 à 8 ans pour faire aboutir des dossiers lourds comme l'eau à Grenoble. Or, pour la majorité des citoyens rencontrés, la transparence est considérée comme un préalable, mais pas le fond de leur raison d'agir, qui porte plutôt sur la conduite des affaires locales.

Les revendications financières des citoyens sont par contre très convergentes d'une ville à l'autre :

-la demande d'une ouverture plus grande des documents comptables ;

-un changement de système comptable pour évoluer vers des domaines mieux calés sur les préoccupations des citoyens (sur des politiques, sur des services ou des objets précis) ;

-une obligation d'information avec un accès facile pour les habitants ;

-mais aussi de nombreuses revendications qui impliquent un changement de l'ensemble du système politique : un seul mandat, simplification institutionnelle, …. Ce type de revendications prend assez rapidement son autonomie par rapport au niveau local.

Malgré l'absence de projet de société derrière ces mobilisations citoyennes, il ressort bien **une conception différente de la démocratie, dans le contexte français**. Ce dernier pourrait être décrit comme relevant de « la démocratie du conflit », fondée sur l'opposition entre deux options de société inconciliables mais pesant quasiment le même poids ; elle débouche donc sur la nécessité de dégager un majorité, puis de lui confier de façon unilatérale la maîtrise de la gestion comme de l'information. L'option que l'on retrouve chez ces citoyens est plutôt une recherche de « démocratie du consensus », qui est très répandue dans les pays gouvernés par des alliances. Cette recherche suppose de faire évoluer les points de vue dans un cadre transparent. La démocratie de participation (Macpherson) en est le stade le plus évolué. C'est celui que nous avons trouvé dans les situations étrangères évoquées (Allemagne, Pays Bas) et dans certains budgets participatifs de petites villes. La difficulté d'une telle conception dans le cas français est l'absence de constat d'échec du dispositif majoritaire, qui continue à s'alimenter des débats nationaux et de l'absence de troisième ou quatrième force au-delà du débat droite/ gauche.

Les dispositifs observés à l'étranger montrent clairement la démarche ambitieuse qui est nécessaire pour passer à une démocratie de consensus :

-la mise en place d'une réforme profonde des comptes locaux, pour les adapter à une visibilité des politiques comme à des demandes analytiques et à une comptabilité du patrimoine ;

-la négociation d'un préalable politique entre les groupes présents à l'échelle locale, pour reconnaître la nécessité d'ouvrir le débat aux citoyens, voire de les faire participer à l'élaboration des décisions en raison de leur compétence comme de leurs droits ;

[59] Les cours peuvent se saisir d'un contrôle, mais il ne porte généralement pas sur un sujet très précis, l'indépendance des magistrats est jugée très variable et les résultats souvent peu clairs.

-une réforme institutionnelle qui clarifie les fonctions des différentes instances du gouvernement local (exécutif, adjoints ou bureau, conseil), donne une position également aux services et employés municipaux, clarifie le lien ou les compétences des satellites et des autres niveaux géographiques, et enfin donne des droits d'interpellation aux citoyens.

6. Annexes

6.1 Bibliographie

Fabrizio Cantelli , Steve Jacob , Jean-Louis Genard , Christian de Visscher , Collectif, Les constructions de l'action publique, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 2007, 275 pages

Fabrizio Cantelli, Jean-Louis Genard, Philippe Warin, D. Vrancken, Collectif, Action publique et subjectivité, LGDJ, Collection é, 2007, 259 pages

PY Guihéneuf Chronique d'une conférence de citoyens Ed CL Mayer 2008

Hervé, d'Iribarne, Bourguinat De la Pyramide aux réseaux. Ed Autrement 2007

D.Mouchard Etre représenté. Economica 2009

M.Paoletti Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. La Découverte 2007

P.Rosanvallon La contre-démocratie Seuil 2006

S.Rui La démocratie en débat Armand Colin 2004

Sld P.Coulon Démocratie participative et transformation sociale Sylepse 2008

Sld O.Filleule Le désengagement militant Belin 2005

Sld Sintomer, Herzberg, Röcke Les budgets participatif en Europe La Découverte 2008

sous la direction de Jean TOURNON La République antiparticipative, Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale, , coll. Questions contemporaines, L'Harmattan, 2009

Sld Bacqué, Rey, Sintomer Gestion de proximité et démocratie participative La Découverte 2005

Rapports publics

Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Rapport de Pierre RICHARD, Décembre 2006

Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne, Rapport de Philippe VALLETOUX pour le Conseil économique et social, 2006, 156 p.

Observatoire de la décentralisation France, L'élu local au cœur de la décentralisation: Actes du colloque, Palais du Luxembourg, Paris, jeudi 3 novembre 2005 (Les colloques du Sénat) , Sénat 2005, 344 pages

Jean PUECH, Rapport d'information sur les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation, «Etre élu local aujourd'hui : adapter notre gouvernance locale au défi de la

décentralisation», rapport du Sénat n° 256 (2006-2007) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, Paris, 2007, 124 pages

Michel KŒBEL, Le pouvoir local ou la démocratie improbable, Broissieux, Éditions du Croquant (collection Savoir/Agir), janvier 2006

Conseil de l'Europe, Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales, Comité directeur des autorités locales et régionales, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, Jean-François Husson, Conseil de l'Europe, 2002

Conseil de l'Europe, La participation des citoyens à la vie publique locale, Comité directeur des autorités locales et régionales, Gerry Stoker, Conseil de l'Europe, 2000

6.2 Monographies

6.2.1 Le questionnaire

Le questionnaire qui suit permet de suivre un groupe de citoyens ou une association qui s'est impliquée dans une tentative de participation ou de compréhension de l'action municipale via les finances locales.

Historique de l'intérêt pour les finances locales

-origine et étapes
-montée de l'intérêt du groupe citoyen
-ambiance générale : méfiance, hostilité/ intérêt pour la démarche, ouverture

Contenu

-modalités d'accès aux informations financières : forme de la demande – délais subis – forme de mise à disposition –
-détail des documents obtenus (complets, traçables, avec ou sans explications du comptable pour comprendre les spécificités locales….)
-réponse aux questions complémentaires : ont-elles été acceptées ?
-jugement sur les modalités de mise à disposition :
Lourdeur – interactivité – approfondissements – possibilité d'analyse
Pluriannuel – consolidé- visibilité des aspects cachés
Explications – mise en perspective

Résultats

-rapprochement des points de vue, possibilité d'un débat
-effets sur la comptabilité ultérieure
-mise en place d'une concertation/ information dans la durée
-élargissement de l'intérêt à d'autres aspects financiers
-utilité pour la révélation de problèmes ou pour émettre des alertes

6.2.2 Le cas de l'agglomération lyonnaise : Association CANOL – département du Rhône

CANOL a été créé dans un contexte géographique assez particulier. Le territoire originel se limitait à quelques communes de la couronne aisée du nord-ouest Lyonnais (autour d'Ecully). Avec la réussite de l'association, la compétence territoriale a été élargie à l'ensemble des collectivités du Rhône (communes, EPCI, département) voire parfois conseil régional de Rhône-Alpes.

Origine du mouvement de citoyen

Ce mouvement de citoyen a été créé sous forme d'association fin 1999. L'objectif était assez général et visait une simple compréhension des dépenses locales et au besoin une dénonciation ce qu'ils considéraient comme des dérives budgétaires.

« Les dépenses des différentes collectivités territoriales du Rhône : elles augmentent beaucoup trop vite, beaucoup plus vite que l'inflation et que l'accroissement de la richesse nationale. C'est totalement anormal. Il faut tout faire pour que nos élus territoriaux prennent conscience qu'il faut assainir la situation »[60]

L'association s'est vite structurée autour de membres actifs nombreux (personnes participant aux au bureau, au conseil d'administration mais également aux commissions), issus pour la plupart des classes moyennes.

Sa réussite s'explique en grande partie par la recherche perpétuelle d'objectivité. Le but recherché était de rendre crédible l'association à la fois auprès des collectivités (diversité des thèmes choisis, méthodes utilisées, échelon d'intervention) et des citoyens afin d'asseoir CANOL dans le milieu politique, associatif et citoyen local. Cette objectivité s'appuie donc sur cet apolitisme affiché, conforté par le choix de compétence territorial qui permet de revendiquer une indépendance vis-à-vis des cibles de l'association (« toutes les communes qu'elles soient de gauche ou de droite sont traitées » selon le Président de CANOL). Elle prend également forme à travers une organisation très stricte : elle est fondée sur de nombreux groupes de travail thématiques ou stratégiques qui se réunissent très régulièrement. Enfin, avec la réussite de l'association (plus de 1000 membres), CANOL s'appuie sur les compétences avérées de ses membres dans chacun des thèmes traités.

Aujourd'hui, de par ce biais, ce mouvement de citoyen a obtenu une écoute et une visibilité importante auprès de nombreux citoyens, le nombre de membres dépasse le millier d'adhérents. Nombre d'entre eux n'ont jamais participé à des mouvements politiques, syndicaux voire simplement associatifs.

Base de la réussite de CANOL, l'apolitisme affiché est scrupuleusement respecté. Un membre du bureau de l'association a été élu dans une petite commune du département, ce qui a eu pour conséquence immédiate sa démission. De même, CANOL se refuse de faire toute publicité sur la qualité de gestion de telle ou telle commune. Il importe de pouvoir parer ce mouvement de citoyens d'une crédibilité sans faille vis-à-vis des collectivités dont les comptes ont été analysés. CANOL, suite aux analyses budgétaires, se permet d'attaquer toutes les collectivités sans distinctions politiques.

Quelques tentatives ont été menées afin de rapprocher CANOL et Contribuables Associés. L'idée originelle était de faire de CANOL une antenne de la structure nationale. Cet objectif a été abandonné mais un appui méthodologique est parfois fourni par Contribuables Associés par le biais de consultations de guides.

En dehors de cette initiative, CANOL n'entretient pas de relations régulières avec d'autres mouvements de citoyens de ce type. Une connaissance existe sur certaines structures en raison soit de leur ancienneté (contribuables d'Aubagne, de l'Hérault ou de l'action de Serge Grass), soit d'un mode d'action plus autoritaire (contribuables Spiripontains).

[60] Champ d'action – http://site.voila.fr/canol/page2.html

Les questions posées :

Q1. L'Etat doit de manière urgente réduire son niveau d'endettement, ce qui nécessite une très forte limitation des dépenses publiques et un retour à l'équilibre budgétaire

Q2. Il faut donner au Parlement l'obligation et les moyens juridiques, techniques et financiers de contrôler efficacement l'utilisation des fonds publics et des administrations publiques

Q3. Le référendum d'initiative populaire doit être instauré à l'échelon national, comme aux divers échelons locaux.

Q4. La perception par les associations loi 1901 de subventions publiques doit être limitée à 50% de leur budget, d'éventuels dépassements étant en réalité des délégations de services publics

Q5. Le cumul des mandats électifs doit être proscrit et seuls deux mandats successifs doivent être autorisés

Q6. A l'instar des syndicats de salariés dans les entreprises, les associations représentatives de contribuables doivent être obligatoirement consultées par toutes les instances de décision ou de médiation concernant les questions de fiscalité locale et de budget.

Q7. L'organisation territoriale française, unanimement reconnue comme lourde, opaque et dispendieuse, peut et doit être simplifiée. Pour cela, il convient de jumeler et coordonner étroitement, tant sur le mode électoral que sur le mode fonctionnel, régions et départements d'une part, communautés de villes, d'agglomérations ou de communes et communes d'autre part.

Q8. Les élections locales, notamment municipales ou régionales, doivent intégrer une plus forte dose de proportionnelle, afin de permettre une véritable opposition dans les assemblées

Q9. Toute modification de taux d'imposition par les collectivités territoriales et tout dépassement du taux d'endettement autorisé (seuil à déterminer) doivent être soumis à referendum local.

Q10. La taxe d'habitation et les taxes foncières, dont les modes de calcul sont incompréhensibles et inégalitaires, doivent être supprimées et remplacées par un impôt local unique, plus simple et plus équitable, prenant pour base taxable l'ensemble des ressources des ménages, afin de sensibiliser l'ensemble des citoyens au coût des services publics.

Q11. Les aides de l'Etat aux collectivités territoriales doivent être simplifiées, en regroupant dotations, subventions, allocations, compensations,... et en les redistribuant d'une façon plus équitable entre les collectivités.

Contenu et accès à l'information

Contenu de l'information

Les arguments mis en avant par CANOL sont liées directement aux dépenses des collectivités locales et ponctuellement aux questions de fiscalité. Du fait d'une intervention sur un territoire extrêmement vaste, les sujets sont variés : cela peut aller de la Maison départementale pour les personnes handicapées à la création d'un « OL Land » pour le club de la capitale des Gaules en passant par l'élimination des déchets…

Les données utilisées sont :

- celles du MINEFI dans une optique comparative entre les collectivités (par exemple comparaison des comptes des 25 communes de plus de 10 000 habitants du département du Rhône). Elles sont considérées comme intéressantes mais ont l'inconvénient d'être beaucoup trop synthétiques. Néanmoins, il s'agit d'une source essentielle pour CANOL.
- les comptes administratifs des communes. Malgré le caractère détaillé de l'information obtenue, il reste des zones d'ombres qui bloquent parfois la connaissance exhaustive des comptes et empêchent un traitement par l'association. La ligne « divers » fait souvent l'objet de débat et il ne semble pas possible d'avoir plus d'information sur cette ligne. Il est ensuite nécessaire d'avoir accès aux factures mais cela augmente considérablement les délais.
- des entretiens sont également menés avec des élus ou techniciens en charge des sujets étudiés.

Le rôle que CANOL souhaite tenir est essentiellement informatif, non seulement avec sa note d'actualité mais aussi et surtout avec sa note thématique. Il est fait un point précis sur un sujet choisi. Nous avons pris plusieurs exemples pour illustrer l'information produite par CANOL.

Par exemple, pour la MDPH, une partie importante est consacrée à la définition du handicap, à la loi de création de ces maisons pour les personnes handicapées, leur esprit ainsi qu'à des données générales au niveau national.

Qu'est-ce que le handicap et combien de personnes sont concernées ?

Au sens de la loi, **le handicap est défini comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société sub par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physique sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. Toute person handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la société qui lui garantit l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous l citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté.** ».

Cela induit des coûts colossaux : en 2006, le compte social du handicap est évalué à **34 milliards d'euros**, soit 1,91% du Produit Intérie Brut (PIB) de la France. Il se répartit comme suit :

1. **Les pensions d'invalidité** versées par la sécurité sociale (26,5%) aux assurés sociaux ayant acquis un handicap au cours de leur professionnelle,
2. **Les rentes d'accident du travail, les indemnités journalières d'accident du travail et le Fonds spécial des accidentés l'amiante (21,6%)**
3. **les prestations versées aux personnes handicapées en vue de compenser des charges inhérentes à leur handicap**
4. **les prestations médico-sociales correspondant à l'hébergement, l'éducation ou les soins à domicile (25,1%).**

Ces chiffres ne tiennent pas compte de toutes les mesures collectives nécessaires à l'accessibilité des lieux et services publics, ni d subventions versées aux associations oeuvrant en faveur des personnes handicapées, ni des allègements fiscaux,…
Seuls les points 3 et 4 qui relèvent des Maisons Départementales de Personnes Handicapées sont étudiés ici

Extrait 1: délimitation handicap et dépenses nationales – CANOL bulletin d'informations n°39.

Dans le même esprit, dans une autre note thématique concernant la voirie du Grand Lyon, il a été consacré une place essentielle aux compétences du Grand Lyon, à la description de la stratégie…

Que représente la voirie du Grand Lyon ?

La compétence « voirie » du Grand Lyon concerne :

- **la Circulation** dans toutes les rues et les routes des communes du Grand Lyon en dehors des voies autoroutières , des voies rapides urbaines et des voies rurales.
- **Les aires de Stationnement** dans les rues et les places, en dehors des parkings qui sont gérés en exploitation externe,
- **les trottoirs et leur aménagement,**
- **La sécurité** sur le domaine public de la voirie,

Elle ne comprend pas les Parcs et Jardins ni l'éclairage des voies et places qui sont de la compétence des communes .

Il faut également y inclure tout ce qui est indispensable au fonctionnement de la ville, la plupart du temps en sous-sol comme les réseaux d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunications et de chauffage dont les opérateurs doivent normalement se coordonner avec les services de la Voirie pour leurs interventions.

Le Budget des Dépenses de la voirie est à peu près divisé par tiers entre :

- **les projets de Sécurité** (installation de feux de croisement, mise aux normes des tunnels, giratoires,...)
- **les projets d'agglomération** (Carré de Soie, Confluent, Tramway, Metro,...) issus du plan de mandat,
- **les travaux communaux** initiés par les communes : interventions ponctuelles, qui font l'objet d'une attribution de fonds pour l'entretien des voies et places, et projets qui nécessitent des études préalables du Grand Lyon.

Le Budget des Recettes comprend :

- les redevances des opérateurs utilisant le sous sol (EDF, France Télecom,...)
- les Recettes des utilisateurs de l'emplacement public comme les abribus de Decaux, les panneaux de publicité, les terrasses des Cafés et Restaurants empiétant sur les trottoirs et places,
- une partie des recettes de péage du périphérique Nord (TEO)

Extrait 2 : informations générales voirie – CANOL bulletin n°40.

Les chiffres sur lesquels le Grand Lyon communique sont les suivants :

- 2 548 Kms de voies communautaires et environ 270 Kms de pistes et de bandes cyclables
- 1 422 carrefours à feux régulés, soit plus de 7500 feux tricolores
- 300 carrefours régulés dans 20 zones avec 248 postes de mesure de trafic
- 86 caméras de surveillance de trafic
- 19 panneaux à messages variables
- 60 zones piétonnes protégées par des bornes mobiles
- 210 traversées piétonnes équipées pour les malvoyants
- 262 ponts et passerelles et 300 petits ouvrages (murs de soutènement)
- 8 tunnels dont 2 de plus de 1800 mètres de long (Croix Rousse et Fourvière)
- 67 963 arbres d'alignement soit une superficie de plus de 470 hectares
- 615 parcs de stationnement pour les vélos
- 2000 nouvelles plaques de rue chaque année
- 671 agents avec 35 équipes polyvalentes dont 9 pour les interventions urgentes et 5 équipes d'intervention sur les feux tricolores.

Le Conseil Régional participe aussi !

Sur les **32.559.656 € HT** qu'a coûté **l'aménagement de l'itinéraire cyclable des berges du Rhône, 7% (2.300.000 €) ont été financés par le Conseil Régional !**
(*délibération n°08-07-683 du 12/11/2008)*

Extrait 3 : informations relatives à la voirie – CANOL bulletin d'information n°40

Ces données détaillées qui permettent en quelques lignes de saisir l'objet d'étude aboutissent à une information sur les données budgétaires. Elle est variable selon les sujets et dépend grandement de l'accès à l'information qui est autorisé par les pouvoirs publics concernés. Il est difficile pour de tels mouvements de produire des données comparatives, au niveau départemental ou national (par exemple le coût pour la collectivité d'une personne handicapée) en raison à la fois du manque d'informations précises (coût du personnel dans ce cas précis, pas d'informations sur le nombre de personnes handicapées…) et de

la constitution des budgets qui ne permettent pas de suivre en détail les dépenses (par exemple, pour la voirie, une part importante des dépenses du Grand Lyon est classée au chapitre « autres opérations d'aménagement »). De même, ces informations ne sont pas facilement accessibles aux niveaux départementaux ou même nationaux. Par exemple, pour la MDPH du Rhône, les chiffres obtenus le sont à partir d'extrapolations sur les données nationales. CANOL peut mettre en avant les grands flux budgétaires d'années en années et s'interroger sur les évolutions.

Les effectifs de personnes handicapées

Nous souhaitions pouvoir, d'une part **situer le Rhône par rapport à la France**, tant en matière d'effectif de personnes handicapées que de montants versés en fonction des types d'hébergement et des types de prestations, d'autre part examiner **l'évolution des structures et des coûts de 2003**, au moment de l'établissement du schéma directeur 2004-2008, **à fin 2008**, grâce au bilan qui nous a été communiqué.
Cela n'a pas été possible : **les ventilations par type d'établissement y sont incomplètes ou différentes, il n'existe aucun rapport d'activité annuel, et les comptes administratifs du Département et de la MDPH ne sont ni détaillés, ni complets, ni crédibles.**
Nous nous sommes donc contentés de faire apparaître les **statistiques nationales établies par la DREES** et avons estimé les volumes pour le Rhône en faisant une règle de 3 en fonction de la population. Ils indiquent l'effectif et les sommes versées pour les adultes bénéficiaires de l'AAH et les enfants bénéficiaires de l'AEEH et la répartition des montants versés par l'Etat, la Sécurité Sociale (invalidité exclue) et les départements. Nous avons ainsi pu estimer l'effectif des personnes handicapées du Rhône et les montants versés.

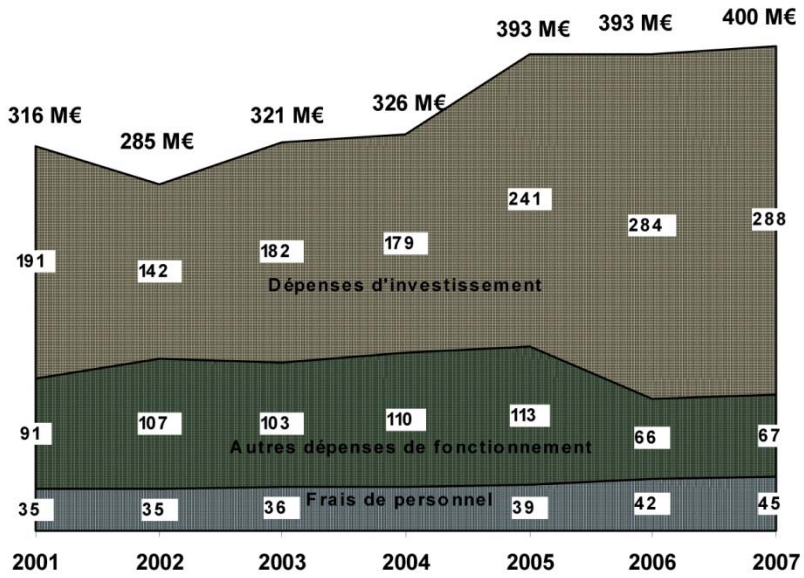
	France									Estimation Rhône	
	Effectifs			Montants versés (en M€)			Allocation annuelle moyenne versée			Effectifs	Montants versés
	2003	2006	06/03	2003	2006	06/03	2003	2006	06/03	2006	K€
Population		**63,758 M**								**1,685 M**	**2,64%**
Nb de personnes handicapées (source DREES)											
Bénéficiaires de l'AAH	766 498	803 806	4,9%	4 527	5 230	15,5%	5 906 €	6 507 €	10,2%	21 243	138 219
Bénéficiaires de l'AEEH	138 629	153 841	11,0%	468	568	21,4%	3 376 €	3 692 €	9,4%	4 066	15 011
Total	905 127	957 647	5,8%	4 995	5 798	16,1%				**25 309**	153 230
Sommes versées (source DREES)											**2006**
Etat				7 224	8 232	14,0%	7 981 €	8 596 €	7,7%		217 556
Sécurité sociale				11 200	13 162	17,5%	12 374 €	13 744 €	11,1%		347 846
Départements				3 213	4 021	25,1%	3 550 €	4 199 €	18,3%		106 267
- dont ACTP/PCH				591	649	9,8%	653 €	678 €	3,8%		17 152
Total				21 637	25 415	17,5%	23 905 €	26 539 €	11,0%		**671 669**

Au vu de ces chiffres, la MDPH du Rhône gère directement ou indirectement un budget d'environ 670 millions d'euros, répartis entre plus de 25.000 personnes handicapées touchant une allocation.

Extrait 4 : effectifs évalués – CANOL bulletin d'information n°39.

Cette information budgétaire permet ensuite de dénoncer les apparents errements de la gestion. Pour la MDPH, par exemple, CANOL s'interroge sur un premier budget voté en mai 2008 qui voit s'adjoindre un vote supplémentaire fin juin 2008 avec une multiplication par trois des recettes. On peut également citer en exemple le cas de l'évolution des dépenses d'investissement pour la voirie du Grand Lyon qui font état d'une forte augmentation en 2006 et 2007 au détriment des dépenses de fonctionnement (hypothèse adoptée sans que cela ne soit confirmé par les élus : nécessité de finir les travaux sur les berges du Rhône avant les élections municipales de 2008).

Graphique 1 : L'évolution des dépenses de voirie de 2001 à 2007 – traitement CANOL.



Ils ne s'arrêtent pas aux questions budgétaires mais émettent également un avis sur le fonctionnement des entités observées. Des critiques ont été faites quant au nombre de personnes dans les bureaux et travaillant pour la voirie du Grand Lyon, de même, ils s'interrogent sur la qualité de fonctionnement des commissions devant statuer sur les aides ou les solutions à apporter aux personnes handicapées.

Un avis sur la politique est parfois adopté. C'est le cas pour la voirie du Grand Lyon. Les représentants de ces associations étant souvent des ménages de la périphérie de la capitale du Rhône. Ils acceptent mal le choix du développement des modes de circulation alternatifs apparemment peu adaptés à leur mode de circulation (ils regrettent par exemple que les lignes de métro n'aient pas été plus à l'extérieur, ceci aurait permis de créer des plateforme multimodales).Circulant le plus souvent en voitures, ils dénoncent le baisse du nombre de stationnement, l'augmentation des pistes cyclables ou des emplacements réservés aux bus qui empiètent sur la voirie...

Enfin, ils dénoncent en creux le caractère extrêmement variable de l'accès à l'information. Certaines collectivités travaillent avec transparence (c'est le cas pour Ecully lors de la comparaison des budgets qui a mis à disposition les comptes administratifs, pour le Conseil général du Rhône qui a également fourni l'ensemble des documents demandés sur les MDPH…) d'autres moins (Tarare par exemple). De même, il est regretté l'inadaptation des budgets fournis qui, la plupart du temps, ne sont pas assez précis pour évaluer budgétairement les actions menées.

<u>Accès et traitement de l'information</u>

L'accès à l'information est extrêmement variable d'une collectivité à une autre. Certaines communes entretiennent des rapports cordiaux et fournissent les informations dans un délai court sans passage par la CADA.

D'autres, au contraire, bloquent totalement l'accès aux comptes administratifs. Sur une commune du Rhône, un courrier a été envoyé dans un premier temps puis un second en recommandé avec accusé de réception (18/04), toujours sans réponse courant mai. Contact a ensuite été pris avec l'administration de cette commune qui refuse de les fournir. La CADA va ensuite être saisie. Les délais sont ainsi très variable et peuvent durer plusieurs mois, voire plusieurs années (délais dépend ensuite du traitement du dossier par la CADA puis du choix d'obtempérer ou non de la part de la commune). Le délai le plus long fut de deux ans.

Il est néanmoins nécessaire de faire appel à la CADA, seul moyen légal pour avoir les documents. Il est parfois intéressant de connaître la raison de la non diffusion d'un dossier. Dans le cadre du CNSA, le bilan avait été demandé par CANOL, sans succès. Après de nombreux mois de demandes, il s'est avéré que le bilan n'avait pas été réalisé.

Le traitement de l'information est un élément important de l'action de CANOL. Des outils sont régulièrement testés pour pouvoir interpréter plus facilement les comptes administratifs par exemple, et les rendre plus lisibles à la sortie. Un programme Excel, créé par une personne intéressée par ces questions, a été testé récemment. Contribuables Associés dispense également des conseils afin de pouvoir retrouver l'essentiel de l'information (guides, formations, rencontres…)

Résultats

Les résultats obtenus par CANOL sont mitigés. Par rapports aux objectifs de surveillance des dépenses et d'information du plus grand nombre, ils ont été atteints. En atteste la mobilisation de nombreux membres et la quantité élevée de sympathisants (difficilement évaluable). La diffusion de l'information est également une réussite s'appuyant à la fois sur la quantité de sujets traités que leur permet le nombre de membres actifs et l'organisation adoptée au sein de CANOL. Une dizaine de dossiers sont produits chaque année, pour moitié sur des thématiques particulières (stade de Gerland, maison départementale pour les handicapés…) ou sur les questions d'actualité.

Néanmoins, la question de son influence dans la vie politique locale est posée. Ce « principe de précaution » qui pousse CANOL à revendiquer fortement son orientation apolitique limite naturellement son impact. Les thèmes abordés le sont d'un point de vue gestionnaire, critique vis-à-vis de l'utilisation des fonds publics. Cet apolitisme tend à réduire la possibilité de proposer un projet de société construit et économe.

Inversement, malgré cet apolitisme, les collectivités répondent assez diversement aux demandes d'informations. Il existe une crainte de la part de certaines d'entre elles qui voient CANOL comme un adversaire, ce qui réduit l'accès à l'information de manière exhaustive. Certaines communes sont très coopératrices alors que d'autres refusent l'accès à l'information, ou transmettent des données partielles. Les délais de la réflexion voire de l'action sont ainsi différés et peuvent prendre plusieurs mois voire quelques années. De même, il existe peu de relations directes avec les élus, conséquence immédiate de l'apolitisme affiché.

CANOL joue un rôle assez indirect du point de vue des milieux politiques locaux. Association désormais connue, les collectivités semblent faire de plus en plus attention à leurs dépenses de peur d'être dénoncées par CANOL (presse, publications voire justice même si cela reste limité).

Enfin, l'impact est limité quand la justice est saisie. Lors d'abus clairement identifiés, CANOL fait parfois appel au Tribunal Administratif. Les résultats sont peu nombreux en raison du statut de l'association. La justice dénonce régulièrement le champ d'action de CANOL, considéré comme trop vaste.

Ce type de mobilisation citoyenne constitue-t-elle un progrès pour la démocratie locale ? Dans un certain sens oui puisque le contrôle exercé permet d'accentuer la vigilance des collectivités quant à leur gestion et que des sujets aussi techniques que la fiscalité et les budgets locaux intéresse un nombre important de citoyens. De même, l'information diffusée permet d'établir un contre-poids informatif dans les mains des membres de l'association.

Inversement, le débat sur les finances locales est extrêmement limité et prend la forme d'un côté d'une communication réalisée par CANOL (site Internet, entrefilets dans la presse…) et de l'autre d'un combat à des niveaux administratifs (accès à l'information) et juridique (CADA, saisie du tribunal administratif). Les échanges ne se produisent pas dans les sphères directes du pouvoir politique. De même, l'impact est indirect et limité (actions en justice).

Ce type de mouvement ne se propose pas d'animer un débat sur le fonds des actions, il se positionne en tant que structure de surveillance, intervenant au coup par coup selon les dérapages observés. Leur objectif n'est en aucun cas de participer à un débat local sur le fonds mais plus d'aboutir à l'instauration d'une mentalité gestionnaire consciente de la nécessité de réduire les dépenses.

6.2.3 Le cas de Givors : Association de défense des contribuables Givordins (Rhône)

Givors est une commune se situant aux confins du département du Rhône et de la Loire. Elle est marquée par une population à dominante ouvrière et peu fortunée. Un peu moins de la moitié des ménages (47%) avaient des revenus de 60% inférieurs aux plafonds HLM en 2005 contre 30% dans le Rhône[61]. Cette situation s'est renforcée au fil des années avec la déprise démographique continue engagée dans les années 1970 (près de 22 000 habitants en 1975 contre 18 500 en 2006).

Devant cette situation, l'échiquier politique local a été soumis à quelques secousses au début des années 2000. Fort d'une stabilité remarquable (le PCF est au Pouvoir depuis 1953), des voies d'opposition ont dénoncé à la fois le régime mis en place et les idées développées : un adjoint a démissionné participant à la création d'une liste alternative pour les élections municipales de 2002. L'association des Contribuables Givordins fait suite à ce mouvement dans le cadre d'une opposition citoyenne.

Origine du mouvement de citoyen

L'association n'est pas née directement de l'échec de la liste d'opposition. Elle a été créée en 2003 suite à une action jugée contestable par quelques citoyens Givordins. Dans un contexte d'absence d'investisseurs dans la commune de Givors, elle a été créée suite à la construction de deux immeubles. Un appartement a été acheté par la municipalité dans un de ces immeubles.

L'objet initial de ce mouvement de citoyen est de « défendre les intérêts des contribuables de la commune de Givors » en agissant « dans le domaine des impôts locaux, mais aussi dans tous les domaines de la gestion communale et/ou intercommunale »[62]

La dénomination « contribuables » est ici à comprendre dans un sens large, à la base d'un projet de territoire. Il ne s'agit pas d'un mouvement de défense des seuls ménages payant des impôts. L'association défend l'idée (politique) d'une réorganisation de l'impôt. Il s'agit d'interroger la politique fiscale de la commune qui est actuellement de taxer fortement les classes moyennes et supérieures et d'éviter de faire payer les populations les plus pauvres (majorité de la population). La politique d'un des maires communiste de 1983 à 1993 était d'afficher une valeur locative basse (et pour cause, 70% de logements sociaux dans la commune). L'impôt était principalement prélevé sur les ménages ayant les villas, bloquant, selon les membres de l'association, la possible arrivée de nouveaux ménages. Le taux d'imposition sur le foncier bâti est par exemple de 31,7% en 2007 (2e ville du Rhône derrière sa voisine Grigny) contre une moyenne de 15,2% pour l'ensemble des communes Rhodaniennes. L'association, et à travers elle, l'opposition se bat pour changer cet état des choses afin d'attirer de nouvelles populations sur la commune. La mixité sociale ne pourra exister qu'à ce prix.

Le choix des finances locales qui est à l'origine de la constitution de ce mouvement n'est pas anodin. Il s'explique en premier lieu par l'élément constitutif de l'association relatif aux dépenses publiques engagées (prise d'intérêt dans le cadre d'un marché public). Il peut être également relié aux caractéristiques même des finances locales. Il s'agit d'un outil technique, « objectif » qui permet d'être à la racine de tout projet et ainsi représente l'élément de base pour toute critique des pouvoirs politiques en place. De plus, l'accès à l'information est encadré juridiquement et permet à la fois d'accéder aux données mais aussi et surtout de dénoncer en creux la rétention d'information de la part de la municipalité.

Le thème des finances locales permet ainsi à ces citoyens de dénoncer directement la gestion municipale mais également de souligner l'impossibilité d'existence d'une opposition qui a longtemps fait système au sein du conseil municipal. Ce mouvement associatif vise à porter plus visiblement et indépendamment une voix alternative au modèle proposé depuis plusieurs décennies.

Cette association compte environ 60 membres dont une quinzaine de membres actifs. Le nombre de membres est à la fois suffisant pour attester de la volonté de citoyens de proposer une opposition au

[61] FILOCOM – 2005.

[62] Statuts de l'association de défense des contribuables de Givors, art.2.

système en place mais faible en raison, selon le vice-président, d'une crainte d'être identifiés dans cette opposition. Il peut également s'expliquer par une organisation faiblement structurée (pas de réunions régulières par exemple).

Ce mouvement ne travaille avec aucune autre association. L'implication est locale, il semble difficile pour ce mouvement de citoyens de s'appuyer sur d'autres expériences extérieures (le manque de temps est également un facteur important). Certains membres ont adhéré à CANOL sans pour autant s'y investir. Il y est recherché une information ponctuelle ainsi qu'une publicité pour les contribuables Givordins dans les publications de CANOL.

Contenu et accès à l'information

Les arguments de base des contribuables Givordins touchent des domaines assez variés en raison d'une critique globale de la politique menée. Il s'agit, pour ce mouvement d'informer, de dénoncer mais aussi et surtout, à terme de proposer un projet politique concurrent.

Autour de la problématique principale, la critique de la forte imposition locale, d'autres thèmes gravitent :évolution des budgets, raccordement ferroviaire, assainissement, informations sur les indemnités des élus… Globalement, l'ensemble de cette information produite, malgré son caractère hétéroclite sert une critique directe du projet politique.

Les productions analytiques fondées sur le traitement et la mise en valeur de données brutes sont les plus nombreuses. Le mode opératoire et la production de résultats sont les mêmes pour tous les thèmes abordés. Une explication succincte est faite des taxes payées, du budget mis en place. Les données brutes sont données puis une analyse est réalisée.

Par exemple, une analyse des budgets pour 2006 est mise en ligne sur leur site Internet. Un tableau est proposé récapitulant les différents chapitres (ici de la section investissement) avec un code couleur pour symboliser les évolutions depuis 2005.

Tableau 1 : Evolution budget d'investissement 2005-2006 de Givors – Contribuables Givordins - http://givors.ovh.org/

Article	Libéllé	2005	2006	Evolution en euros	Evolution en %
6042	Achats de Prest. de serv. (autres terrains)	459 109,00 €	**535 776,00 €**	76 667,00 €	**16,70%**
60611	Eau et assainissement	118 150,00 €	**149 450,00 €**	31 300,00 €	**26,49%**
60612	Energie Electricité	703 150,00 €	**799 850,00 €**	96 700,00 €	**13,75%**
60613	Chauffage urbain	73 000,00 €	**87 500,00 €**	14 500,00 €	**19,86%**
60631	Fournitures d'entretien	30 825,00 €	**38 650,00 €**	7 825,00 €	**25,39%**
60632	Fournitures de petit équipement	285 237,00 €	284 625,00 €	-612,00 €	-0,21%
60633	Fourniture de voirie	36 000,00 €	**41 000,00 €**	5 000,00 €	**13,89%**
60636	Vêtement de travail	44 793,00 €	**33 303,00 €**	-11 490,00 €	**-25,65%**
6064	Fourniture administratives	71 897,00 €	75 672,00 €	3 775,00 €	5,25%

6065	Livres, disques,cassettes	468,00 €	**66 568,00 €**	66 100,00 €	**14123,93%**
6067	Fournitures scolaires	47 289,00 €	48 962,00 €	1 673,00 €	3,54%
6068	Autres matières et fournitures	14 883,00 €	**30 772,00 €**	15 889,00 €	**106,76%**
611	Contrats de Prestations de services	43 100,00 €	**504 192,00 €**	461 092,00 €	**1069,82%**
613	Locations	0,00 €	**36 000,00 €**	36 000,00 €	**Nouvelle Dépense**
61522	Bâtiments	455 203,00 €	**624 600,00 €**	169 397,00 €	**37,21%**
61523	Voies et Réseaux	335 300,00 €	**454 800,00 €**	119 500,00 €	**35,64%**
61558	Autres Biens Immobiliers	71 720,00 €	**78 800,00 €**	7 080,00 €	**9,87%**
6156	Maintenance	214 443,00 €	230 076,00 €	15 633,00 €	7,29%
012	Charge de Personnel	10 157 536,00 €	**12 029 329,00 €**	1871793,00 €	**18,43 %**
616	Primes d'assurances	309 700,00 €	308 750,00 €	-950,00 €	-0,31%
617	Etudes et recherches	96 528,00 €	**106 528,00 €**	10 000,00 €	**10,36%**
6184	Versement à des Organismes de formation	65 100,00 €	**49 600,00 €**	-15 500,00 €	**-23,81%**
6188	Autres Frais Divers	153 169,00 €	**178 736,00 €**	25 567,00 €	**16,69%**
6232	Fêtes et Cérémonies	72 170,00 €	**107 300,00 €**	35 130,00 €	**48,68%**
6236	Catalogues et Imprimés	200 000,00 €	**235 400,00 €**	35 400,00 €	**17,70%**
6237	Transport Collectifs	122 928,00 €	125 191,00 €	2 263,00 €	1,84%

A ces données fait suite une analyse où les points problématiques sont mis en lumière. C'est l'occasion de s'interroger sur les augmentations de dépenses sur certains postes.

Extrait 5 : analyse de l'évolution budgétaire (section investissement) – Contribuables Givordins - http://givors.ovh.org/

ANALYSE

Nous avons extrait dans le tableau ci dessus quelques uns des postes budgétaires relatifs aux dépenses de fonctionnement de la commune.

Ces chiffres sont issus du budget primitif voté par le conseil municipal pour l'année 2006.

- Les Postes relatifs à l'énergie et aux fluides subissent une augmentation variant de 14% à 26% par rapport au Budget 2005.

- Les Charges de Personnel augmentent de **18,43%** (Impact des transferts de compétences, Commune/ CCRS/COURLY).
- Le Poste « Contrats de Prestations de services » explose pour passer de **43 000,00 €** à **504 192,00 €** ... **! ?**

nous allons demander aux services de la commune de nous donner des éléments concernant ce point

- D'autant plus que le Poste « Achats de Prest. de serv. (autres terrains) » Article 6042 , lui augmente aussi de près de **16,70%** pour finalement atteindre **5 35 776,00 €**
- Le Poste « Fêtes et cérémonies » progresse de plus de **48 %** pour atteindre plus de **107 000,00 €...**

INTERROGATIONS

- Page 18, Article 20 : 620 000,00 euros pour (Immobilisations incorporelles –hors opérations-)
- Page 18, Article 204 : 1 110 000,00 euros pour (Subventions d'équipement versées)
- Page 19, Article 20 : 400 000,00 euros pour (Dépenses Imprévues)

Ces trois postes de dépenses n'apparaissaient pas dans le budget 2005

nous allons demander aux services de la commune de nous donner des éléments concernant ces trois points.

Le thème du budget revient assez régulièrement avec d'autres analyses proposées sur le site Internet. Un commentaire des évolutions le long terme à été réalisé (2000-2007). Il est proposé pour la section investissement, un tableau avec le budget primitif et les investissements réellement réalisés. Il est noté d'un côté une part en baisse des investissements réalisés et de l'autre une augmentation des impôts. L'association s'interroge sur cette augmentation des impôts alors même que tout n'est pas utilisé. Un travail assez global complète celui proposé par chapitre. Le discours est plutôt général sur le devenir des impôts, l'utilisation faite des budgets…

Tableau 2 : Evolution des budgets (2001-2007), tableau récapitulatif – section investissement – Contribuables Givordins - http://givors.ovh.org/

TABLEAU RECAPITULATIF

(Budgets Primitifs / Comptes Administratifs / Ecarts et Restes à Réalisés – en Millions d'euros)

Année	Budget Primitif	Compte Administratif			Ecart entre BP et Investissements Réalisés		Reste à Réaliser
		Investissements Réalisés	Remb. Anticipé non prévu au BP	Total Cpte Administratif	En Volume	En %	
2000	6,62 M€	6,99 M€	1,07 M€	8,05 M€	0,37 M€	5%	3,39 M€
2001	5,89 M€	5,16 M€	1,52 M€	6,68 M€	0,74 M€	14%	4,32 M€
2002	7,86 M€	4,77 M€	2,40 M€	7,17 M€	3,09 M€	65%	3,37 M€
2003	6,39 M€	3,64 M€	3,00 M€	6,64 M€	2,75 M€	76%	4,74 M€
2004	5,84 M€	4,17 M€	3,00 M€	7,17 M€	1,67 M€	40%	4,94 M€
2005	12,98 M€	3,31 M€		3,31 M€	9,67 M€	292%	6,48 M€
2006	12,24 M€	5,83 M€		5,83 M€	6,41 M€	110%	11,88 M€
2007	8,53 M€						

La fiscalité est concernée avec un travail informatif important. Il répond à la plupart des questions suivantes (selon les taxes et les documents proposés) : quelles sont les taxes, qui les paient, à quoi servent-elles, à quel niveau sont-elles dans la commune de Givors… Tous les documents sont mis en ligne. Par exemple pour les taxes sur les ordures ménagères, le rapport annuel des services de la collectivité sont sur le site Internet.

Un exemple du caractère informatif :

Extrait 6 : Information dispensée sur la TEOM – Contribuables Givordins - http://givors.ovh.org/

Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

1 /COMMENT PEUVENT ETRE FINANCES L'Enlèvement et le Traitement des Ordures Ménageres

Pour réaliser le financement de ce poste, trois moyens sont à la disposition des communes ou communautés de communes en charge de cette compétence.

1. *Percevoir une redevance, la R.E.O.M[1]. Sans conteste le plus juste des trois systèmes, puisqu'il tient compte du nombre de personnes dans le foyer ou du poids des déchets collectés par foyer. Elle incite les gens a un comportement citoyen qui tend à réduire le volume des déchets.*

2. *Lever une taxe additionnelle, la T.E.O.M[2] ,c'est l'impôt qui est exigé en plus de la taxe foncière. Elle est réclamée aux propriétaires, les bailleurs peuvent en demander la rétrocession aux locataires. Cette taxe additionnelle est basée sur la valeur locative du logement et non pas sur le service rendu, elle peut produire des disparités importantes d'imposition.*

3. *Il existe une autre possibilité, qui consiste à prendre directement les fonds nécessaires sur les recettes du budget de la collectivité et donc indirectement sur le produit des quatre taxes directes locales, on se trouve dans le cadre d'une fiscalité dite générale.*

D'autres part, des données brutes sont proposées aux internautes venant sur le site, le taux des différentes taxes par exemple pour l'ensemble des communes du Rhône. Ce tableau, difficile d'interprétation permet d'évaluer l'importance des impôts locaux. Les membres peuvent ainsi comparer avec ce qui est pratiqué dans d'autres communes du département.

Tableau 3 : Les impôts directs locaux en 2006 – Contribuables Givordins - http://givors.ovh.org/

IMPOTS DIRECTS LOCAUX
TAUX D'IMPOSITION ANNEE 2006

COMMUNES			TAXE D'HABITATION %				TAXE FONCIER BATI %				TAXE FONCIER NON BATI %				TAXE PROFESSIONNELLE %							TAXE ORDURES MENAGERES %		
			2006				2006				2006				2006							2006		
Code	Libellé	Code EPCI	Cne	Synd	Inter	TSE	Cne	Synd	Inter	TSE	Cne	Synd	Inter	TSE	Cne	Synd	Inter	Péré	TP ZAE	Péré ZAE	TSE	P	RA	RB
O71	CURIS AU MONT D'OR	U300	15,14	1,07			20,34	1,44			51,51	3,65					19,53					4,12		
O72	DARDILLY	U300	16,08	0,0131			16,85	0,0137			44,84	0,0366					18,93					5,05		
O73	DAREIZE	V510	10,77	0,943	3,38	0,112	12,58	1,10	4,71	0,168	27,96	2,45	9,87	0,339	5,99	1,05	4,00	1,60	14,91		0,189	7,70		
O74	DENICE	V600	9,39	0,395	6,48		12,83	0,540	8,61		14,55	0,612	11,30		11,68	0,678	6,78							
O75	DIEME	V510	7,64	0,223	3,38	0,112	11,04	0,322	4,71	0,168	28,67	0,835	9,87	0,339	13,00	0,467	4,00		14,91		0,189	7,70		
O76	DOMMARTIN	V440	13,55	1,97			15,95	2,32			34,00	4,94					14,86	0,590				10,00		
O77	DRACE	V470	10,60	0,0673			13,64	0,0866			38,68	0,246					15,72					4,00		
O78	DUERNE	V590	15,52	1,81	0,746	0,112	17,87	2,09	0,716	0,168	46,49	5,43	2,05	0,339			13,80	1,46			0,189			
O80	ECHALAS	V450	9,54	1,71	3,39	0,112	9,55	1,71	3,07	0,168	41,47	7,44	17,01	0,339	7,30	1,43	5,11	1,42		3,40	0,189	0,00		
O81	ECULLY	U300	14,52	0,109			14,47	0,108			21,55	0,160					18,48					7,13	6,55	5,05
O82	EMERINGES	V580	12,51	0,692	4,05		18,27	1,01	4,75		24,13	1,34	7,06		17,61	1,49	4,22					7,00		
O83	EVEUX	V440	12,02	1,20			16,92	1,69			48,15	4,79					14,35	1,10	14,55	0,900		10,00		
O84	FLEURIE	V580	15,80	0,825	4,05		11,54	0,602	4,75		23,71	1,24	7,06		15,74	1,29	4,22					7,00		
O85	FLEURIEU SUR SAONE	U300	14,23	1,14			14,85	1,19			41,45	3,32					18,68					4,12		
O86	FLEURIEUX SUR L'ARBRES	V440	15,91	1,46			20,21	1,85			51,50	4,72					15,46		14,55	0,900		10,00		
O87	FONTAINES SAINT MARTIN	U300	16,89	0,736			17,77	0,774			44,34	1,93					20,52					4,12		
O88	FONTAINES SUR SAONE	U300	15,76	0,275			16,95	0,296			37,55	0,659					19,17					5,05		
O89	FRANCHEVILLE	U300	16,39	1,21			18,99	1,40			66,44	4,90					20,86					6,55	5,05	
O90	FRONTENAS	V560	14,78	0,872			14,44	0,852			20,80	1,23					15,33	0,120	13,39	1,60		10,88		
O91	GIVORS	V610	13,52	0,142	7,58	0,112	21,16	0,222	11,29	0,168	49,32	0,518	26,04	0,339	17,36	0,361	9,02		20,10		0,189			
O92	GLEIZE	L330	9,81				16,59				19,79						9,83	1,60				6,73	4,71	3,37
O93	GRANDRIS	V460	6,53		2,54	0,112	12,97		4,40	0,168	31,69		11,21	0,339			7,81	2,50			0,189	7,73		
O94	GREZIEU LA VARENNE	V550	11,90	0,0804			19,00	0,128			51,20	0,346					14,36	1,09						

D'autres informations sont fournies comme les indemnités des élus (conseillers municipaux, députés, sénateurs…).

Le reste du site est consacré à des informations d'actualité, à des courriers envoyés aux différents élus…

A ceci s'ajoute quelques entrefilets concernant certains combats de l'association :

Pour le dossier ZAC VMC **il faut savoir :**

Rappelez vous, au conseil Municipal de septembre 2005, le Maire annonçait la création de 560 emplois, dont les premiers au 1er Juin 2006, (voir Vivre à Givors d'octobre 2005) seul Harry POTHER et sa baguette magique pouvait réaliser cet exploit, car, démolir, dépolluer les sols et construire de nouveaux bâtiments avec les voies d'accès en 6 mois relevait de l'impossible…Sauf qu'Harry POTHER a ignoré Givors et "sœur Anne" ne voit toujours rien venir sur ce site…**Excepté les contribuables qui paient la facture…**

- **L'achat des terrains par EPOR**A (Etablissement Public Régional) **est pris en charge à raison de 60%**
- Le projet bénéficie de **subventions du conseil Régional à hauteur de 388 700 euros.**
- **A la suite d'erreurs** d'études du sol **la participation de la ville de Givors passe de 300 000 euros à 897 878 euros.**
- Sur un total **des dépenses de 10 070 329 euros** (Desquelles ont été déduites l'apport d'EPORA), le Grand Lyon paie au titre d'une participation d'équilibre **une somme de 2 Millions euros.**

Dans ce bilan, **les contribuables de Givors, de la Région et du Grand Lyon paient la somme considérable de 3 286 578 euros soit 32,63 %** des dépenses d'aménagement.

Il faut y ajouter **les investissements de l'EPORA qui ne gère que de l'argent public et que l'on estime à 2 700 000 euros.**

En tout, cette opération va coûter aux contribuables la « modeste » somme de 6 Millions d'euros.

Avec la pollution des sols, on risque d'avoir encore de très mauvaises surprises et de s'interroger légitimement sur les problèmes sanitaires dans les futurs bâtiments recevant du public ?...

Enfin pour ce projet, la société d'économie mixte **Givors Développement**, dont la santé financière pose problème, a besoin de faire un emprunt bancaire à hauteur **de 5,5 Millions** d'euros pour lequel **la commune est sollicitée pour garantir 80 % de cet emprunt, soit 4,4 Millions d'euros**…Une nouvelle contribution des contribuables Givordins !…

Accès à l'information

Malgré la quantité importante d'informations produites, les relations difficiles avec la municipalité rendent son accès très difficile voire impossible.

Le recours à la CADA est systématique. Il avait fonctionné correctement lors de la première affaire ayant amené à la constitution de l'association. La CADA avait été saisie, la mairie avait fourni les informations demandées, ce qui avait abouti à la mise en examen du maire pour prise d'intérêt illégal (puis non lieu). Depuis, la municipalité freine l'accès à l'information à telle point qu'elle n'obtempère que partiellement aux avis de la CADA. Par exemple, l'association s'était interrogée sur la somme représentée par l'achat d'un photocopieur. Le budget affiché ne correspondait pas à la somme prévue dans l'Appel d'Offres. Le membre de l'association élu au sein du conseil municipal a demandé tous les justificatifs, ce qui lui a été refusé. Il a été fait appel à la CADA puis au Tribunal Administratif. Après la CADA, 1/3 des documents avaient été fournis puis avec la crainte du Tribunal Administratif, l'ensemble des dossiers a été octroyé. La mauvaise volonté des élus est illustrée par ce second exemple. Dans le cadre de la gestion d'une zone appartenant à la verrerie VMC, le mandat a été donné à la SEM communale pour la gestion et l'aménagement de cette zone d'activité. L'association a voulu en savoir plus, une demande de documents a été faite (règlement de la ZAC, bilan financier…). Le maire les a orientés vers « Givors Développement ». De nouveau, la CADA puis le Tribunal Administratif ont été saisis. L'affaire est en cours depuis bientôt un an et demi.

Face à cette mauvaise volonté, un élu de l'opposition, membre de l'association fournit l'information plus rapidement quand elle lui est disponible. Néanmoins, l'association tient à porter chaque dossier devant la CADA afin d'attester de la mauvaise volonté de la municipalité.

En dehors de ces relais au sein de l'opposition, l'association ne bénéficie d'aucun appui particulier au sein de l'administration municipale.

Si l'accès à l'information est difficile, la technicité pose également problème aux membres de l'association. Ils ont certes une connaissance de la politique locale, des dossiers traités mais, du fait de leur nombre limité, il est difficile de pouvoir s'appuyer sur les compétences nécessaires à la vie de l'association et de ses revendications : manque de juristes confirmés même s'il est fait appel régulièrement par connaissance aux conseils d'un avocat, manque d'experts comptables…

Résultats

Les résultats concrets sont faibles par rapport aux objectifs affichés. Incarnant une opposition citoyenne et politique sous-jacente forte, ils se positionnent en marge du système municipal. Néanmoins, la réussite de l'association ne pourra s'évaluer qu'à l'aulne des prochaines élections municipales. De plus, le recours à la justice est réduit en raison de la complexité des dossiers à élaborer, du manque de compétences juridiques au sein de l'association.

Les résultats pour la démocratie locale sont également limités. Aucun débat ne peut être engagé dans un contexte politique stable et tendu. Le maire ne souhaite pas discuter avec des opposants affichant la nécessité de le remplacer. Des échanges d'idées sont également peu fréquents car la presse est acquise au Pouvoir en place. De même, les moyens de l'association étant limités l'information n'est diffusée que via Internet et ponctuellement par le biais de tracs.

En revanche, des effets plus ou moins directs de la pression de cette association ont pu être relevés. En premier lieu, l'information diffusée a suscité l'intérêt de sympathisants devenus, pour la plupart, des membres de l'association. Il existe une demande de production d'information alternative sur la réalité politique, économique et sociale de la vie de leur commune. De manière plus indirecte, la création de ce mouvement de citoyens a permis aux élus de l'opposition d'obtenir plus d'informations que par le passé, de même, la majorité municipale semble plus attentive pour éviter une mobilisation de plus de l'association (exemple de l'affaire du photocopieur).

Ce type de mouvement constitue-t-il un progrès pour la démocratie locale ?

Dans un sens, il permet de faire évoluer à la marge le système politique dénoncé (accès à l'information de la part de l'opposition, vigilance de la municipalité) en informant une population sur ses dérives et en s'appuyant sur l'outil juridique. Il devient l'incarnation d'une opposition ayant une latitude d'action plus grande que celle présente au sein du conseil municipal.

Néanmoins aucun débat sur le budget ou sur les comptes locaux ne peut être engagé avec l'équipe municipale. Tout d'abord en raison du faible poids quantitatif de cette association. La quelques dizaines de membres ne peut être considérée comme représentative par le pouvoir en place et ils ne constituent pas une force d'opposition suffisamment structurée pour traiter l'ensemble des sujets, diffuser régulièrement l'information… De plus, le mouvement de citoyen est perçu par la municipalité comme un opposant à un système en place depuis plusieurs décennies. En réaction, elle a au contraire tendance à bloquer l'information disponible, ce qui oblige le mouvement de citoyen de faire appel continuellement à la CADA.
Mais ce mouvement se situe dans une logique quasiment politique, son objectif n'est pas d'instituer les bases d'un débat sain et permanent sur les questions des finances locales mais plutôt le renversement de la structure et son remplacement par les acteurs de l'association. Dans ce cas, les finances locales deviennent un outil de base pour remettre en question de manière objective, en apparence, l'équipe au pouvoir.

6.2.4 Le cas de Pont-St Esprit : le Rassemblement des contribuables Spiripontains

Le rassemblement des contribuables Spiripontains fait partie des dits « mouvements de défense locaux ». Comme pour la plupart de ces derniers, ce mouvement de citoyens s'est constitué dans un **contexte politique tendu** marqué par la **longévité d'un système** incarné par un seul personnage en poste depuis 1971.

Dans un tel contexte, la **constitution d'une association** devient un **complément** essentiel à **l'action menée par l'opposition du conseil municipal**. Une plus grande visibilité est ainsi possible, ainsi qu'une plus grande indépendance vis-à-vis de l'institution. De même le choix des finances locales qui est à l'origine de la constitution de ce mouvement s'explique par le caractère encadré juridiquement et apparemment objectif des données traitées. Opposer aux citoyens, par la justice, une mauvaise gestion municipale permet ainsi d'expurger en apparence le débat de toute orientation politique.

Au niveau de **l'accès à l'information**, il est important de noter la **complémentarité** entre d'un côté **l'opposition politique** au sein du conseil municipal et de l'autre **l'opposition citoyenne** qui a pris la forme de cette association. Cette dernière ne s'appuie pas sur les dispositifs légaux existants (CADA en particulier). La **modalité d'intervention** du rassemblement des contribuables Spiripontains est construite sur la **réactivité** et la nécessité d'obtenir la démission du conseil municipal. Ainsi, le temps de **traitement de l'information doit être inévitablement court**. La CADA proposant des délais de traitement de plus de 3 mois, l'association s'appuie sur les acteurs étant à la racine des informations : l'opposition pour les comptes administratifs par exemple, les banques sur les prêts fournis…

L'association bénéficie d'une **audience importante** puisque 300 personnes ont adhéré (population totale : 9 500 habitants). Cette audience n'a pas toujours été bonne. Les **freins** à la réussite de l'association étaient liés au **jeu d'acteurs local**. La municipalité proposant régulièrement des postes aux populations les plus modestes, il s'agissait d'un moyen d'entretenir un certain clientélisme. Dernièrement toutefois, l'annonce de l'augmentation des impôts locaux de l'ordre de 60 à 85% a permis d'attirer de nouveaux membres au sein de l'association.

L'aspect technique des finances locales ne constitue **pas** véritablement **un frein** pour les nouveaux membres. Les personnes actives au sein de ce mouvement de citoyen, en particulier la présidente, effectue un **travail important de vulgarisation** qui consiste à multiplier les explications et réduire au maximum les chiffres diffusés.

Les **nouveaux membres souhaitent pourvoir bénéficier d'une information alternative** (la presse locale ne semble pas en mesure de la fournir) mais également d'un **support** qui leur permettent de **se mobiliser contre la municipalité**. Les actifs insistent en particulier sur ce volet par le biais de manifestations nombreuses. Ces dernières sont une réussite, lors du dernier conseil municipal, près de 2 000 personnes étaient présentes pour demander la démission du maire.

L'impact d'un tel mouvement est **difficile à évaluer**. Le résultat le débat ne s'es

En termes quantitatifs, le nombre de membres attestent de l'intérêt pour la question des finances locales. Au niveau **médiatique**, l'association connaît une **audience importante** (locale à nationale) en lien avec le mode d'intervention (réactivité, voire agressivité) et la communication choisie (internet, vidéos par youtube…).

Néanmoins, sur les **questions des finances locales** à proprement parler aucune conclusion ne peut être tirée. D'une part, la **situation financière de la commune** étant particulièrement difficile, il n'est guère envisageable pour **l'association** d'avoir un autre **rôle** que celui de la **dénonciation** des pratiques. Tant que la situation, d'abord gérer l'urgence, pourrait avoir des idées sur comment en sortit, dénoncent seulement. Ne souhaitent pas rester ds le débat. Il n'est **guère possible** de **prodiguer des conseils** à la marge. D'autre part, dans un contexte politique tendu et à sens unique,

aucun débat n'est possible en raison à la fois des pratiques de la collectivité (rétention d'informations), des relations tendues entre la majorité et les représentants d'une opposition citoyenne ou politique et des modes d'action agressifs mis en place par l'association.

Ce type de mouvement constitue-t-il un progrès pour la démocratie locale ?

Cette question ne trouve **guère de réponses dans un contexte politique marqué par des pratiques** apparemment **clientélistes (mais non illégales)**. **Toute voix alternative** devient une voix d'opposition peu entendue, niée voire **dénigrée par le pouvoir en place** (accès à l'information, sourde oreille aux manifestations…). Aucun débat n'est envisageable dans une telle configuration du jeu d'acteurs.

De même, à l'inverse de ce qui a pu être remarqué pour d'autres mouvements de défense locaux, la collectivité n'a pas fait d'effort afin d'ouvrir l'accès à l'information ou même à mettre en place une vigilance interne au niveau des dépenses locales.

Néanmoins, **à terme** en **dans un contexte politique plus serein**, les **méthodes et compétences construites** durant plusieurs années et la **volonté de durer sous forme associative** sans prendre part à la vie politique locale sont autant de points qui permettent **d'envisager des progrès pour la démocratie locale.**

Origine du mouvement de citoyens

L'association a été créée à l'occasion des élections municipales de 2002. Elle est issue du regroupement de plusieurs personnes scandalisées par la gestion municipale extrêmement dispendieuse. Ces personnes s'étaient présentées sur plusieurs listes à ces mêmes élections municipales et ont choisi le thème du contrôle des finances locales et un mode d'expression passant par l'association.

Son espace de compétence est la commune de Pont-Saint-Esprit. La mairie est dans les mains du même premier magistrat depuis 38 ans.

L'objectif affiché est clairement de lutter contre l'opacité existante dans les finances locales et de contrôler les dépenses locales. La situation locale y est très difficile. Fin 2008, un rapport de la chambre régionale des comptes fait apparaitre les finances de la ville de Pont-Saint-Esprit dans une situation catastrophique : 23 millions d'euros d'emprunts à payer, un trou de trésorerie de 14 millions et 6 millions de factures impayées. L'endettement est de 2 600 euros par habitant. A noter que le Préfet n'a pas mis la commune sous tutelle. Dans un tel contexte, il s'agit en premier lieu de faire tomber la municipalité en place avant le terme de son mandat, qui depuis plusieurs années dépense sans compter. Néanmoins, le mouvement de citoyen ne pense à aucun moment se présenter aux prochaines élections municipales.

L'association connaît un succès important avec aujourd'hui plus de 300 membres pour une ville de 9 500 habitants. Depuis le mois de janvier et l'annonce d'une augmentation de 60% des impôts locaux de plus en plus de citoyens sont devenus membres.

De plus, il a été difficile de lutter contre un système apparemment clientéliste organisé au sein de la municipalité. De nombreuses personnes en difficultés ont été embauchées par la collectivité, personnes par la suite redevables. Néanmoins, afin de réduire les frais de fonctionnement, 200 postes n'ont pas été renouvelés. Il semble qu'une partie de ces personnes se soient tournées vers l'association.

Parmi ceux-ci une douzaine de membres (CA) sont particulièrement actifs.

La présidente actuelle porte très énergiquement l'association. Depuis décembre, tout son temps y est consacré. Car augmentation impôts

Un apolistime est affiché renforcé par le fait que cette association est née de la réunion de personnes d'horizons politiques différents. Une seconde association locale, « génération oxygène » a une visée plus politique.

L'association ne travaille pas véritablement avec d'autres associations.

Néanmoins, une formation des membres a été proposée en amont avec Serge Grass, président de l'U3C, association de Franche-Comté (Besançon). Durant trois jours les membres de l'association ont étudié la lecture des budgets municipaux (vingtaine de personnes présentes)

Inversement, le mouvement Spiripontains a été contacté par d'autres associations après avoir eu vent de la situation dans la petite commune du Gard.

Contenu et accès à l'information

L'association ne suit pas les voies traditionnelles pour avoir accès à l'information. Connaissant les délais longs (plus de trois mois) pour obtenir une décision de la CADA, il a été choisi de ne pas demander l'accès aux comptes administratifs auprès du personnel municipal. Il est cherché une obtention rapide des données afin de répondre au postulat de la réactivité. Deux voies sont ainsi choisies :

- pour les données disponibles au sein du conseil municipal, il est demandé aux élus de l'opposition de transmettre ces informations, par exemple les comptes administratifs.
- Pour celles qui ne sont pas disponibles, l'association mobilisent tous les acteurs possibles par exemple les banques pour avoir l'information sur des prêts faits à la municipalité.

Pour les données non disponibles, l'association communique ensuite sur le manque de transparence dont fait preuve la municipalité (exemple pour les comptes administratifs du CCAS).

L'organisation de l'association est simple et issue du postulat d'une nécessaire réactivité. Un conseil d'administration et un bureau se réunissent régulièrement, néanmoins, il n'existe pas de commissions particulières.

Des enquêtes sont menées ponctuellement au besoin. Par exemple, dernièrement, une demi-douzaine de membres de l'association sont allés enquêter auprès des commerçants de la ville pour essayer d'évaluer l'impact de la hausse des impôts locaux sur leur activité. Une présence locale est très forte avec beaucoup de contacts entretenus avec la population.

La diffusion de l'information est un élément important de l'association. La présidente actuelle était journaliste et connaît les modalités à suivre pour pouvoir porter une information. Au niveau local, les outils sont simples : mailing, tractage, diffusion d'une lettre d'information. La presse locale reste frileuse et ne prend guère position contre la municipalité. De plus, le correspondant pour le quotidien local change régulièrement.

Un travail important de vulgarisation de l'information est mené par la présidente. Sur un feuillet de quatre pages, une semaine de travail est nécessaire afin de produire un document simple et lisible par l'ensemble des citoyens. Il s'agit d'être clair et surtout d'expurger le document de trop de données chiffrées. De plus, il importe également d'être le plus juste possible afin de ne pas être l'objet d'une plainte pour diffamation (qui n'a jamais eu lieu).

L'association est très active en termes de présence sur le terrain. En dehors de la diffusion traditionnelle de l'information, des manifestations sont organisées, des méthodes publicitaires sont utilisées (vente de T-Shirts, de DVD, de fascicules récapitulant l'action de ce mouvement de citoyens) avec une certaine réussite (300 DVD vendus).

Résultats

Par rapport à l'objectif premier qui est de constituer un outil d'observation, le résultat est positif. Les données sont disponibles par des biais souvent détournés, l'audience de l'association tend à augmenter.

La municipalité a été obligée de reconnaître publiquement qu'elle était mal gérée, certainement suite aux conclusions établies par la Chambre Régionale des Comptes.

En ce qui concerne le second objectif qui est la démission du conseil municipal, le dossier avance. 4 démissions ont été obtenues par pression sur le conseil municipal. Par exemple, une personne médecin a vu sa clientèle fortement baisser et a donc été contrainte de démissionner.

Néanmoins, le mode d'action agressif porte ses fruits. 19 manifestations ont été organisées depuis décembre 2008 avec en point d'orgue le dernier conseil municipal où près de 2 000 personnes étaient présentes. 200 représentants des forces de l'ordre ont empêché l'accès au conseil municipal.

6.2.5 Le cas d'Aubagne : Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne.

Origine du mouvement de citoyens

L'association existe depuis **1999**. Elle fut créée suite à une action de soutien de la municipalité à une association.

Une **personnalité marquante a créé et dirigé l'association** jusqu'à l'année dernière. Il s'agit d'un retraité particulièrement actif ayant eu une carrière médicale et universitaire qui a pu consacrer beaucoup de temps à l'association (recherche d'informations, travail sur les questions juridiques). Il a été durant de longues années, l'acteur principal de ce mouvement de citoyen. Selon le président actuel 95% du travail était réalisé par ce retraité. L'actuel président fut son vice président.

L'objectif fut alors **d'informer la presse et la population** sur la gestion municipale. La philosophie n'est pas d'appuyer un contribuable en particulier mais au contraire de se pencher sur les dépenses de la collectivité.

Cette association s'est constituée dans un **contexte politique historiquement marqué par la gauche**. Le parti communiste est à la tête de la mairie depuis 1965.

Une volonté **d'indépendance et d'apolitisme** a été affichée. Aucun élu ne peut être président de l'association, en revanche en ce qui concerne le conseil d'administration, aucune règle particulière n'a été édictée. Il s'agit de gagner en crédibilité. D'autres associations locales ont par le passé été noyautées par des groupes de gauche ou de droite, ont perdu en crédibilité et se sont arrêtées. Aucune prise de position lors des campagnes électorales. Des **amitiés personnelles** existent avec des élus de la **majorité présidentielle** et **une orientation libérale** est assez vite reconnue par le président de ce mouvement. Ceci confirme l'idée de la création d'une voix alternative au système politique en place depuis plusieurs décennies.

A l'origine, l'association était vue « comme un épiphénomène local » avant d'être progressivement prise au sérieux.

L'association compte actuellement une **trentaine de membres**. Il s'agit d'un **choix** que de **limiter leur nombre**. L'objectif est de maintenir une certaine indépendance, de ne pas se faire noyauter par un quelconque mouvement politique.

Les membres sont choisis à l'entrée, tout le monde n'y a pas accès. Le **choix** est fait selon les **besoins** au sein de **l'association** : recherche de juristes, de personnes connaissant la comptabilité locale. Dernièrement, il a été décidé de travailler sur les SEM, l'association cherche ainsi un spécialiste de ces questions pour approfondir le dossier.

En termes d'organisation, les **réunions sont régulières mais peu nombreuses** (environ **tous les deux mois**). Ce rythme s'est ralenti depuis 2 ou 3 ans. Il s'agissait à l'origine de se faire connaître, il était ainsi nécessaire de réunir les membres de manière assez fréquente. Actuellement, les réunions ne sont organisées que si l'actualité l'impose.

Aujourd'hui, ce sont des réunions sur des thèmes particuliers. Par exemple, une conférence sur l'écologie et les dépenses des contribuables. Un député (B.Deflessel – UMP) très impliqué sur ces questions est intervenu en tant que « sachant ».

Le bureau se réunit 2 à 3 fois par an.

Le reste du temps, les membres sont tenus informés par mail.

Les **réseaux extérieurs** sont assez **limités** :

- aucune relation n'existe avec des associations du même type.

- un appui est recherché auprès de Contribuables Associés. L'association d'Aubagne est membre de la structure nationale. L'appui est méthodologique. Par exemple des conférences sont organisées avec la participation de membres de Contribuables Associés. La dernière réunion a eu pour objet les subventions octroyées aux associations.
- Des publications de communications ont lieu sur le site Aubagnesurcours (2 à 300 lecteurs)

Contenu et accès à l'information

L'accès à l'information fut assez **difficile à l'origine** de l'association. Des délibérations, des comptes ont été demandés à la municipalité d'Aubagne. Aucune réponse n'a été donnée. Cette **situation n'a pas duré**, il a été fait appel à la CADA et depuis, **l'ensemble des informations sont fournies par la municipalité et l'intercommunalité**.

L'association traite en premier lieu de **l'actualité à travers les délibérations du conseil municipal** et du conseil communautaire. C'est la source d'information essentielle.

Les **élus de l'opposition** sont également mobilisés mais ne sont **pas la source principale** pour au moins deux raisons :

- nécessité de maintenir une indépendance vis-à-vis du politique
- fiabilité limitée des sources produites par les élus (peu ou mal travaillé, ils n'ont pas forcément le temps de travailler les dossiers avant le passage devant le conseil municipal)

Une **autre pratique d'accès aux données** va être créée sous l'impulsion du Président actuel. Un réseau d'information doit être mis en place avec une logique montante. Il s'agit de **s'appuyer sur les sympathisants** pour pouvoir **faire remonter l'information**.

De même, en raison de l'organisation de l'association, le renforcement des sympathisants est souhaité. Cela passe par l'information via des boites mail (une petite 100 aine d'adresses pour l'instant)

Les **thèmes** sont très **variés** et **dépassent** largement le **suivi des comptes**. Les thèmes d'actualité dominent largement. Une plainte a été déposée au Tribunal Administratif contre une subvention octroyée à une association Palestinienne. L'association estime que ces subventions n'ont pas forcément un intérêt local d'un côté mais surtout que cette orientation va à l'encontre de la prise de position nationale.

La **médiatisation joue un rôle important**.

- Elle peut parfois **remplacer une action en justice** lourde et incertaine. Par exemple, des membres de la municipalité sont partis à Bélem dans le cadre du Forum Social. L'association a choisi de ne pas porter l'affaire devant le Tribunal Administratif (peu de chance de voir la plainte aboutir, dépense déjà engagée…) mais de communiquer sur cet événement à partir du blog.
- Des communications sont également faites sur **Aubagnesurcours.com**. Ce blog a environ 200 à 300 lecteurs réguliers.
- L'association est **membre de Contribuables associés**. Il s'agit de faire parler des contribuables d'Aubagne au niveau national.
- Des **contacts** ont été noués récemment **avec la presse**. Ils étaient difficiles lors de l'ancienne présidence, la presse ne souhaitait pas entrer en contradiction avec la municipalité en place. Aujourd'hui, les contacts sont plus faciles. En tant que directeur d'une clinique, le président actuel est en contact direct avec les médias (2 à 3 fois par an, le responsable de l'agence locale se tient au courant de l'actualité de la clinique). Il élargit parfois le champ d'intervention à l'association.
- **Réunions publiques**. Par exemple avec Contribuables associés sur les subventions octroyées aux associations. Cette dernière réunion a permis de réunir environ 60 à 70 personnes dont deux députés (un de la circonscription, un autre du 11e arrondissement de Marseille).

- Des réseaux existent avec certains **élus**.

Résultats

L'impact est indirect mais efficace. En raison des succès obtenus auprès des Préfets successifs et du Tribunal Administratif, les élus font beaucoup plus attention à la gestion budgétaire d'un côté voire « enrobent » certaines décisions. « la Municipalité sait que l'association est vigilante », elle a désormais tendance à se réguler.

De même, la mairie a appris à louvoyer par rapport à certains dossiers. Par exemple, la municipalité a envoyé quelques membres de la Ville à Bélem pour le Forum Social Mondial. L'association s'est interrogée sur l'intérêt local d'une telle visite. Après information, la délibération attestant le vote du budget (50 000 € environ) était valable. L'association n'ira pas plus loin car il était difficile de prouver le caractère politique d'une telle expédition, de plus la dépense avait été engagée.

Les résultats sont limités et peuvent l'être notamment **dans le cadre d'un système de pression exercé par la municipalité**. Le président actuel (pour un an), dirige une clinique privée (450 salariés). Son statut de président de l'association dessert à la fois son activité mais aussi l'action de l'association qui pourrait être limitée. Par exemple, dernièrement, une visite a été organisée par la commission locale de sécurité. Elle a été difficile. Il a été demandé une contre-expertise par la commission départementale qui a aboutit à d'autres conclusions. Ceci dénote les tensions que peut faire naître le marquage même professionnel d'une présidence d'association. De même, par le biais de ces pressions, l'activité de l'association peut être freinée afin de ne pas trop toucher son président ou ses membres.

6.2.6 Le cas de l'EPCI de Cévennes-Garrigue : Vox Populi

Ce mouvement de citoyen a été constitué à partir d'un **principe simple** qui consiste à vouloir **surveiller la dépense publique** d'un EPCI du Gard (la communauté de communes de Cévennes-Garrigue). Comme la plupart des mouvements analysés, la motivation est née de la nécessité de faire respecter les articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme qui permettent à chaque citoyen d'avoir accès à l'information comptable et de pouvoir suivre l'utilisation des fonds publics. De manière sous-jacente est visée la maîtrise des dépenses publiques et le contrôle de l'utilisation que peuvent en faire les pouvoirs en place. **Aucun projet** plus **global** n'a été élaboré, il ne s'agit pas de « changer la vie » mais plutôt de peser sur des questions purement gestionnaires.

Le choix des finances locales n'est pas anodin. Il appuie une réelle **volonté d'action apolitique expurgée de toute idéologie**. L'idée étant ici, sur les premières mobilisations, d'adapter les dépenses des citoyens à l'utilisation qu'ils font des services publics mais aussi de réduire les dépenses publiques. L'accès à l'information est autorisé par la loi qui encadre les modalités d'obtention des données nécessaires à l'analyse de la fiscalité et des budgets locaux.

Ce choix est, pour l'instant **couronné de succès** si l'on en croît l'audience de l'association. Elle compte aujourd'hui environ **200 membres** (pour un EPCI de 8 000 habitants) dont une quinzaine sont véritablement actifs. Les derniers sont ceux mobilisés, qui se déplacent, participent aux commissions et sont forces de proposition. Les seconds recherchent non seulement une information mais se mobilisent pour attester du poids de la structure (par exemple lors des conseils communautaires où une soixantaine de personnes sont présents). Cette réussite **s'explique** par le **caractère apolitique** on l'a dit. Il s'agit d'un élément clé pour les citoyens dans le choix d'intégrer l'association. De plus, cette dernière a proposé un **thème assez facile d'accès** : la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères. Il est assez aisé de comprendre la réflexion engagée qui cherche à mettre en parallèle les dépenses des usagers et la fréquence d'utilisation du service.

Néanmoins, **il est regretté le manque d'implication des autres citoyens**. Le président s'attendait à avoir un impact plus large. Ceci s'explique à la lumière d'informations assez générales d'une part : **individualisme** et **faible intérêt pour la chose publique**, **technicité** du domaine étudié mais également par des causes locales : **mentalité rurale**, **peur d'être identifié dans une association apparemment d'opposition**…

L'impact est **difficilement évaluable** concrètement à l'heure actuelle, l'association n'existe que depuis novembre 2008. Néanmoins, elle vit pour l'instant sur quelques **succès** à savoir la réussite **quantitative** du mouvement (200 membres), une réflexion facilitée par **l'accès rapide aux informations** et **l'engagement d'un échange avec l'EPCI**. Bien qu'encore peu formalisé, en ce sens qu'il n'est pas établi clairement dans des réunions précises entre l'association et les élus, il se fait lors de permanences individuelles dans les communes ou en marge des conseils communautaires. Les premiers résultats semblent sourdre puisque le premier thème abordé par l'association est à l'ordre du jour du futur conseil communautaire. **Cet exemple met en avant l'importance du contexte politique dans lequel s'intègre la démarche des citoyens**. Dans un **environnement serein**, où l'association n'est pas perçue comme un opposant systématique, les **conditions de la réussite** de la démarche sont réunies. Ceci se traduit par l'initiation d'un dialogue et par la reconnaissance de l'utilité de l'association dans la vie locale. Ces premières observations permettent d'aboutir à cette conclusion, néanmoins, elle sera à confronter avec la réalité dans la durée.

Ce type de mouvement constitue-t-il un progrès pour la démocratie locale ?

Tout d'abord, il est **pourvoyeur d'informations alternatives** à celles proposées par l'EPCI en place à travers un bulletin intercommunal. Le caractère apolitique incarné par l'optique essentiellement gestionnaire a permis à de nombreux citoyens de s'intéresser aux questions traitées.

Ils ont, par extension, accès à d'autres informations.

De plus, et il s'agit d'un cas de figure assez rare, il **permet de démontrer** qu'à partir de questions techniques, il est toutefois possible à la fois de **toucher un public assez large** et **d'envisager un débat avec les élus locaux**. Il est encore un peu tôt pour conclure sur la seconde observation, néanmoins, les contacts noués sont bons et les décisions semblent aller dans le sens souhaité par l'association.

Par la suite, pour avoir un sens et respecter les fondements de l'association, le dialogue doit se maintenir entre d'un côté le milieu associatif, consulté à un certain moment du mandat et dans certains lieux formalisés et le milieu politique. Le risque est une absorption du mouvement au sein de la vie politique locale, ce qui ferait probablement perdre toute autonomie de réflexion et toute pertinence aux analyses proposées par l'association. Il importe, si les rapports se maintiennent et si les débats s'engagent plus concrètement de formaliser des liens tout en laissant à l'association sa liberté de ton et ses actions par ailleurs.

Origine du mouvement de citoyen

L'association a été créée en fin d'année 2008 en raison de l'augmentation forte des taxes, en particulier la redevance sur les ordures ménagères.

Son espace de compétence est l'intercommunalité Cévennes-Garrigues dans le Gard. Le territoire était vierge d'initiatives de citoyens en faveur du contrôle des finances locales. Les habitants s'adressaient ponctuellement aux élus pour avoir les informations, ce qui n'avait que peu d'impact. L'association a permis de gagner en visibilité et de voir aboutir les demandes.

L'objectif affiché est clairement de limiter les dépenses locales, il ne s'agit aucunement de proposer un projet politique. « Nous n'avons pas de projet, nous ne voulons pas changer la vie ».

L'association intervient dans un contexte politique apparemment calme. Il ne s'agit en aucun cas d'un regroupement de citoyens ayant une visée politique, c'est à dire souhaitant remettre en question le système en place ou les élus en poste.

L'objectif est double :

- constituer un observatoire des finances locales afin d'éviter une forte augmentation des dépenses et des impôts.
- proposer une vision gestionnaire plus juste aux élus. Ils souhaitent que les impôts locaux, avec en tête la REOM, soient adaptés à l'utilisation qui est faite du service public. Par exemple, une personne âgée consommant peu et n'utilisant que ponctuellement le service d'enlèvement des ordures ménagères devrait avoir un impôt adapté à sa consommation.

Après plusieurs mois d'existence, l'association compte environ 200 membres dont une vingtaine de membres actifs susceptibles d'engager des actions et faire partie de commissions. Les autres membres viennent s'informer voire peser quantitativement lors des réunions du conseil communautaire (régulièrement 50 à 60 personnes présentes).

Ces membres sont souvent des personnes n'ayant eu que peu d'implication dans la vie collective par le passé (implication politique, syndicale ou même associative). Il s'agit d'ailleurs d'une des premières questions par les nouveaux membres ou les personnes souhaitant s'impliquer. Une réelle volonté de positionnement loin des idéologies est affirmée.

Il a été choisi de s'intéresser en premier lieu à la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères. Il s'agit d'un thème permettant une plus grande implication des citoyens en ce sens qu'il est clair, simple à comprendre. Elle met directement en face la recette intercommunale, la dépense par le citoyen et le service proposé. L'idée est simple : il s'agit de mettre en avant le déséquilibre entre la taxe prélevée sur chacun des citoyens et l'utilisation disparate du service proposé en retour. Sur cette base, d'autres thèmes commencent à être développés avec une seconde commission sur les questions budgétaires ou la dénonciation du journal municipal perçu comme une démarche quasiment publicitaire.

La constitution de l'association a été difficile à l'origine. L'immixtion d'un nouvel acteur dans le système politique local a créé des interrogations voire une résistance de la part des élus et d'une partie de la population. Le mouvement a été perçu comme un opposant.

Néanmoins, l'apolitisme est un fondement de l'association afin de pouvoir toucher un public large. Une recherché de crédibilité était ainsi à la base de la création de cette structure. De même, aucun projet politique n'est affiché, l'esprit est plutôt de créer une structure de surveillance des finances publics que d'être une force de proposition sur les sujets de fonds.

Contenu et accès à l'information

L'accès à l'information ne pose pas de problèmes particuliers. A l'origine, le personnel de l'intercommunalité a posé quelques freins. Par exemple, les membres de l'association consultaient les comptes administratifs sur place, prenaient des notes voire des photos des documents présentés. Il a été demandé le nom du photographe.

Néanmoins, l'association n'a jamais eu à se plaindre et s'est procuré l'ensemble des informations demandées. La CADA n'a jamais été saisie.

L'association essaie d'être présente dans tous les espaces de représentation des membres du conseil communautaire. Il s'agit de démontrer l'activité de ce mouvement et de faire passer les idées défendues. Les membres se rendent à la fois dans les bureaux pour avoir accès aux comptes, lors des réunions du conseil communautaire (présence d'une cinquantaine à soixantaine de personnes) et rencontrent les délégués intercommunaux dans chaque commune.

Concernant le traitement de l'information, les membres mobilisés n'ont pas de compétences particulières en matière de comptabilité publique. Il s'agit de personnes curieuses et intéressées par la gestion des finances publiques qui apprennent progressivement à lire les comptes, à faire des interprétations de budgets.

Il existe peu de liens avec d'autres associations du même type. Une approche avait été tentée avec certaines structures du département mais cela n'a pas abouti. D'une part, car les problématiques sont différentes mais aussi car il est difficile d'organiser ces rencontres (manque de temps, nombre de personnes impliquées…).

Contribuables associés peut être un outil méthodologique mais relativement éloigné. Certains membres de l'associations en sont membres à titre individuel. Cette association est vue comme politiquement typée et ne correspond pas à la démarche apolitique défendue par Vox Populi. Néanmoins ponctuellement, les documents produits par CA sont consultés et sont une source d'information non négligeable quant aux aspects techniques des comptes et budgets.

Le rapport à l'information et notamment sa diffusion est secondaire en raison du caractère récent de ce mouvement et du manque de méthodologie de ses membres.

Tout d'abord, la connaissance de l'information est plutôt limitée. Il semble manquer une connaissance technique qui se traduit par un rendu plutôt partiel et léger. A titre d'exemple, lorsque sont critiquées les dépenses de communication, seul le budget « frais divers de publicité » est cité (soit plus de 30 000 €). Aucune référence n'est faite quant à son poids dans le budget de l'EPCI, à des évolutions possibles et encore moins de comparaisons ne sont faites avec des EPCI voisins. Lors du conseil communautaire de mars 2009, il est indiqué dans le blog qu'il existe des déficits pour les budgets de la petite enfance, du SPANC et PASS (à partir des comptes administratifs). On peut néanmoins imaginer qu'avec la structuration de l'association (trois commissions : SPANC, budget EPCI, ZAC des Batailles), une formation ou une information soit effectuée pour ensuite pouvoir traiter au mieux les données disponibles.

La diffusion de l'information est également limitée. Elle se cantonne à un tractage ou à la mise à jour d'un blog. Elle est certainement adaptée à une partie de la population.

Sur le contenu, l'information diffusée concerne quelques données budgétaires (niveau du budget consacré à la communication, évolution de la redevance des ordures ménages, de la TH ou de la TF), l'actualité de l'association (réunion sur la redevance incitative, participation des membres au conseil

communautaire, publications dans la presse…) ou encore ponctuellement des informations sur les indemnités de fonction des conseillers communautaire, voire quelques informations thématique (par exemple sur l'assainissement non collectif – pas un service public).

Le rapport aux techniciens est inexistant. Le contact est privilégié avec les élus. Par exemple, le président de l'EPCI a autorisé la diffusion de la liste nominative des personnes payant la REOM à partir d'un courrier du président de Vox Populi.

Extrait 7 : tract à destination de la population – Vox Populi - http://voxpopuli30.hautetfort.com/

(((► Vox Populi ◄)))

N°1

Où va votre argent……

Vous avez reçu le journal de la communauté des communes Cévennes-Garrigue… **voilà un bel exemple d'économie que la communauté des commune ne fait pas !**
Voici comment nous pourrions avoir un journal qui coûterait beaucoup moins cher aux contribuables.
Le journal pourrait être plus sobre, moins haut en couleurs… **le noir et blanc suffit bien quand il s'agit d'informer !**
Les belles images ne suffisent pas à nous endormir (on compte une trentaine de quadrichromies dans ce journal). **Pour nous séduire, la communauté des communes n'a qu'à maîtriser la dépense publique (vos impôts).**
Un journal plus sobre n'aurait pas à recourir aux compétences d'une agence de communication qui surenchérit (et de loin) les coûts de fabrication.
N'a-t-on pas une commission communication ? Est-elle dépourvue de créativité ? Ne pourrait- elle pas travailler directement avec un imprimeur, éliminant ainsi les intermédiaires ?
Peccadilles direz vous… nous vous dirons bientôt combien coûtent tous ces documents. Mais sachez d'ores et déjà, que dans **le budget primitif de 2008,** le compte *frais divers de publicité* s'élève à **33 500 euros.**
Prenons l'exemple du logo Cévennes-Garrigue (selon les professionnels de la communication un logo contribue à l'identité visuelle, ce qui leur permet de nous le vendre fort cher)… et bien ce logo et tous ces panneaux le long des routes où il figure, à quoi nous serviront-ils quand nous aurons fusionné avec l'intercommunalité Coutach-Vidourle, comme le sous-préfet nous y pousse ? **A rien, nous aurons jeté l'argent par les fenêtres**.
Et puis parlons du fond. **Trop souvent cette communication institutionnelle qui nous arrive entre les mains, s'apparente à de la propagande, à du rédactionnel publicitaire.**
Ce journal ne déroge pas à la règle, il ressemble à un dépliant touristique : des images avec des légendes.
Mesdames et Messieurs de l'intercommunalité Cévennes-Garrigue, ne vous trompez pas de cible… nous ne sommes pas des touristes. Nous vivons là tous les jours, nous sommes à même de juger de vos compétences ; ces fameuses compétences que les communes vous ont déléguées les yeux fermés.

Alain Caucat,
Président de Vox Populi.

Résultats

En termes de communication, l'association essaie actuellement d'une part de se faire connaître et d'autre part faire avancer les idées défendues. Elle s'appuie sur un blog et le tractage (3 tracts diffusés depuis novembre 2008). Concernant la presse locale, il n'a pas été fait appel à elle. Elle est venue

directement se renseigner face à la réussite grandissante de l'association. Deux articles ont été publiés. De nouveau, la presse est politiquement marquée et une indépendance vis-à-vis de cette dernière est souhaitée. Il est tout de même privilégié un marketing direct.

Les résultats sont pour l'instant difficiles à lire en raison du caractère récent de l'association. Néanmoins, ils sont plutôt positifs :

Pour l'instant, les élus, après une période de méfiance entament un dialogue avec les membres de l'association lors des permanences dans chaque commune ou en marge des conseils communautaires.

Les arguments commencent à être entendus. Par exemple, sur la REOM, il semble que l'EPCI soit prêt à aller vers une redevance incitative c'est à dire qui soit calculée par rapport à l'utilisation exacte du service public. Cette question doit être à l'ordre du jour du conseil communautaire du 11/06.

Il est regretté une faible motivation de la part des citoyens. Malgré le nombre important de membres, le président regrette que sur 8 000 habitants, seuls 200 membres se sont pour l'instant mobilisés. Plusieurs explications au manque de motivation :

- d'une manière générale, le faible intérêt pour la chose publique. Les citoyens seraient de plus en plus passif par rapport à la vie collective. Il s'agit de quelque chose de vu comme « pathologique » par le président de l'association.
- les prêts à penser consécutifs à un individualisme rampant : « les élus gagnent leur vie sur notre dos »…
- les élus en place ont critiqué le caractère politique de l'association en se fondant sur le sentiment qu'un mouvement d'opposition était en train de naître.
- il s'agit d'un territoire rural avec des relations sociales particulières. Certaines personnes ont peur de faire mal voir dans le cas d'une implication au sein de l'association.
- la question technique peut être un facteur mais apparemment par le premier.

6.2.7 Le cas de la Franche-Comté : Union civique des contribuables de Franche Comté (U3C)

Etudié il y a 10 ans dans le cadre d'une précédente recherche sur les associations, le cas de Besançon et de l'U3C permet d'analyser l'évolution d'une telle mobilisation.

Origine

L'union civique des contribuables citoyens de Franche Comté (U3C) est une association déjà ancienne. Elle a été créée en janvier 1999 à Nancray, commune appartenant au District de l'agglomération bisontine, "Apolitique, elle ne soutient ni ne combat aucun parti. Elle a pour objet de faire respecter la Déclaration des Droits de l'Homme, d'aider les Citoyens à exercer leur droit de contrôle sur la gestion publique, de faire respecter le Droit et la légalité..."[63]. Son président, Serge GRASS, est issu du mouvement consumériste (il a été membre du conseil d'administration de l'UFC de Besançon) et du mouvement écologiste. De son expérience de militant consumériste et d'élu écologiste au conseil régional, il a retenu que les questions d'impôts et de tarifs locaux n'étaient pas gérées dans la transparence et que l'usager ne contrôlait pas la gestion publique. Après avoir fait inscrire la notion de contribuable dans l'objet social de l'UFC et tenté d'impliquer les autres militants sur les questions d'argent public, il a choisi de créer une association avec quelques proches dont l'objet est spécifique à ces thèmes.

Contenu et accès à l'information

Cette association a pour objet de :

- Faciliter l'accès des citoyens à toutes informations concernant la gestion publique.
- Aider les citoyens à exercer leur droit de contrôle sur la gestion des élus et de leurs administrations.
- Accompagner les citoyens tout au long de leurs démarches.
- Assurer aux citoyens un droit d'expression a priori sur tout projet qui engage l'argent à caractère public.
- Permettre a posteriori aux citoyens un examen efficace des dépenses à caractère public.
- Faire respecter le droit et la légalité.
- Soutenir toutes propositions d'action de ses membres à condition qu'elles relèvent de l'objet social.
- Contrôler la gestion et l'usage des fonds publics, que ces fonds soient gérés directement par une collectivité territoriale ou ses établissements publics, ou par une société de droit privé ayant reçu délégation pour une mission de service public.
- Représenter les citoyens usagers contribuables devant toutes instances.
- Agir en justice devant tous tribunaux.
- Développer toutes les activités utiles à la réalisation de son objet social, notamment des activités de formation, d'information, de communication, d'étude et de publication

L'association défend le droit de regard du citoyen sur les dépenses publiques et milite pour le contrôle citoyen. Elle se fonde sur le manque de contre pouvoir, de moyens d'intervention pour le citoyen et de système de régulation au niveau local, suite à la décentralisation, et le constat d'abus de pouvoir, de comportements électoralistes et d'explosion des impôts locaux qui en découle, au mépris de la constitution[64]. Cette action vise à terme à renouveler la démocratie locale, ces dysfonctionnements conduisant beaucoup de citoyens à ne plus se sentir concernés par la vie de leurs cités et à rejeter le politique et les politiques.

La question des impôts est toujours sous estimée, l'objectif est qu'elle redevienne essentielle comme indicateur (avec la dépense).

[63] Source: Prospectus de l'association U3C de France Comté

[64] Extrait de courrier envoyés au nom de la FACC à différents ministres (Intérieur, Premier ministre, Economie et finance) : . L'accès aux comptes publics est souvent difficile, voire impossible. Le contrôle de la légalité, très superficiel, semble être souvent réalisé avec un regard d'opportunité politicien plus qu'avec un regard légaliste. Les rapports des Chambres régionales des Comptes, réalisés plusieurs années après la clôture des exercices, souvent sans suites, ne permettent que de faire rire jaune nos concitoyens sur les gaspillages réalisés avec le produit de leurs impôts...

L'association n'a jamais été un acteur local reconnu, malgré sa durée d'existence qui atteint désormais 10 ans. Pourtant, au départ, son président était une personnalité dans le milieu associatif (associations de consommateurs), présent dans de nombreux comités pour l'UFC et connu dans le milieu politique local et dans son village où il est déjà intervenu sur la gestion municipale. De ces interventions, au nom de l'association ou avant sa création, a émergé une image de perturbateur, mais de personnalité honnête et sérieuse. Malgré les compétences de son président[65] et une certaine légitimité de l'association, le nombre d'adhérents, recrutés principalement parmi les relations du président, n'a jamais dépassé une demi-douzaine de personnes. L'objectif de constituer un groupe solide d'adhérents ou de sympathisants n'a jamais été atteint.

La mobilisation est très difficile à provoquer. Les budgets publics ne passionnent pas les masses. L'introduction de la notion d'usager des services publics dans les statuts de l'UFC de Besançon n'a par exemple conduit qu'à quelques travaux sur le prix de l'eau. Le domaine des services publics est déjà très délicat car éminemment politique. Les aborder conduit à faire émerger les sensibilités politiques de chacun et à rendre l'unité d'action et de conduite périlleuse.

A ces difficultés à recruter sur ce sujet, s'ajoute la crainte de subir des représailles. Le président de l'U3C a ainsi subi des intimidations depuis qu'il intervient sur ce sujet: enquêtes fiscales, renseignements généraux, carrière et salaire de fonctionnaire de l'Equipement stoppés[66], etc. Le risque est donc important dans ces domaines de subir des représailles personnelles. L'association a recherché d'anciens fonctionnaires déjà rompus à l'exercice des budgets publics, mais personne n'a voulu s'engager dans cette action associative. Il est très rare de trouver des fonctionnaires mobilisés sur ce sujet, comme si cela revenait à se renier soi-même.

Avec du recul, S. Grass explique le manque de mobilisation sur ces questions et sur la durée par plusieurs facteurs

-la faiblesse du militantisme observée globalement

-la capacité à participer est un réel obstacle : les citoyens mobilisés doivent avoir du temps et des compétences. La formation n'est pas suffisante. Pour l'association, « Il faut aussi que l'école de la République ne se contente plus de faire de "l'éducation civique" qui a pour objet de former à la soumission sociale par l'apprentissage du respect des hiérarchies en place. Il faut qu'elle forme les futurs Citoyens pour qu'ils soient à même de contrôler les délégations confiées aux élus et aux fonctionnaires (formation à la lecture des budgets publics, au droit) ».

-certaines idéologies politiques, qui évacuent la problématique contestée : un système public est difficile à remettre en cause pour la gauche car il est assimilé à une opposition aux fonctionnaires qui sont sensés avoir une vocation sans faille du service public et de l'intérêt commun; à droite, la culture de la contestation et de la critique sont absents.

- la défense d'intérêts particuliers avant l'égalité ou l'intérêt commun.

-le système politique local où la notion de citoyen reste pour l'association largement virtuelle, car quel que soit le bord politique, on dérange le pouvoir et ses rouages, ainsi que les fonctionnaires, qu'ils soient territoriaux ou d'état. Les acteurs municipaux refuse le plus souvent de rendre des comptes aux citoyens au-delà de la communication orchestrée par leurs soins : toute demande d'information est suspecte, étant jugée comme un manque de confiance dans l'équipe en place. Or pour l'association, la confiance repose sur la transparence, la connaissance et le dialogue, et non sur une croyance en l'équipe et son leader, qui elle serait de l'ordre du religieux. Les principes fondamentaux de notre démocratie définissent que les Citoyens délèguent des pouvoirs aux "agents publics" et aux élus et peuvent demander des comptes aux uns et aux autres : c'est écrit, mais ne correspond pas aux pratiques.

[65] L'expérience du Président sur l'analyse budgétaire, sa connaissance des réseaux associatifs et politiques. L'expertise a été acquise au fur et à mesure des questions rencontrées grâce à des cours du soir et des lectures.

[66] Il est en conflit avec l'administration depuis 9 ans sur une modification de ses qualifications appliquée contrairement aux décrets et circulaires, conflit porté successivement devant la Cour d'appel, le Conseil d'Etat et la Cour européenne.

-La démocratie locale serait devenue le règne exclusif de la majorité et des électeurs de l'équipe en place et non plus le lieu d'expression des divergences d'intérêt avec la recherche d'un compromis. Ainsi, le président compare-t-il la position du maire à celle d'un monarque.

-l'absence de citoyenneté participe également de ce système, les citoyens exerçant insuffisamment leur devoir de contrôle :

« Quand les citoyens se comportent en sujet les élus se comportent en monarque !
Les débordements de nos élus, conduisent beaucoup de nos concitoyens à exprimer leur rejet de la classe politique. Et si nous n'avions que les élus et la démocratie que nous méritons ! En effet l'immense majorité des français considèrent qu'ils ont fait leur devoir de citoyen lorsqu'ils ont voté et payé leurs impôts. Ils transforment ainsi la République en monarchie élective. Face à ce comportement de sujet il ne faut pas être surpris que les élus, souvent professionnels de la politique comme les rois, décident selon leur bon plaisir. »
Ainsi le citoyen n'est-il pas seulement électeur, qui peut être partisan, mais il est aussi celui qui demande des comptes.

L'U3C de Franche Comté a très peu de moyens. Elle ne touche pas de subvention, bien qu'elle estime qu'elle devrait y avoir droit comme les autres associations.

L'information sur les systèmes comptables et fiscaux accumulée constitue un précieux outil, qui proposé dans un module de formation à toute personne demandeuse. En revanche, les différents cas étudiés n'ont pas été conservés de manière à être réutilisés par d'autres comme références (base de données ou document écrit reprenant les chiffres, etc.). La production de l'association est essentiellement méthodologique.

L'U3C veut n'avoir **recours aux procédures** qu'en cas d'échec des procédés démocratique. Elle a déjà dénoncé certaines pratiques à la Chambre régionale des comptes mais regrette qu'elle enquête rarement sur les illégalités signalées. A Besançon, la CRC n'aborde pas dans son rapport la question des "surfacturations" des services publics locaux ensuite reversées au budget général. Le recours aux tribunaux est envisagé sur ce sujet, après étude des jurisprudences, notamment celles du cas de Saint-Etienne. Le recours aux institutions est évité autant que possible car les membres de l'U3c n'ont plus confiance en elles et en ceux qui les représentent.

Enfin, l'association ne cherche pas à être représentée dans les comités, telles que les commissions consultatives de services publics locaux (CCSPL). L'expérience de représentation du Président au nom de l'UFC le conduit à modérer leur intérêt: bonnes dans leur principe (début d'information, questions des citoyens et associations), elles deviennent souvent des "comités théodules foisonnants où on essouffle les gens". L'information est donnée le jour de la réunion et il est très difficile de s'y rendre sauf pour les bénévoles retraités.

Les actions prennent différentes formes :

- enquête sur les situations financières des communes (cela avait été fait au milieu des années 1990)
- procédures auprès du tribunal administratif (demande d'annulation d'une délibération attribuant 40 millions de Francs de subventions / demande d'annulation du budget de la ville pour surfacturation des services eaux, assainissement, ordures ménagères)
- participation à des émissions télévisées en 97 et 99.
- propose des formations à la lecture des budgets publics et sur l'organisation juridictionnelle (Serge Grass proposait cette action depuis de nombreuses années – au moins 1999)

Comme d'autres associations de contribuables locales, l'U3C a choisi de s'associer pour créer une fédération d'associations de contribuables en 1999. L'objectif était de pouvoir avoir une représentation nationale et un pouvoir organisé représentant les contribuables face aux instances législatives et administratives, avec l'ambition de créer un mouvement parallèle à ceux des consommateurs et de l'environnement qui permette aux contribuables d'obtenir une légitimité au niveau national, répercutée ensuite au niveau local.

Ce mouvement était issu en partie de mouvements de contribuables dans des villes où des idées avaient été expérimentées dans les GAM entre 1974 et 1980. Ces expériences ont été interrompues

brutalement, comme le mouvement de concertation avec les usagers débuté au niveau national à l'époque. La décentralisation a installé de nouveaux potentats locaux là où les élus acceptaient ce système et ils ont nié les expériences de concertation déjà menées.

Objectifs et dates clé de la fédération

Les objectifs de la fédération sont (elle n'est pas dissoute, bien qu'elle ne vive plus):

- travailler en amont auprès des instances pour obtenir l'information et faire évoluer le cadre législatif, notamment sur la reconnaissance des associations de contribuables et leur capacité à ester en justice;
- obtenir réparation par la justice si nécessaire;
- participer à la réforme de la fiscalité locale (taxes locales liées à des services publics ou impôts alimentant le budget général pour accomplir les fonctions régaliennes).

La FACC a une approche généraliste sur la gestion locale, notamment financière, fondée sur une contestation du montant élevé des impôts et d'une gestion jugée peu efficace et irresponsable (inadéquation de la fiscalité, superposition des structures institutionnelles et administrative). Elle conduit à traiter des différents services publics locaux successivement selon l'actualité locale et législative. Deux points de vue caractérisent le positionnement de la fédération et de ses membres:

- elle respecte la fonction d'élu et ne remet pas en cause le système démocratique. "La FACC souhaite que [citoyens et élus cohabitent] dans le respect réciproque et l'harmonie". La démocratie représentative telle qu'elle fonctionne aujourd'hui localement n'est pourtant pas efficace. L'absence de contre pouvoir décentralisé face à des pouvoirs locaux qualifiés de nouvelles baronnies l'a transformé selon la FACC en démocratie "délégative" plus que représentative. Elle demande donc la mise en place d'une démocratie participative où les associations de contribuables auraient leur place et où les carrières politiques ne seraient pas des métiers, mais l'affaire de citoyens.
- Elle considère la contribution fiscale comme l'essence de la citoyenneté. "Pour la FACC, la participation contributive fait partie de l'identité, de la personne et de sa dignité. Payer des impôts pour participer à la vie collective, c'est gagner sa propre vie. Ce sont là les principes fondateurs de la République, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, préambule de notre Constitution. L'évaluation de l'usage de l'argent public par l'électeur est l'essence même de la citoyenneté et de la démocratie (articles 13, 14 et 15)". La fiscalité n'est pas un service public et le contribuable ne peut être assimilé à un usager du Ministère des finances.

Quelques dates

Mai 1993, création du CNCCS, Collectif national des contribuables de communes surendettées, premier regroupement national d'associations locales de contribuables, sur un thème spécifique.

Dès octobre 1997, des contacts sont pris entre associations locales de contribuables à l'initiative de personnes individuelles. La publication d'une liste d'associations locales de contribuables par Contribuables associés sert de détonateur à cette démarche. Elle conduit à des réflexions d'associations du CNCCS et d'associations locales moins spécialisées pour joindre leurs efforts et leur expérience pour plus d'efficacité.

14/02/1998, premières assises des contribuables: constitution d'un collectif chargé de mettre au point les statuts d'une fédération. Réunions et comités sont successivement organisés.

28/11/1998, deuxièmes assises nationales des contribuables. Après quelques luttes internes ayant éliminé certains initiateurs dont les attitudes étaient jugées non conformes à la démarche, les statuts sont votés et la FACC créée.

Septembre 1999, première lettre d'information de la FACC qui regroupe une dizaine d'associations locales.

Après 10 ans, le constat est l'échec. Le défi principal était, après sa constitution et la vie en réseau, de rester indépendante des partis même si les consommateurs et écologistes n'y ont pas échappé.

Le réseau, principale force, a connu un développement limité. La FACC a identifié deux centaines d'associations de contribuables ou d'usagers de services publics locaux, créées spontanément en réponse à des événements ressentis comme une injustice ou une atteinte à la démocratie. Ces associations sont nées dans des régions où des irrégularités ou des malversations ont eu lieu avec des sociétés en monopole dans les domaines de l'eau, des déchets ou d'autres domaines de la gestion municipale (gestion de SEM d'aménagement, de gestion ou de construction dans les secteurs des sports et des loisirs, etc.).

La fédération s'est constituée à partir d'associations locales préexistantes, modelées par leur histoire, leurs responsables et leur environnement local. Si leur objectif est commun, les personnalités sont très variées et la ligne de conduite, très stricte, comme la vigilance sur son respect ont progressivement découragé les bonnes volontés, déjà sous pression au niveau de leur action locale.

Sa structure décentralisée, sans personnel permanent, mise en place dans la lignée des idées défendues était probablement trop fragile pour soutenir un réseau à cette échelle et faire face à l'administration et aux élus nationaux.

La légitimité recherchée n'a jamais été réellement obtenue, même si des courriers ont été envoyés régulièrement au sujet des réformes successivement envisagée pour réforme les collectivités locales (projets de décentralisation, etc.).

Elle a au départ diffusé son message et mobilisé essentiellement à travers les débats publics. Des réunions étaient organisées autour d'une personnalité (auteur d'un livre, magistrat de la Chambre régionale des comptes, journaliste – jusqu'à plusieurs dizaines de personnes). A l'issue de ces réunions des résolutions étaient envoyées aux Ministères concernés. Ainsi des résolutions furent-elles adoptées sur la moralisation de la vie publique lors du débat du 24 septembre 1999 (contre la corruption, contre le gaspillage et sur le pouvoir des CRC et des associations).

Plus récemment, l'action s'est faite par des interventions sur des forums ou lors de concertation, a côté des courriers, progressivement reprises par chaque association sans référence à la FACC

La concertation demandée n'a jamais rencontrée une volonté d'y répondre. La presse n'a pas offert de relais. Quand la Fédération a proposé un dossier élaboré par des adhérents à la presse nationale, les journalistes ont refusé de publier: trop risqué. La presse locale reste très partisane tant elle est liée aux élus et notables locaux. Les médias ont un rôle ambigu dans ces affaires. La corruption et le gaspillage de l'argent public sont devenu des thèmes lucratifs pour la presse et la télévision (voir les dossiers récurrents sur la machine fiscale, les comparaisons de villes sur la facture locale, les émissions télévisées telles que Argent public, Combien ça coûte, etc.) mais les exemples sont tirés d'affaires déjà anciennes. Pour la Fédération, ils restent liés au politique qui les empêche de révéler les affaires en cours.

Pour les associations, au-delà des difficultés à faire vivre tout mouvement sur le sujet, et à le rendre crédible et légitime aux yeux des élus et de l'administration, c'est le cynisme politique et la priorité au clientélisme qui empêchent de considérer les citoyens-contribuables comme des interlocuteurs. L'indépendance politique et vis-à-vis des partis, non seulement n'est pas reconnue (les associations de contribuables sont quasi systématiquement classées à droite), mais fait peur. Malgré les apparences, ils refusent toute concertation réelle.

Résultats

Les élus ne reconnaissent pas l'association et son Président comme représentants des citoyens et refusent le dialogue avec eux. Ils dévaluent l'information diffusée par les membres dans leur feuille d'information à destination des habitants, malgré les chiffres précis et argumentés trouvés dans les budgets cités. Pour l'U3C, ces réactions s'expliquent par l'incompétence de la majorité des élus face à des règles de gestions compliquées. Leur manque de connaissance les conduit à refuser la confrontation. Ils cherchent également en maiorité à apaiser le jeu politique en priorité, étant donné l'enjeu pour leur progression personnelle. L'association a également observé des comportements liés à des intérêts privés. Tout le monde

ayant un jour ou l'autre bénéficié du système, personne ne peut dénoncer quoi que ce soit. Enfin, plus qu'une bonne gestion, les élus rechercheraient une gestion conforme à la moyenne, avec des taux qui sont comparables à ceux des communes voisines ou de la moyenne départementale.

L'association remet aussi en cause le fonctionnement de l'administration locale et des institutions (notamment judiciaires) lorsque qu'elles ont à apprécier des affaires de gestion publique. La confiance est rompue avec les organismes publics chargés de surveiller les finances locales (dossiers disparus, président de la Chambre régionale des comptes muté, etc.).

Le président recommande ainsi de prendre des dispositions pour rendre transparente et démocratique la gestion des collectivités locales :

- L'impôt et les emprunts ne doivent pouvoir être décidés que par des institutions élues.
- Le recours à l'emprunt doit être plus encadré.
- Les associations de contribuables doivent disposer d'un agrément à l'instar des associations de consommateurs afin de leur donner une reconnaissance officielle.
- La cour des Comptes doit pouvoir être saisies par les minorités des assemblées et les associations de contribuables. Ces saisies devant être justifiées en faits et en droit.
- Les audits des comptes doivent pouvoir être délégués à des cabinets d'audits comptables agréés sous contrôle des Chambre des Comptes qui peuvent retirer cet agrément.
- La présentation de comptes non sincères en période électorale doit conduire à l'annulation des élections, les électeurs ayant été trompés pour faire leur choix. (exemple de Pont Saint Esprit.)
- Les associations ne doivent recevoir des subventions que d'une seule collectivité.
- Une synthèse des comptes et du rapport morale des associations doit obligatoirement être produits avec les rapports de demande de subventions.
- Les budgets, comptes administratifs, délibérations … doivent être accessibles par Internet.
- La matrice cadastrale qui répertorie les valeurs locatives base de la fiscalité doit être accessible par Internet.
- Il est nécessaire de mettre en place un contrôle de la concordance des extraits de délibérations par rapport au registre paraphé par les élus.
- Dans certains cas le contrôle de la légalité par manque de rigueur peu engager la responsabilité de l'Etat pour faute lourde. Dans ces conditions la responsabilité des fonctionnaires qui ont failli doit être engagée !
- Beaucoup de collectivités locales vont devenir ingérables : Beaucoup d'élus investissent pour immortaliser leur passage « aux affaires » ou pour satisfaire des demandes d'électoralistes. Beaucoup de ces investissements auront des coûts de fonctionnement qui viendront s'ajouter aux précédents conduisant à des budgets en perpétuelles augmentation. Il faut que la loi oblige de présenter, en accompagnement des projets, les coûts de fonctionnement et les retombées socioéconomiques qui seront générés par les investissements immobiliers.

Conclusion

L'Union civique des contribuables citoyens de Franche Comté a pour premier objectif de susciter des vocations de citoyens, les éduquer, les former ou faire en sorte que la société française le fasse. Mais elle peine à mobiliser. Son action se poursuit par quelques formations (à Pont Saint-Esprit par exemple), quelques interventions dans le cadre de consultations sur des projets (par exemple la LGV Est), des recours contre l'administration (mauvaise interprétation des textes aboutissant à des facturations au propriétaire au lieu du locataire par exemple) ou une veille sur les comptes du Grand Besançon (déchets, investissements et délégation des installations). La difficulté principale est l'isolement et l'essoufflement, car presque toute l'action repose sur le président, même si la volonté reste intacte.

6.2.8 Le cas de la ville de Sceaux (92) : La voix des Scéens

La ville de Sceaux est un site où depuis 2004 s'est créée une association, l'association de défense des intérêts scéens (ADIS), dont l'objectif est de dénoncer certaines dérives de la gestion municipale, notamment en matière de finance. Le maire, Philippe Laurent, centriste aujourd'hui sans étiquette, élu communal depuis 1977 et maire depuis 2001, était un professionnel du conseil en finances publiques locales et représente l'Association des maires de France (AMF) sur ce thème.

Lors des dernières élections municipales de 2008, la question des finances locales a été l'une des dimensions essentielle de la campagne pour deux listes concurrentes, l'une de droite, par des « dissidents » de la majorité sortante et l'autre dite « associative » issue de l'ADIS (thème non repris directement par la liste de gauche). L'analyse du cas scéen est intéressante car la situation n'est pas extrême comme dans de nombreux autres sites : pas d'augmentation brutale de la fiscalité, pas de refus systématique du dialogue, accès aux documents administratifs sans recours à la CADA, … . Toutefois, les tensions sont importantes.

Un examen de la gestion municipale a été ouvert par la Chambre régionale des comptes le 6 février 2006. Il a porté notamment sur la situation financière, une partie des éléments de personnel, l'organisation de la commande publique, en particulier la conduite de l'opération de restructuration de l'hôtel de Ville ainsi que, dans le cadre d'une enquête nationale sur le sujet, sur les concours financiers de l'Etat, Le rapport définitif et la réponse du maire ont été notifiés à la Ville le 17 octobre 2008 et communiqué au conseil municipal le 20 novembre 2008.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes résume ainsi la situation observée de 2002 à 2006 : « La situation financière présente quatre caractéristiques entre 2002 et 2006 : des dépenses de fonctionnement plus rigides, un rythme d'équipement très élevé, un quintuplement de la dette, une réduction de la marge de manœuvre fiscale. ». La Chambre a noté l'engagement du maire à réduire l'investissement après une période de rattrapage, comme prévu initialement.

Origine

L'Association de défense des intérêts scéens est née à la fin de l'année 2004. Elle publie sont premier bulletin en janvier 2005, « La Voix des Scéens » qui donnera en 2008 son nom à l'association. Comme l'indique le texte de présentation produit dans le bulletin, ses membres sont :

« Des habitants de Sceaux, inquiets des augmentations des impôts locaux et scandalisés par le coût exorbitant de l'extension de l'Hôtel de ville (14,8M€), ont fondé l'Association de défense des intérêts scéens (ADIS) pour constituer une force d'analyse, d'informations, de propositions alternatives concernant les finances locales et la gestion communale. Nous unissons nos efforts à ceux des autres associations qui travaillent déjà au service des Scéens. Nos bulletins sont ouverts à tous les Scéens qui souhaitent soutenir notre action. »

Elle s'inscrit dans la lignée des actions associatives sur la préservation du patrimoine architectural et environnemental qui existait auparavant et a déjà donné lieu à des listes municipales associatives par le passé (1995, 2001).

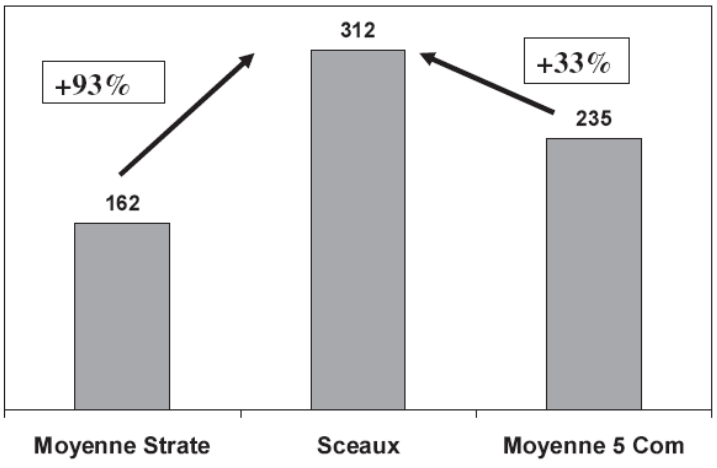
« Depuis trente ans, les associations jouent un rôle essentiel dans la préservation du patrimoine architectural et environnemental (ex la coulée verte). La Voix des Scéens travaille dans cette direction. En raison de la dégradation des finances municipales et de la pression fiscale communale croissante, elle a dû ajouter à ses priorités la dimension financière. » La dimension financière de son action n'est pas première, même si elle est devenue incontournable « Nous ne contestons pas l'impôt en lui-même. Son paiement est un acte de civisme. »

Contenu et accès à l'information

Les arguments développés portent d'abord sur les impôts locaux : hausse de 26% de la part commune des taxes d'habitation et foncière entre 2000 et 2004 à Sceaux, forte comparée à quatre communes voisines

sur la même période (hausses de 5,1% et 9,2%). L'augmentation d'impôts communaux est jugée intolérable pour de nombreux Scéens en comparaison des revenus moyens, certes élevés sur la commune. Mais l'argumentation bloque ici sur la difficulté à rapporter des factures fiscales moyennes à des revenus moyens, ce qui est loin des réalités des ménages. Le raisonnement s'appuie dès lors essentiellement sur la comparaison avec les moyennes pour des communes de la même strate (grâce à la base de données du MINEFI, colloc).

TAXE D'HABITATION 2006 EN € / HABITANT
(Source minefi.gouv.fr)



PAR FOYER FISCAL, EN MOYENNE, CES CHIFFRES SONT DOUBLÉS

Moyenne Strate : Moyenne des villes de 10.000 à 20.000 habitants
Moyenne 5 communes : Bourg la Reine, Châtenay-Malabry, Fontenay aux Roses, Le Plessis-Robinson, Antony

L'attention se porte surtout sur les investissements et leur coût, jugé trop élevé, ainsi que sur leur opportunité (est-ce bien le moment ?) et leur pertinence (correspondent-ils seulement aux besoins, non contestés, ou sont-ils surdimensionné ou trop luxueux ?). Cela se traduit par des revendications importantes sur la dette et sa gestion, liée au fait que la ville n'est pas extrêmement riche en raison de sa vocation résidentielle et que la population reste stable depuis 30 ans. Le niveau de vie de la ville est jugé trop élevé face à ses recettes.

DURÉE DE REMBOURSEMENT DE LA DETTE (DRD*)

VILLE DE SCEAUX	**4,6 ANS EN 2001 95 ANS EN 2006**

MOYENNE STRATE : ***BAISSE DE 6,6 À 5,6 ANS***
MOYENNE DES 5 VILLES VOISINES: ***BAISSE DE 9,5 À 7,8 ANS***

* DRD=Dette/Capacité d'autofinancemet de l'exercice

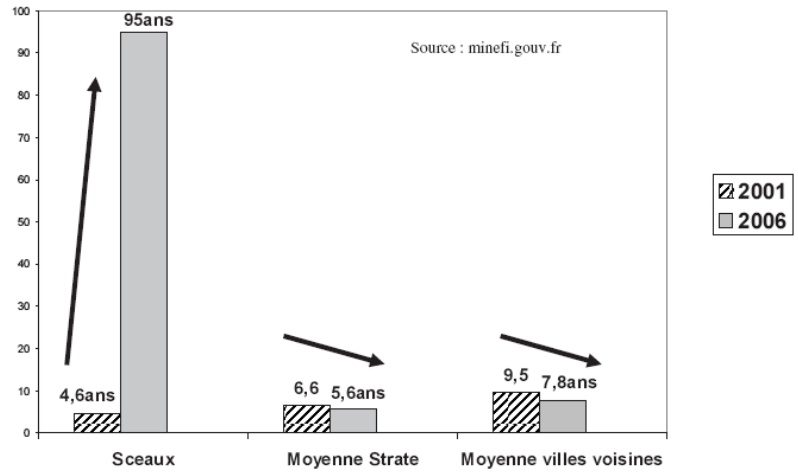


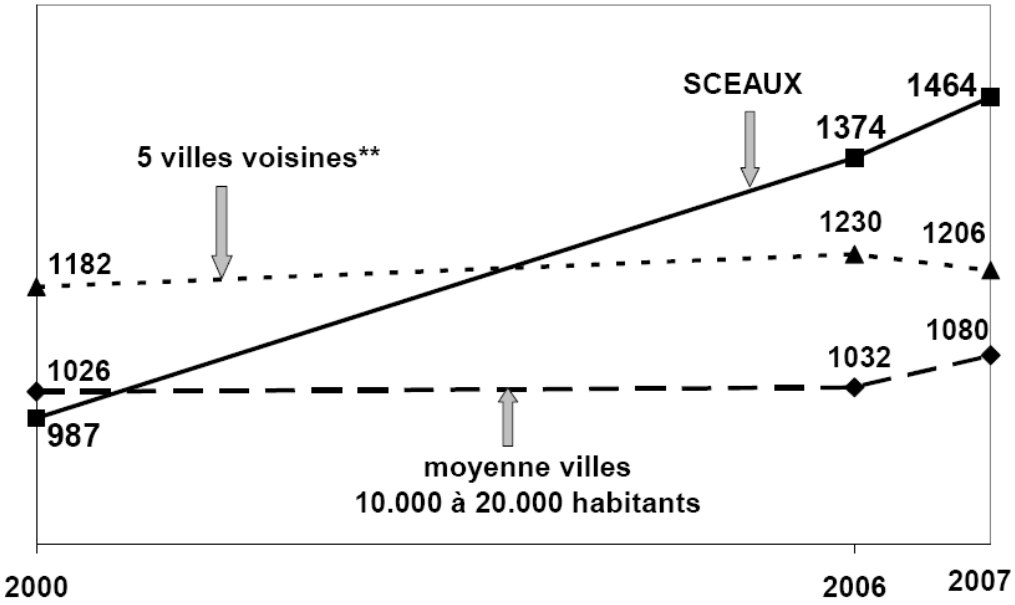
Tableau reprenant les revendications à partir des cas soulevés par l'association

Problème	Revendications et débat associé
le projet d'extension-restructuration de l'hôtel de ville et son coût (14,8 M€) qui vont peser sur les impôts locaux (45% de vides) et paraît non maîtrisé (de 8,4M€ à 17, 18, convertis en 100 studios, en 7 crèches multi-accueil, …)	interrogations sur l'origine de ces différences : -accélération des dépenses de fonctionnement est-elle en rapport avec les ressources ? la ville ne vit-elle pas au-dessus de ses moyens ? -a-t-on une idée du surcroît de frais de fonctionnement (effectifs et charges diverses) que va générer le nouvel ensemble de l'Hôtel de ville ? Soit un débat sur le coût complet et les charges générées par l'investissement (coût global paraît élevé, mais coût par la suite ? et derrière quelles recettes pour le financer ?) Soit un débat sur le juste niveau de dépenses et leur caractère raisonnable par rapport aux recettes (prudence, risque de dérive, …
le lancement simultané de tant de chantiers de construction correspond-il aux véritables possibilités de la commune ?	Soit une question sur les capacités d'autofinancement et l'éventuel endettement, qui peut aller à la répartition de la charge entre habitants actuels et futurs ?
Où va l'endettement de la ville ? La ville s'endette (dette de 10,34 M€ en 2001, 1',98, 20, 67, 25, 5 en 2004 estimation à 40M€ en 2005 d'après le budget primitif (avril 2005, sources citées www.colloc.minefi.gouv.fr) augmentation de la dette +287% en 4 ans et -2,6% pour la moyenne nationale des communes L'endettement actuel sert à financer quoi (quels investissements ? ou quelles dépenses ?) : investissements importants et dépenses de fonctionnement insuffisamment maîtrisées d'après ADIS. Depuis 2002, les recettes ne couvriraient plus les dépenses. Conséquences : hausse des impôts locaux, hausse de la dette, et des opérations immobilières conduisant à la densification au détriment de la qualité de vie à Sceaux. Et report de la charge de l'emprunt sur « nos enfants » qui n'auront sans doute pas la possibilité d'assumer. Endettement le plus long terme de toutes les villes voisines (durées d'endettement maximales de 35 ans, contre 30 ans ou 20 ans) n°9 Et en plus, augmentation aussi des impôts (n°10) +49,9% d'impôts entre 2001 et 2007 et dette de 10,6 à 61 millions d'euros (estimation) sur la même période, 54 millions d'euros en 2007 (n°13, octobre 2008)	-remise en cause des choix d'investissement et priorités : importance de la dette va nuire aux investissements prioritaires tels que crèches et parkings (l'extension de la mairie aurait pu être plus modeste : contestation des besoins du projet d'extension de l'hôtel de ville), « dans une impasse financière qui rend les projets utiles difficiles à financer » -remise en cause de la démocratie locale : référence à la position de P. Laurent, contestant l'utilité de la commission d'enquête parlementaire sur la fiscalité locale et demande d'un débat public sur les orientations budgétaires refusé. Constat d'une attention à des points mineurs et rien sur les orientations budgétaires et les « choix qui touchent notre qualité de vie »
Conséquences sur la pression fiscale à terme qui contraindrait une partie de la population à partir (ou plutôt une partie de la population à ne pas pouvoir venir ?) Expression d'une inquiétude sur l'évolution des	Soit un débat sur l'évolution des dépenses au regard de l'évolution des ressources, qui sont, principalement à Sceaux, en provenance des ménages (vrai ou faux ?). Demande de retour à une « gestion financière

dépenses communales au regard de l'évolution du revenu des habitants (pas +26% dans la même période) ?	raisonnable », d'une gestion « moins dispendieuse ». Demande d'une consultation des Scéens sur les orientations budgétaires et sur la pression fiscale et d'un débat public sur le budget 2005.

Dépenses de fonctionnement : les vrais chiffres

(en €/habitant) (Source www.colloc.minefi.gouv.fr)



**Antony, Plessis Robinson, Fontenay aux Roses, Châtenay-Malabry, Bourg la Reine

Depuis 3 ans l'ADIS dénonce :

- **la dégradation en 6 ans de la situation financière qui est maintenant catastrophique** (page 4)
- **l'explosion insupportable des impôts communaux** (+50% sur la mandature)
- **les atteintes au patrimoine rendues possibles par le gel de la ZPPAUP*** (l'extension de la mairie à 18 Millions d'Euros,..), **l'absence de cohérence architecturale.**
- **les atteintes à l'environnement végétal** (abattage de 2 arbres centenaires derrière la maison des glycines et de beaux arbres en pleine croissance sur la coulée verte, construction sur le square de la rue Gaston Lévy,….)
- **la densification rampante tous azimuts** (projet de 700 logements,….)
- **l'absence de véritable concertation avec les habitants sur les projets qui les concernent** (la modification du POS** rue Houdan, l'aménagement de la coulée verte,…..)

Nous ne voulons pas que l'on continue de dégrader ce qui reste du bonheur de vivre à Sceaux et du charme de notre petite ville, à savoir : son patrimoine architectural, végétal, paysager, son urbanisme pavillonnaire, l'équilibre de sa cohésion sociale diversifiée, son dynamisme associatif.

Face à ce qu'ils considèrent comme une dégradation de leur environnement, les adhérents de l'ADIS ont décidé lors de leur dernière Assemblée Générale d'œuvrer à la **constitution d'une liste d'action municipale indépendante des partis politiques conduite par son président, Jean-Jacques Campan.** Son objet sera de faire entendre la voix de la société civile et des associations, d'agir en fonction des seuls intérêts des Scéens sur la base des objectifs suivants :

*Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager

**Plan d'Occupation des Sols

L'association s'est ensuite préparée à solliciter un mandat pour redresser la situation, le changement de l'équipe municipale étant devenu une priorité pour faire entendre leur voix. Pour eux, le fait que leurs revendications n'aient pas abouti à la remise en cause complète du projet est interprétée comme un échec.

Son programme de liste conjointe Sceaux Avenir La Voix des Scéens indique « Pour une ville qui respire, Pour une gestion transparente et exemplaire. Pour une ville entreprenante et solidaire. Pour une équipe qui travaille avec et pour les Scéens »

Pourtant des initiatives municipales pour ouvrir le débat sur les finances locales ont déjà eu lieu sur la commune (communications dans le bulletin municipal avec double page et schéma sur la destination des dépenses, mise en ligne du document de présentation du budget, rapport d'activité, organisation d'un débat public préalable au débat d'orientation budgétaire en 2002, au début du premier mandat). Mais, pour le maire, ces questions mobilisent peu et l'intérêt des citoyens est faible sur ce sujet. Par ailleurs, si la question est essentielle, elle n'est qu'une déclinaison des grandes options par ailleurs défendues et expliquées. Il est vrai que malgré les efforts réalisés, les documents publiés restent difficiles d'accès pour les citoyens et manquent de référence dans le temps ou avec d'autres services, concrètes, pour pouvoir

Moyens d'action

-Diffusion d'une feuille d'information dans les boîtes aux lettres

-Recours juridique (auprès du TA contre les PC et PD qui contreviennent au Pos en vigueur pour l'Hôtel de ville, pour faire annuler la délibération du 2 février 2006 concernant la modification du POS rue Houdan)

Contrairement à d'autres sites, l'accès à l'information est plutôt normal, bien que des coûts de photocopies des documents aient été facturés à l'association pour certains documents volumineux (avant qu'elle soit dans le conseil municipal).

Résultats

Beaucoup de « bonnes questions » sont posées par l'association. Des questions sont ainsi posées qui sont des questions de choix collectifs essentielles pour une communauté. Mais le débat n'a pas vraiment lieu.

Dans l'ensemble des réponses relativement claires ont été apportées, contrairement à d'autres sites où le problème réside dans des irrégularités importantes.

Pour le maire, la gestion doit bien se faire en bon père de famille, mais pas « en notaire. Une certaine prise de risque raisonnée est nécessaire à la dynamique et à l'investissement de la collectivité dans son territoire, comme en témoigne les positions recueillies ci-dessou.

« L'activité municipale consiste d'abord à construire une vision partagée de la ville, ensuite, pour la concrétiser, à fédérer les initiatives et dynamiques locales, enfin à mettre en œuvre les services au public correspondant à cette vision. Il y faut bien sûr des moyens - ressources humaines, finances et fiscalité - dimensionnés à la taille et à l'histoire de la ville, ainsi qu'au rôle qu'elle entend jouer sur son territoire.

A la différence d'autres activités humaines, les finances publiques ne sont qu'un moyen du projet collectif, et non un but en soi. A Sceaux, les moyens ont été portés à un niveau cohérent avec la qualité du projet validé en 2001 par les Scéens et porté depuis par l'équipe municipale.

C'est ce que nous appelons le « juste équilibre des finances locales »

Réagissant à la publication des rapports du Conseil économique et social sur la fiscalité locale et du Conseil d'orientation des finances publiques sur les dépenses locales (voir liens ci-dessous), Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la commission des finances de l'Association des maires de France, estime que «la vraie question à poser aux citoyens est de leur demander ce qu'ils veulent comme place des services publics dans la société française de demain et si le financement doit en être mutualisé ou pas, et à quelle hauteur».

Pour lui, «c'est la seule question qui vaille mais la seule que les candidats à la présidentielle ne poseront surtout pas. A nous de pousser les feux» au moment de la remise des rapports Valletoux et Richard qui, écrit-il sur son blog, «peuvent constituer une bonne opportunité.» «Nous sommes aujourd'hui au point de rupture. Les ambiguïtés doivent être levées. La décentralisation à la française, qui consiste à transférer des compétences de gestion et non du pouvoir de décision, a atteint les limites de sa pertinence, lorsque l'on demande aux assemblées élues de se contenter de gérer des dossiers et d'appliquer des normes décidées «en haut».

Le maire de Sceaux affirme qu'il faut «ensuite quitter le discours notarial sur les finances publiques et se poser enfin la question de l'utilité et de la justification, dans une société moderne, de la dépense publique. En face de cette dépense, il y a des services, de plus en plus développés qualitativement et quantitativement. Quels sont ceux dont notre société accepte de se séparer ?»

Pour lui, les dépenses par habitant de la Ville se situent à un niveau très proche de celui des communes voisines, en proposant un niveau de service au moins équivalent, voire supérieur dans certains domaines comme la petite enfance, et avec des tarifs également proches de la moyenne. Parmi les priorités affichées par le budget figurent notamment le soutien aux familles scéennes, le maintien d'un environnement urbain de qualité, l'intégration d'une démarche systématique de développement durable, le développement des moyens alloués au logement social et le soutien aux activités associatives, qui participent largement à l'animation et à la vie locale.

L'association a un rôle d'alerte, puis de proposition. Elle se veut ensuite redresseur de situation car le dialogue ne suffit plus et aboutit à la nécessité d'un changement d'équipe (révolution).

Une ambiguïté d'interprétation entre les protagonistes sur les resultats possibles de la concertation explique que le dialogue ne puisse avoir lieu

De même des divergences de fond s'expriment qui bloque le dialogue :

-sur l'adéquation demande des habitants/offre de service, certains éléments de réponse et de désaccord entre mairie et association : ex des crèches, jugées onéreuses (par rapport à d'autres formules qui le seraient moins) et répondant à des besoins surestimés pour la Voix des Scéens, alors que le maire indique que cette solution est privilégiée par les ménages scéens.

> De plus, nous avons constaté que les parents, pour la plupart, préfèrent confier leurs enfants aux crèches collectives. C'est une certitude à Sceaux comme ailleurs. Globalement, lorsqu'un couple a son premier enfant, il privilégie la crèche collective. Le nombre de refus de place en crèche familiale est très important, il est de l'ordre de 60 %.

-sur la vocation résidentielle ou non de la commune et son insertion dans une agglomération (rôle ds la CA, mais aussi dans le secteur sud de la région parisienne)

-sur la destination des actions de la commune : pour les scéens seulement ou aussi pour l'attractivité de la ville (et donc les habitants des communes voisines aussi ?).

6.3 Enquête auprès de citoyens participant aux mouvements analysés

Les citoyens s'approprient diversement ces structures mises en place, l'information produite, les occasions mises en œuvre pour pouvoir s'exprimer sur les finances locales à travers des manifestations ou l'interpellation directe des services et/ou des élus… Nous avons souhaité, dans cette partie, mettre en avant les caractéristiques de ces citoyens « de base » qui sont le socle sur lequel s'appuient ces associations pour exister (recherche de légitimité par le nombre de membres, cotisation) et le révélateur de pistes de réflexion afin d'améliorer l'échange, la participation autour des finances locales.

La rencontre avec les citoyens a été difficile à organiser. Il avait été souhaité d'organiser des réunions afin de recueillir certaines informations auprès de membres associatifs peu actifs (raisons de leur mobilisation, utilisation de l'information dispensée par l'association, mobilisation des élus…). La hiérarchie associative est pesante et a bloqué en grande partie le recueil d'informations auprès de citoyens de base intéressés par les finances locales. Deux associations nous ont autorisé soit à interroger leurs membres via un questionnaire (Vox Populi) soit lors d'une réunion et de questionnaires (contribuables Givordins). Pour les autres, un contrôle sur le questionnaire ainsi que la volonté de l'intégrer dans une stratégie associative aboutissaient à des délais trop longs pour envisager des réponses avant la fin de la recherche. CANOL souhaitait retravailler le questionnaire, le fusionner avec deux questionnaires produits par l'IFRAP et Contribuables Associés. Il aurait fallu attendre septembre. Nonobstant la longueur du délai, cette démarche allait également à l'encontre de l'esprit désintéressé d'une recherche. Pour les contribuables Spiripontains, le contexte difficile a empêché la diffusion du questionnaire. Les membres actifs ont craint à la possibilité d'une perte d'anonymat des membres. Enfin pour les contribuables d'Aubagne, malgré plusieurs relances, nous n'avons reçu aucune réponse de la part du Président de l'association.

Le premier constat qui résulte de ces rencontres et questionnaires à des citoyens s'intéressant aux finances locales est la capacité de ce thème à attirer de nouveaux publics. De manière synthétique co-habitent dans les mouvements auxquels ils adhèrent : **des « professionnels de l'action collective » et des néophytes**. Par « professionnels de l'action collective » nous pensons aux personnes qui ont ou ont eu un passé important dans l'animation de la vie collective (partis politiques, syndicats, associations). La plupart se sont impliqués essentiellement dans le milieu associatif. En revanche il est significatif d'observer l'implication de néophytes n'ayant eu aucun engagement collectif. Pour certains, ce manque d'engagement est lié à une disponibilité insuffisante en temps pour participer à une association, à un syndicat ou un parti politique. Pour la plupart, ils sont devenus membres de ces mouvements en raison de leur caractère apparemment peu idéologique et non militant. L'objectivité apparente de l'objet étudié (budgets, finances locales) est confortée par les méthodes mises en place et la philosophie affichée par les associations (contrôle des comptes).

On peut observer **une place importante des retraités et inactifs**. C'est souvent le cas dans le milieu associatif, les militants les plus actifs étant ceux qui ont le plus de temps disponible (la moitié des participants). Les personnes ayant une activité et s'intéressent aux questions de fiscalité par le biais de ces associations et font, le plus souvent partie d'une catégorie socio-professionnelle élevée : cadre, dirigeant d'entreprise, profession libérale.

Le discours construit par ces deux types de citoyens tend vers la **recherche d'une objectivité**. Tous les citoyens interrogés jugent l'activité de l'association utile voire essentielle. Ceci se fonde sur son caractère désintéressé (la moitié des citoyens interrogés) et de nouveau l'absence d'intérêt politique. Seule une personne sondée y voit une logique politique sous-jacente. A l'inverse, une personne interrogée parle de « politique citoyenne » signifiant une réappropriation de la vie collective par les citoyens, par les habitants d'une collectivité. Pour la plupart d'entre eux, même les moins actifs, la réussite de l'association passe par

son caractère **fédérateur**. Elle ne doit pas être un instrument de l'opposition, mais rassembler le plus largement possible pour pouvoir s'imposer comme un observatoire continu et « objectif » des finances locales. L'enjeu est celui d'une reconnaissance auprès des élus de l'expertise de citoyens ayant construits des outils, une méthode afin d'analyser les finances locales.

L'utilisation du mouvement, pour la plupart des membres, ne doit **aucunement servir un projet politique**. L'association doit avant tout construire un **outil de surveillance, de contrôle et d'information**. Elle se concentre sur les questions de gestion du budget par l'équipe municipale et non sur le projet municipal. Il semble en effet acté que le projet est défini lors des élections municipales et qu'il n'est pas remis en cause. Est surveillée la manière dont les finances locales sont utilisées pour le mener à bien. Afin d'aboutir à ce résultat, l'ensemble des citoyens interrogés souhaite une information alternative à la communication municipale (directe ou par la presse locale) dans un domaine souvent peu mis en avant (technicité, côté rébarbatif). Il est souhaité un travail de traitement en amont par et/ou avec l'association, pour les plus actifs. L'information recherchée doit être mise en scène et facile à appréhender.

Pour l'ensemble des citoyens interrogés, la mobilisation au sein du mouvement vise la **baisse des dépenses de la collectivité**. Le postulat de départ de ces citoyens est que les dépenses ne sont pas assez contrôlées, que de nombreux gaspillages existent et qu'une meilleure prestation est possible avec des moyens plus limités. Pour la moitié des personnes interrogées, en effet, cette baisse des dépenses doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité du service public.

En complément, aucun citoyen interrogé ne fait part de la nécessité d'un accroissement de l'offre de services publics, attestant la volonté de limiter les dépenses. Cet accroissement est assimilé à une explosion éventuelle de la dépense.

Une fois l'information produite et diffusée, son utilisation varie selon les membres. Pour les **membres les moins impliqués (80 à 90% des membres cotisants)**, il ne s'agit que d'une **information sans aucun impact sur l'action à mener**. Ils peuvent se construire un avis sur la gestion municipale sans que les données recueillies ne soient un levier à l'action. Pour ceux-ci n'est envisagée aucune intervention particulière : l'interpellation de l'élu n'est pas souhaitée en raison d'une méconnaissance des dossiers, de la difficulté à déterminer des questions précises ou tout simplement par absence de volonté (manque de temps). Dans la même optique, ces citoyens ne souhaitent pas donner leur avis sur la question que ce soit dans le cadre associatif ou lors d'un vote de budget. L'élément déterminant est ici le manque de temps à consacrer à une activité qui serait forcément régulière et le manque de compétence ou de vision transversale. Pour quelques uns de ces membres (10%), la technicité constitue un frein majeur à l'implication. Ils ne souhaitent d'ailleurs pas être formé à la lecture et à la compréhension des finances locales.

Pour les membres les plus actifs, au contraire, le mouvement est un outil d'intervention directe dans la vie collective locale. Tous les moyens de mobilisation sont affichés : les élus sont interpellés et rencontrés, des manifestations sont organisées afin de gagner en visibilité et ces citoyens souhaitent ardemment donner leur avis sur la gestion des finances locales. Tous souhaitent continuer à le faire dans le simple cadre associatif à condition que l'action entreprise soit reconnue et ait un poids même indirect sur la gestion des finances locales (baisse observée des dépenses…) ; soit dans le cadre du vote du budget, ce qui passerait par la mise en place d'un budget participatif.

6.4 Liste des associations recensées

Nom du réseau ou de l'association	sigle ou complément du nom	échelle	adresse	cde postal	ville
Association de défense des contribuables briançonnais				05100	BRIANCON
Association des contribuables du Puy-Saint-Vincent			"Le serre"	05290	PUY ST VINCENT
Association des contribuables et usagers du département des Hautes Alpes			maison Crénelée, route de l'Izoard	05100	BRIANCON
Rassemblement des contribuables grassois			150, route de Pégomas	06130	GRASSE
Association pour la démocratie à Nice	ADN		BP4191	06304	NICE Cedex 4
Contribuables associés de la Vésubie			Le Suquet	06450	LANTOSQUE
Association de défense des contribuables carcassonnais victimes de l'escroquerie Orta				11000	CARCASSONNE
existence d'une association de contribuables				13140	MIRAMAS
Union civique des contribuables ciotadens			BP 114 Maison des associations	13600	LA CIOTAT
Fédération des associations civiques de contribuables	FACC		"L'Angel" Traverse Haute Bertrandière	13600	LA CIOTAT
Droit des français face aux impôts locaux	DFI		Les Hameaux, 8 imp. E Maury	13700	MARIGNANE
Contribuables d'Aubagne		commune, EPCI	67, Boulevard Jean Jacques Rousseau -	13 821	Penne/Huveaune
Défense des contribuables de l'Ile de Ré			12 place Anatole France	17 140	Saint Martin de Ré
Association des contribuables de Grand Village Plage			Ss Préfect, 21, rue J. Jaurès	17300	ROCHEFORT
Association des contribuables des Portes en Ré			3, route Anse du Fourneau	17880	LES PORTES EN RE
existence d'une association de contribuables				18000	BOURGES

Association de défense des contribuables du Cher	ADCC		54, rue Vilatte	18190	CHATEAUNEUF/CHER
Association de défense des usagers et des contribuales de San Damiano			hameau d'Alzi, Folelli,	20 213	Penta di Casinca
Association de défense des administrés et des contribuables d'Aléria			Santoliano,	20 270	Aléria
Vigilance civique de Côte-d'Or	VICI 21	département		21000	DIJON et autres
UFC Besançon			pl. du 8 septembre	25000	BESANCON
Union civique des contribuables citoyens en Franche-Comté	U3C			25000	BESANCON
Union civique des contribuables de Pont Saint Esprit			chemin Major 30 130 Pont Saint Esprit	30 130	Pont Saint Esprit
Citoyens!			13, rue Bady	26000	VALENCE
Association de défense des contribuables d'Eure et Loir	ADCEL		1, impasse de Fresnay	28000	CHARTRES
Rassemblement des contribuables spiripontins			chemin Major	30 130	Pont Saint Esprit
Vox Populi			le Mourier	30 460	Soudorgues
Association des contribuables de Midi Pyrénées			2, bd d'Arcol	31000	TOULOUSE
Contribuables unis			21, rue E. Duployé	31000	TOULOUSE
Fédération nationale des contribuables	FNC		24, rue Frère	33000	BORDEAUX
Association de défense des contribuables d'Arcachon	ADCA		BP 7	33314	ARCACHON ST FERDINAND Cedex
Association pour la Défense des Contribuables et Citoyens de Gironde» dont le sigle est : AD2CG			Mairie de Bourg	33710	BOURG SUR GIRONDE
Association de défense des contribuables de Fontes			7 rue des artisans,	34320	Fontès
Association contribuable héraultais	ACH 34	région	6 rue du Petit Bois	34070	Montpellier
Association des contribuables grand-mottois	ACGM		33, place des Bergeronnettes	34280	LA GRANDE MOTTE
Association de défense des grand-mottois	ACGM		248, place de sTritons	34280	LA GRANDE MOTTE
Association pour la défense des citoyens, des contribuables et des entreprises			211, rue des Gallo-Romains, Cap d'Agde	34300	AGDE

Association de défense des contribuables de Rennes district	ADCRD		10, rue Victor Basch	35700	RENNES
Union des contribuables d'Herbeys	UCDH		Le Vard	38320	HERBEYS
Association de défense des contribuables Murois	ADCM		46bis, rue des Alpes	38350	LA MURE
Collectif de Défense et d'Information des Contribuables de St Théoffrey, C/O Mr J.C. Chaumont -Les Théneaux -	CDIC			38119	Saint THEOFFREY
Société Protectrice des contribuables			7 chemin Neuf	39 210	St Germain les Arlay
MACS Initiative, C'est nous qui payons	MACS			40230	
Contribuables associés des ardts de St-Etienne et Montbrison			Cessieux	42170	CHAMBLES
Aujourd'hui Saint Jeures			Le Bru	43200	SAINT JEURES
Nantes est une fête	NEUF		4, av. du docteur Schweitzer	44100	NANTES
Rassemblement des Usagers, contribuables et consommateurs du SICAPG	RUCC SIVOM		BP 76	44350	GUERANDE
Rassemblement des Usagers, contribuables et consommateurs du SICAPG			5, rue du Grand Chemin	44740	BATZ SUR MER
Energie 2001			40, rue de la Bédinière	45800	ST JEAN DE BRAYE
Association de défense des contribuables en Pays Villeréalais	ADCPV		Mayne del Ben	47210	ST MARTIN DE VILLEREAL
ADCAM			BP 52	49140	SEICHE SUR LOIRE
Association de défense des contribuables de Conflans sur Seine				51260	CONFLANS SUR SEINE
Féd. nationale des contribuables/URCPays de la Loire/comm.	FNCcomm		51, rue du Stade	53000	LAVAL
Association pour la défense des intérêts du contribuable triotin	ADICOT		Chemin rural du stade	54750	TRIEUX
Contribuables associés du Morbihan	CAM		7, av de l'Océan	56340	PLOUHARNEL
Les citoyens et contribuables de Sarreguemines-Confluences			12 rue des Myosotis,	57 200	Sarreguemines

Association de défense des contribuables du littoral dunkerquois			2817, av de Petite Synthe	59640	DUNKERQUE
Association de défense des Romeufontains				66120	FONT ROMEU
ASSOCIATION POUR LA GESTION DES INVESTISSEMENTS ET RESSOURCES (A.G.I.R.).			centre de séjour « Le Yaka », 66360 Escaro	66360	Escaro
Association de défense des contribuables de la Région Alsace	ADCRA		7bis, rue de Sélestat	67230	BENFELD
Association de défense des contribuables du Bas-Rhin				67000	cf. fédération ADCRA
Association pour la défense des contribuables Ostwaldois	ADICO		6A rue Hohwart	67540	OSTWALD
Association de défense des contribuables du Haut-Rhin				68000	cf. fédération ADCRA
Association des contribuables du Lyonnais	CANOL	région, département, EPCI et communes	BP 19	69131	Ecully
Assoc de défense des Contribuables Givordins	ADCG	commune, EPCI	chez Roland Ville route de Drevet	69700	Givors
Association de défense des contribuables parisiens	ADCP		17, rue Amélie	75007	PARIS
Rassemblement des usagers de services publics et Contribuables	RUC		4, rue de Clichy	75009	PARIS
Citoyens contre le gaspillage			9, rue Berger	75017	PARIS
Coordination de défense des contribuables rouennais	CDCR		47, rue Bouvreuil	76000	ROUEN
Regards & Projets			route de Longuerue	76750	PIERREVAL
existence d'une association de contribuables				77140	NEMOURS
Le Vésinet Participation			10, rue Auber	78110	LE VESINET
Défense des contribuables des Mureaux	DCM		5, rue Colaze	78130	LES MUREAUX
existence d'une association de contribuables				78240	CHAMBOURCY
SOS Gaspillage			BP 044	80004	AMIENS

Association de défense des contribuables			6, av G. Guynemer	81200	MAZAMET
Contribuables utilisateurs du Var			L'Ancre, 2039, corniche Georges Pompidou	83500	LA SEYNE SUR MER
Association des citoyens d'Avignon et de Montfavet pour la justice fiscale			25, rue Antoine de Saint-Exupéry	84000	AVIGNON
Alerte Orange			BP 94	84103	ORANGE cedex
"La Pastière" association pour la défense des intérêts des Castelnovins			156 chemin des Garriguettes	84470	CHATEAUNEUF DE GADAGNE
Contribuables associés de Bollène			BP 48	84502	BOLLENE Cedex
Association Vendée 2000				85000	LA ROCHE SUR YON
Association de défense des contribuables yonnais			créée en 1994, dissoute	85000	LA ROCHE SUR YON
GROUPE DE REFLEXION, D'ACTION ET D'ANIMATION DE LOZERE GRAAL 91	Graal		23, avenue d'Orsay (anciennement) 27, rue H. Poincaré	91120	PALAISEAU
Palaiseau Autrement	PA			91120	PALAISEAU
Pour la défense des contribuables de St Germain Les Arpajon			BP 102	91292	ARPAJON Cedex
Collectif de défense des Yerrois	CDY		BP 45	91330	YERRES
Association des contribuables de Mennecy			35 rue de la Sablière,	91 540	Mennecy
L'avenir du Coudray-Montceaux			23, rue Gabrielle d'Estrée	91830	LE COUDRAY-MONTCEAUX
Contribuables actifs de Boulogne Billancourt			72, avenue J.B.-Clément,	92100	Boulogne-Billancourt
La voix des Scéens			12 rue Paul Couderc,	92 330	Sceaux
Citoyens Unis pour Chatenay-Malabry	CUCM		2, impasse de Sceaux	92290	CHATENAY-MALABRY
Contribuables associés réginaburgiens	CAR		67, av du Général Leclerc	92340	BOURG-LA-REINE
Contribuables associés de Vaucresson	CAV		12, av du Bois de la Marche	92420	VAUCRESSON
Défense des contribuables d'Aulnay sous bois	DCA		57, rue Turgot	93600	AULNAY-SOUS-BOIS
existence d'une association de contribuables				94000	CRETEIL
Thiais horizon 2000			BP 19	94320	THIAIS

existence d'une association de contribuables			BP 203	94502	CHAMPIGNY SUR MARNE
Association des contribuables de Taverny			2 D rue gaston Huguet,	95 150	Taverny