

MAIRIE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL LOCAL

AVIS ET RAPPORTS

Assemblée Générale

7 février 2012

L'avenir du Conseil économique et social local

Avis présenté par

Arnaud Jutier

Groupe de travail : Avenir du CESL

Arnaud Jutier, Vice-président de la section Évaluation des politiques et services publics locaux et animateur de groupe.

Claude Eliaszewicz et Gérard Patenotte, Rapporteurs.

Jean-Pierre Flutre, Sylvain Canet, Freddy Bitan, Jean-Loup Garcin, Catherine Papillon, Claude Gasné, Christian Ribadeau Dumas, Sylvie Lelièvre, Vincent Guibert, Véronique Karcenty, Michel Birembaut, Jean-Marie Le Balch, Remi Lescoeur, Conseillers.

SOMMAIRE

Résumé exécutif (page 3)

Exposé des motifs (page 4)

- I- Perspectives du CESL de Boulogne-Billancourt trois ans après sa création (page 4)

- II- Organisation du CESL : des évolutions possibles et souhaitables (page 4)
 - Les fondements « éthiques » ayant présidé à la création et à l'organisation du CESL (page 4)
 - L'intitulé du CESL (page 5)
 - Sections et Groupes de travail (page 5)
 - Président, Président délégué, vices présidents, rapporteurs, secrétariat général (page 5)

- III – Organisation et Fonctionnement du CESL : des évolutions souhaitables (page 6)
 - Des saisines plus diversifiées, plus précises et mieux programmées (page 6)
 - Une adaptation des méthodes de travail du CESL (page 9)

- III- Quelles relations entre le CESL de Boulogne Billancourt et la structure consultative équivalente auprès de GPSO (page 12)
 - La fusion des entités (page 12)
 - Le partenariat (page 12)
 - Une structure associative ombrelle (page 13)

Les recommandations (page 14)

Annexe – Évolution du fonctionnement du Cesl – Proposition (page 15)

Résumé exécutif

Le Maire de Boulogne a sollicité l'avis du Conseil Economique et Social Local (CESL) sur les évolutions du fonctionnement qui doivent accompagner le renouvellement du mandat des conseillers après une première mandature de trois années et sur les changements d'organisation institutionnelle devenus nécessaires en raison de la montée en charge de l'intercommunalité autour de GPSO.

Le bilan de ces trois années d'activités apparaît satisfaisant au regard du nombre d'avis formulés et de la capacité démontrée de notre Conseil à jouer un rôle nouveau d'expression de l'expertise citoyenne dans le débat public.

Les propositions d'évolution concernent principalement les modes de saisine, la publicité des travaux et les relations avec la structure consultative placée auprès de GPSO.

Certaines propositions n'interfèrent que dans le fonctionnement interne du CESL tandis que d'autres supposent pour leur mise en œuvre une modification des statuts de notre Conseil consultatif et l'approbation du Conseil municipal pour leur adoption.

L'élargissement, à inscrire dans les statuts, du mode de saisine à l'initiative du CESL lui-même, devrait permettre de lisser l'activité de notre assemblée en même temps qu'il est suggéré que les sections produisent un rapport annuel sur l'état de l'art dans leur secteur de compétences.

Les saisines du Maire, en nombre plus limité, correspondront ainsi mieux aux priorités qu'il entend afficher auprès de nos concitoyens et pour lesquelles l'avis du CESL lui apparaît déterminant pour envisager les différentes hypothèses de travail et préparer des plans d'action.

Cette plus grande lisibilité du mode de saisine devrait faciliter l'organisation de la publicité via notamment les supports électroniques et le suivi des travaux du CESL. Un bilan de la transposition des propositions du CESL pourrait être ainsi présenté annuellement par le Maire.

En ce qui concerne l'échelon intercommunal de GPSO, il est proposé qu'au cours de la prochaine mandature et pour une période transitoire, le principe d'une représentation au sein d'une structure « ombrelle » soit adopté. Cette structure associative aurait pour vocation de traiter de sujets d'intérêt communautaire. Le principe de la création de cette association devrait être intégré dans les statuts du CESL et les modalités de désignation des représentants du CESL pourraient être fixées par le Conseil Municipal.

Exposé des motifs

I- Perspectives du CESL de Boulogne-Billancourt trois ans après sa création

A – A la rencontre de la démocratie représentative et de la démocratie participative : le CESL

1 – Le mouvement général de décentralisation et de déconcentration depuis 1982 génère un renforcement des responsabilités des collectivités territoriales par rapport à l'Etat. Les centres de décision publique se rapprochent du citoyen.

2 – Parallèlement on assiste à un mouvement général de l'administration territoriale consistant également à se rapprocher du citoyen. C'est ce que le rapport général du Conseil d'Etat de 2011 (« Consulter autrement ; participer effectivement ») illustre en mettant en avant le concept d'administration délibérative, qui s'exprime notamment par des pratiques administratives tendant à favoriser la consultation des citoyens en amont de la décision publique, plutôt que la concertation avec eux en aval, autrement dit à favoriser une participation réelle plutôt que fictive.

3 – Le 3^{ème} mouvement général affecte directement le comportement du citoyen qui manifestement n'entend plus se cantonner au simple rôle d'électeur, en mettant un bulletin de vote dans l'urne une fois tous les 6 ans (élections municipales et maintenant communautaires), mais qui souhaite, dans l'intervalle de deux échéances électorales s'investir plus directement dans la chose publique et la vie de la Cité.

Au confluent de ces trois mouvements de fond qui traversent la société française, le CESL, construction institutionnelle originale apparaît comme un instrument de synthèse et de modernité. Organe consultatif, il contribue par ses travaux à l'émergence d'une expertise citoyenne pièce essentielle d'une démocratie transparente et renouvelée.

II – Organisation du CESL : des évolutions possibles et souhaitables

A – Les fondements « éthiques » ayant présidé à la création et à l'organisation du CESL

Trois principes fondateurs ont été mis en œuvre au moment de la création et de la mise en place du CESL, qu'il convient de conserver précieusement dans l'avenir:

► un Principe de neutralité politique, confessionnel, religieux, garanti par des appels à candidature ouverts, la constitution d'une commission pluraliste émanant du conseil municipal appelée à sélectionner les candidats, au vu des CV, des compétences, des expériences, etc.

► un deuxième Principe de représentativité, essentiel pour que ce soit la ville qui soit appelée à exprimer ses Avis et non tel ou tel quartier (il faut évidemment et néanmoins habiter Boulogne-Billancourt !), telle ou telle CSP, tel ou tel sexe, tel ou tel âge, trop majoritairement représentés au sein du CESL. La recherche d'une plus grande diversité dans la composition de ses membres doit guider les choix de recrutement des nouveaux conseillers lors du prochain renouvellement mais sans que la méthode utilisée lors de la création soit fondamentalement changée. Un appel à candidature plus large avec une publicité plus grande apparaît comme l'élément de nature à concilier les critères d'efficience et de représentativité.

► troisième Principe : l'indépendance. Si la composition du Conseil doit être pluraliste, son indépendance est garantie par l'application d'un strict régime d'incompatibilités, qu'elles soient électives (conseil municipal, conseil communautaire, conseil général, conseil régional), ou municipales (comités de quartiers, conférence de la famille, etc.)

B – L'intitulé du CESL

Pour bien marquer l'importance de la question environnementale et celle du développement durable, tant le Conseil économique et social national, que les Conseils économiques et sociaux régionaux ont fait apparaître dans leur intitulé le « E » de « environnemental » : CESE et CESER...

Il semblerait dès lors judicieux, de faire le même ajout pour notre CESL, qui deviendrait ainsi le « Conseil économique, social et environnemental local de Boulogne-Billancourt », soit CESEL. Une adaptation des statuts sera nécessaire mais si la Municipalité souhaite être éclairée aussi dans ce domaine par les études et avis du Conseil économique et social, alors cette pratique peut s'instaurer très rapidement.

C – Sections et Groupes de travail

Les statuts du CESL prévoient une organisation en Sections correspondant peu ou prou aux grandes politiques de la ville. Les demandes d'avis formulées par le Maire sont confiées sous la forme de saisines aux sections en fonction de leur domaine de compétences. La pratique a montré que ces travaux ont également été pris en charge par des groupes de travail ad hoc afin de favoriser la possibilité pour les conseillers d'élargir leur champ d'intervention.

On peut aussi considérer d'un point de vue plus institutionnel que les sections sont une forme de structuration *verticale des missions*, en fonction d'un champ de compétences homogène alors même que les Groupes de travail s'apparentent à une structuration *horizontale*, constitués sur une thématique donnée, afin de favoriser sur une base volontaire le rassemblement des compétences utiles et souhaitables pour l'accomplissement des travaux de saisine.

Ces approches sont complémentaires c'est à dire que le principe des sections n'est pas invalidé car il est indispensable d'afficher un principe de permanence de l'organisation du CESL au travers de « sections permanentes » dont la mission principale serait de réaliser un rapport général annuel de section dans leur domaine de compétences. Quant à la plupart des saisines du Maire et des auto-saisines à venir, leur examen serait réalisé par les groupes de travail ad hoc composés de manière transversale.

Ce principe de transversalité, d'ores et déjà mis en œuvre, facilite l'appropriation par les conseillers des demandes d'avis et met en exergue les qualités de souplesse et de réactivité manifestées par le CESL depuis sa création. Le bilan quantitatif de l'activité indique que cette capacité d'adaptation le CESL n'aurait pas pu accomplir, selon un planning très serré, autant de travaux.

C'est la raison pour laquelle, il est souhaitable que le CESL conserve cette approche matricielle – les sections permanentes véritable colonne vertébrale et les groupes ad hoc privilégiant l'approche transversale intersection- et développe cet avantage en favorisant une gestion sous forme de « Projet » de ses travaux de saisine.

D – Président, Président délégué, vices présidents, rapporteurs, secrétariat général

- ➔ La présidence du CESL par le Maire est logique institutionnellement puisqu'il est le pouvoir exécutif à l'échelon local, destinataire final des travaux du CESL et seul habilité à leur donner la suite qui lui apparaîtra le plus conforme aux intérêts de la ville.
- ➔ Le président délégué exerce la présidence directe du CESL, préside le Bureau et joue un rôle essentiel d'orientation et de conseil du Maire dans la formulation des avis de saisine. Il est le principal animateur des travaux du CESL notamment à l'occasion des séances plénières du

conseil, il veille en particulier à la cohérence de la discussion des amendements aux rapports et avis présentés par les sections ou les groupes de travail ad hoc.

- ➔ Les vices présidents, Présidents de sections ont un rôle de coordination au sein du Bureau du CESL de l'ensemble des travaux des sections et des groupes ad hoc et d'animation thématique des groupes de travail ad hoc. Les présidents de section favorisent la discussion des rapports et avis et organisent les cas échéant la rédaction d'amendements présentés en séance plénière.
- ➔ Le rôle des rapporteurs a évolué en raison de la charge de travail du CESL qui fut elle-même liée au nombre de saisines. De rapporteurs de section, nous sommes passés à l'émergence de la figure du rapporteur de groupe de travail. Dans la pratique, les rapporteurs des sections sont devenus les rapporteurs des groupes ad hoc. Il y a donc une certaine stabilité dans l'exercice des responsabilités. Cependant, il faut constater qu'une typologie précise du rapporteur n'a pas émergé. De la même manière que chaque vice-président anime la section qu'il préside de façon originale ou spécifique avec plus ou moins de résultats, nous sommes confrontés à des pratiques différentes de la conception de leur rôle selon l'identité du rapporteur. En réalité, il est souhaitable que le rôle des rapporteurs soit renforcé et institutionnalisé pour répondre à l'évolution recommandée des modes de saisine.
- ➔ Un Secrétariat général dédié représente une énorme plus value mise à la disposition du CESL par la ville, en comparaison de ce qui ne se fait pratiquement jamais dans d'autres CESL. Il est évidemment à conserver et à conforter dans ses attributions statutaires et professionnelles et ses moyens de fonctionnement.
- ➔ Au titre des évolutions souhaitables, un "Comité des Projets" placé auprès du bureau devrait être créé. Ce comité serait composé du Président délégué, des vice-présidents, des rapporteurs et du Secrétaire général. L'objectif de cette nouvelle instance sera de garantir une meilleure transversalité des recherches et travaux entre les sections et les groupes ad hoc et de s'assurer de la meilleure organisation des travaux en fonction des saisines. Véritable maître d'ouvrage des travaux, ce comité de projet intègre les rapporteurs nouvellement désignés par le Bureau sur proposition du Président délégué. Il peut le cas échéant s'entourer de compétences externes pour procéder à des études d'opportunité ou de benchmarking approfondies.

III – Organisation et Fonctionnement du CESL : des évolutions souhaitables

A- Des saisines plus diversifiées, plus précises et mieux programmées

L'expérience accumulée au cours de ces trois dernières années milite en faveur de l'adoption de nouvelles conditions de saisine. Pour la clarté des travaux et la mise en œuvre des recommandations et leur suivi il convient de mieux formuler le contenu des saisines. A cet égard, la distinction, dès la saisine, entre demande d'Avis ou de Rapport doit être rappelée. Si Les statuts prévoient (Art 8) que le CESL procède à des études et formule des avis et que l'article 19 dispose que le plan du rapport doit comprendre des conclusions de l'étude ou de l'avis, il est souhaitable que la distinction entre les rapports des sections permanentes et les avis soit davantage précisée pour mieux définir le champ des responsabilités et l'objectif partagé entre la municipalité et le CESL. De même, il convient d'établir pour l'avenir un programme annuel ou semestriel de saisines afin de mieux gérer l'organisation des travaux en séance plénière, en sections et en groupes ad hoc.

En l'état actuel des statuts, le CESL n'est saisi – par voie de courrier – que par le maire. Dans la réalité, la règle est moins « exclusive », puisque souvent les sujets de saisine potentiels font l'objet de discussions préalables entre le président et le président délégué, celles-ci pouvant s'appuyer également en amont, sur des discussions intervenant dans le cadre du Bureau du CESL, au sein duquel peuvent être testés des sujets de saisine intéressants pour la ville. La présente saisine a offert l'opportunité de s'interroger sur la pertinence et les conditions d'une ouverture potentielle du droit de saisine du CESL, selon trois voies différentes, non exclusives les unes des autres.

Cependant nous lui recommandons de retenir la procédure de l'auto saisine parmi les propositions examinées. Les différentes hypothèses de travail furent les suivantes :

- ▶ – Un droit de saisine externe au CESL
- ▶ – Une hypothèse de saisine obligatoire
- ▶ – Un droit d'auto saisine

→ 1 - UN DROIT DE SAISINE EXTERNE AU CESL :

- A partir du moment où il est acquis, convenu et rappelé qu'il n'est pas question de changer la nature du CESL, pour en faire un organisme décisionnel, dont il n'a pas et ne peut pas avoir la légitimité, il peut être envisagé un élargissement de ses conditions de saisine par une autorité autre que celle du maire, seul dépositaire avec le conseil municipal du pouvoir de décision.
- Cet élargissement pourrait prendre deux formes différentes : un droit de saisine au bénéfice du Conseil municipal ; un droit de saisine au bénéfice de la population, le second constituant une prolongation conceptuelle du premier.
- a – Un droit de saisine au bénéfice du Conseil municipal
- La réforme constitutionnelle de mai 2010 a élargi, au niveau national, les conditions de saisine du CESE au Parlement et ce, en urgence et par voie d'amendement. S'appuyant sur ce précédent, il pourrait être envisagé d'offrir au Conseil municipal la possibilité de saisir directement le CESL, l'idée consistant à assurer une liaison rendue nécessaire par les évolutions sociétales, imposant une relation beaucoup plus marquée entre démocratie représentative et démocratie participative.
- Cette saisine, dont l'initiative pourrait être prise par chaque Groupe composant le Conseil municipal, ferait en tout état de cause l'objet d'une délibération prise en conseil après discussion, chaque Groupe étant ensuite appelé à se positionner sur l'objet de la saisine.
- b – Un droit de saisine au bénéfice de la population
- Si les raisons pour lesquelles le CESL de Boulogne-Billancourt a été créé reposent pour beaucoup sur la volonté du maire et de l'équipe municipale de recourir à un panel d'experts, habitant la ville, permettant de dégager des économies substantielles par rapport aux coûts d'un recours aux habituels cabinets d'études (cf. Avis « Evaluation du CESL ») elles tiennent également à l'idée de permettre à des boulonnais de partager et de s'impliquer dans une vision du futur de leur ville et de son environnement institutionnel et géographique.
- De ce point de vue, il peut paraître cohérent d'élargir ce besoin de partage et d'implication dans l'avenir de la Cité à l'ensemble de la population boulonnaise, dans des conditions qui évidemment, en permettent un fonctionnement réel, qui ne constitue pas une « machine » à bloquer ni le fonctionnement de la ville, ni le fonctionnement du CESL.
- C'est ainsi qu'il pourrait être envisagé un droit de saisine du CESL, sur tout sujet relevant de son objet social, au bénéfice de 15, 20, 25% (?) des habitants relevant – condition supplémentaire – d'au moins 4 quartiers de la ville, sans qu'aucun de ces quartiers puissent réunir plus de 40% des pétitionnaires, par voie de pétition écrite adressée au maire.

→ 2 – UNE HYPOTHÈSE DE SAISINE ANNUELLE OBLIGATOIRE : LE BUDGET MUNICIPAL

- La préparation du budget, ainsi que des documents para-budgétaires pluri annuels, constitue l'acte politique majeur de toute collectivité territoriale.
- De nombreux Conseils de développement, créés par la loi Voynet du 25 juin 1999 (structures voisines des CESL), se sont vus confier par les collectivités qui les ont institués un rôle particulier dans le cadre de la procédure budgétaire avant que les instances normalement appelées à en connaître ne soient saisies.
- Il est proposé que le CESL de Boulogne-Billancourt soit obligatoirement saisi, chaque année, par le maire d'une demande d'Avis sur le projet de budget, suffisamment en amont du vote du Conseil municipal pour que cet Avis puisse être joint aux documents transmis aux élus municipaux.
- Il pourrait être par ailleurs envisagé, comme au CESE ou au CESER d'Ile de France, qu'un Rapporteur spécial soit désigné au sein du CESL, chargé d'élaborer le projet d'Avis, lequel devra être obligatoirement transmis aux Sections au moins 15 jours avant que l'Assemblée plénière ne soit appelée à se prononcer par un vote après débat.

→ 3 – UN DROIT D'AUTO-SAISINE

- Dans la mesure où, encore une fois la vocation simplement délibérative du CESL n'est pas remise en cause, dans la mesure également où dans les faits la pratique existe déjà de façon complètement informelle, dans la mesure enfin où le CESE, le CESER Ile de France et nombre d'autres CESL en disposent déjà, il n'apparaît pas exorbitant que le CESL de Boulogne-Billancourt puisse s'auto-saisir de projets d'Avis, sur lesquels il serait appelé à statuer en séance plénière.
- Des propositions d'auto-saisine pourraient émaner des Sections, transmises au Bureau, celui-ci étant appelé à retenir celles lui paraissant les plus intéressantes, compte tenu de son plan de charges par ailleurs (saisines du maire).
- Le président délégué saisit alors telle ou telle section du projet d'Avis ou de rapport, en fonction du champ de compétence considéré. Il informe le maire de l'auto-saisine ainsi réalisée.
- Le principe doit être clairement posé selon lequel les thèmes susceptibles de faire l'objet d'une auto-saisine devront être strictement limités à l'objet social du CESL, pour éviter toute dérive opportuniste ou instrumentalisation ou toute dispersion malvenue pour le fonctionnement harmonieux de l'instance, pour sa crédibilité et le suivi de ses Avis.

L'adoption de ce principe d'auto-saisine du CESL et sa transposition dans les statuts du CESL, devrait constituer l'une des principales avancées de la réflexion engagée par le CESL sur son avenir et l'amélioration de son fonctionnement. C'est une recommandation du rapport.

B - Une adaptation des méthodes de travail du CESL

Le règlement intérieur (cf annexes) a pour vocation de préciser les éléments relatifs aux méthodes de travail dans le prolongement du rapport rédigé précédemment par le CESL. L'économie globale du projet est présentée ici.

1 – En amont de la saisine

Lorsque le projet de saisine est confirmé par le Maire ou en cas d'auto saisine après approbation du Bureau, un appel à candidature serait lancé à destination de tous les conseillers pour postuler à la fonction de Rapporteur de groupe ad hoc. La désignation effective du rapporteur donne lieu à une lecture partagée du contenu de la saisine. Le comité des projets vérifie l'articulation adéquate de cette saisine avec les autres travaux accomplis ou en cours d'exécution par le CESL puis le rapporteur s'engage à produire le rapport accompagné de l'avis dans le délai imparti.

2 – Pendant l'élaboration de l'avis du CESL

Dans cette deuxième phase, les travaux du groupe sont semblables aux modalités d'organisation actuelles, si ce n'est une clarification des rôles entre le président de section et le rapporteur pour avis. La coordination des travaux et la cohérence avec l'ensemble des activités du CESL ressortissent à la responsabilité du Président qui préside les réunions de travail. L'animation du groupe ad hoc, comme la réalisation finale de l'avis sont de la responsabilité du rapporteur. Le Président de section veille à ce que le rapport soit livré conformément à la commande initiale.

Le projet d'avis sera livré quatre semaines avant la date de l'Assemblée Générale.

La « Plénière » du CESL a vocation à échanger sur les projets de rapports, elle pourrait se tenir trois semaines avant l'AG officielle, sur un ordre du jour comprenant l'examen des quatre à six projets de rapports du semestre en cours, ceux-ci étant au préalable transmis à tous les conseillers.

L'objectif de cette session plénière est de permettre à tous les conseillers d'échanger sur les travaux des sections et des groupes ad hoc, d'assurer la cohérence transversale et dans le temps des avis.

Au cours de cette session plénière du CESL¹, toutes les propositions contenues dans les projets d'avis seront passées en revue. Les débats peuvent s'organiser selon deux modalités. Après une discussion générale où les idées alternatives seraient mentionnées dans un compte-rendu, les amendements formulés par les sections seront discutés et validés. Dans la semaine qui suit la session plénière (soit quinze jours avant l'AG), les arbitrages finaux pour l'intégration des apports « inter-sections » en séance plénière sont effectués par le Président de section, le rapporteur pour avis et le groupe de travail ad hoc. Les projets d'avis incluant ces apports « transversaux » sont alors adressés à tous quinze jours avant la réunion de l'AG officielle qui se tient en présence du Maire, Président du CESL.

L'Assemblée Générale se prononce sur un vote global intégrant les amendements émis pendant la « plénière » et qui après arbitrage des groupes de travail ad hoc seront intégrés au rapport final.

3 – Une clarification du statut des membres et un CESL mieux inséré dans son environnement institutionnel

Au-delà des principes « éthiques » ayant présidé à la composition du CESL, il convient de préciser un certain nombre de points autour du statut des membres.

En premier lieu et nonobstant les observations de la Chambre Régionale des Comptes, il est convenu que toutes les fonctions au sein du CESL sont régies par le principe de gratuité et font exclusivement appel au bénévolat de ses membres.

Deuxièmement, si les modalités de recrutement, de nomination et du régime des incompatibilités doivent être maintenues, il est utile de préciser une limitation du nombre de mandats exercés à deux successifs. En garantissant une forme de continuité en même temps qu'elle assurerait une part de renouveau, cette procédure éviterait une trop longue période d'acclimatation, de compréhension et d'appropriation des enjeux par les nouveaux conseillers. Pour le prochain renouvellement et en application des statuts actuels les conseillers sortants auront la possibilité de postuler à nouveau auprès de la commission de recrutement.

En ce qui concerne les renouvellements suivants, à l'issue des prochaines élections, le renouvellement s'effectuera par moitié. La durée du mandat est fixée à trois ans renouvelable une fois.

Enfin, concernant les relations du CESL avec son environnement institutionnel, il conviendrait de mieux définir leur champ et leur condition d'exercice. A cet égard, les relations entre le CESL et les élus de la municipalité doivent être précisées afin de renforcer les pratiques de coopération si l'on souhaite notamment élargir les modalités de saisine du CESL. L'institutionnalisation d'un séminaire annuel conjoint, ayant pour tâche d'élaborer un programme prévisionnel de saisines du CESL faciliterait une compréhension partagée des enjeux de la ville et des défis à relever. Dans le cadre fixé par le séminaire conjoint entre le CESL et la municipalité, un plan d'action pourra ensuite être défini avec la Direction Générale des Services dans les différents domaines d'intervention et de saisine du CESL. Les Relations avec d'autres institutions boulonnaises feront l'objet d'un inventaire annuel afin de fixer un programme de rencontres. De la même manière, le CESL veillera, dans le cadre de ses travaux pour avis à établir des Relations avec l'ensemble des forces vives de la ville (Entreprises, culture, éducation, ...)

4- Un CESL renforcé dans la légitimité de ses travaux

Actuellement, les travaux des Sections ou des Groupes de travail sont rapportés en Plénière sans d'une part que les autres Sections en aient eu connaissance, sans que d'autre part, ils fassent systématiquement l'objet d'un vote de validation.

➔ Instaurer un droit d'amendement au bénéfice des Sections du CESL

Afin que la Séance Plénière puisse normalement jouer le rôle qui est le sien, à savoir valider collectivement au niveau de l'instance, le travail effectué par quelques uns de ses membres, il faut que chaque Section soit placée en situation de pouvoir amender le projet d'Avis ou de Rapport proposé, ce qui suppose :

- Que le projet d'Avis ou de Rapport soit transmis à tous les membres suffisamment en amont de la date de la Plénière,
- Que les Sections se réunissent, délibèrent sur le document, discutent et votent d'éventuels amendements, lesquels sont alors transmis au président et au(x) rapporteur(s) de la Section ou du Groupe de travail, auteur dudit document et au président délégué du CESL,
- Que lesdits président et rapporteur(s) préparent alors leurs réponses aux amendements ainsi transmis, en vue de la discussion générale en Plénière,

- Que les auteurs des amendements en défendent le texte en Plénière ; le rapporteur fait part de son accord ou de son désaccord motivé sur chaque amendement (avec évidemment faculté de les regrouper s'ils sont de même nature) et un vote intervient à l'issue de la discussion,
- Qu'enfin, la Plénière statue par un vote global sur le projet d'Avis ou de Rapport, amendé ou non qui lui a été soumis et qui devient alors, mais alors seulement un Avis ou un Rapport du CESL...

Il est précisé que ce droit d'amendement sera ouvert au bénéfice des seules Sections du CESL et non des conseillers en tant que tels.

→ Instaurer un vote systématique des projets d'Avis et de Rapport en Assemblée Générale

C'est le vote de l'institution, réunie en Assemblée Générale, qui permet d'exprimer le point de vue du CESL et non pas celui de telle Section ou de tel Groupe de travail. Ce vote, dont le formalisme peut paraître lourd, apparaît cependant essentiel.

→ Mettre en place une évaluation systématique des travaux du CESL

Dans le cadre d'une démarche générale et volontariste d'évaluation des politiques publiques, mise d'ores et déjà en œuvre par la ville de Boulogne-Billancourt, relayée et impulsée par le CESL (cf. Avis sur la charte d'évaluation) et déjà appliquée à lui-même (cf. Avis sur l'évaluation du CESL), il conviendrait de prévoir une évaluation annuelle obligatoire des travaux du CESL, dont le maire et le Conseil municipal seraient destinataires. Cette évaluation pourrait être incluse dans le rapport annuel d'activité (mentionné à l'Art 15).

→ Donner une publicité aux travaux du CESL au-delà de leurs destinataires habituels

Aujourd'hui l'institution n'est pas ou peu connue des boulonnais. Une des façons de la rendre plus lisible, ainsi que son activité, pourrait consister à l'instar de ce qui est fait au CESE et au CESR d'Ile de France, à publier ses travaux (rapports, procès-verbaux des Assemblées Générales (Art 16) via le site Internet de la ville, en l'édition d'une petite revue dédiée, ou encore un encart dans le BBI, etc.

Il s'agit aussi d'assurer une certaine transparence, valeur intrinsèque de la démocratie.

Rappelons que « Les rapports du CESL bénéficient de la liberté d'accès aux documents administratifs et sont communicables au public : ce sont des documents administratifs au sens de l'article 1er 2° al.de la loi CADA n° 78-743 du 17 juillet 1978, qui précise explicitement qu'elle est applicable aux "rapports élaborés ou détenus par les collectivités territoriales." »

Il pourrait par ailleurs être envisagé, chaque année, d'ouvrir une Plénière aux boulonnais et/ou à la presse. De la même façon, on pourrait imaginer que le président et les vice-présidents du CESL tiennent, une fois l'an, une conférence de presse exposant les travaux du CESL sur la période écoulée et justifiant ainsi leurs plus-values pour la ville.

→ Assurer un retour de l'exécutif municipal sur les travaux du CESL

Une des façons de renforcer la légitimité du CESL suppose qu'il soit systématiquement informé de la suite réservée à ses travaux sans pour autant modifier le caractère consultatif de cet organe. Pour mobiliser des « citoyens experts bénévoles », il faut sans doute se donner les moyens de les encourager. A cette fin, on peut imaginer qu'un rapport annuel du maire soit adressé au président délégué du CESL, exposant l'utilisation qui a été ou n'a pas été faite, en tout ou en partie, des travaux de l'instance sur la période écoulée.

Le Maire ou le président délégué du CESL ferait alors une communication du rapport aux membres du CESL à l'occasion d'une séance plénière.

IV- Quelles relations entre le CESL de Boulogne Billancourt et la structure consultative équivalente auprès de GPSO

Le CESL s'est exprimé à plusieurs occasions sur les enjeux de l'intercommunalité dans la conception, la conduite et le suivi des politiques publiques locales. La création de GPSO et l'existence en son sein de plusieurs structures consultatives de nature différente plaident en faveur d'une réflexion sur la pertinence d'une intégration du CESL dans son environnement intercommunal.

Il est certain que, compte tenu des compétences transférées de la ville vers GPSO, on comprendrait mal que notre Conseil n'intègre pas cette dimension dans sa réflexion sur l'avenir de ses propres missions. En effet, l'impact est direct sur l'activité du CESL notamment lorsqu'il s'agit de faire part et de rendre des avis sur la planification urbaine, le développement économique et les différents schémas directeurs établis dans le cadre du Grand Paris.

Pour autant, il convient de bien séparer ce qui relève de la simple coordination et le projet de création de structure unique au plan de GPSO. En réalité, les principes de subsidiarité doivent guider notre réflexion afin d'éviter un cumul d'inconvénients et une perte de substance au regard de la qualité de la production du CESL et « last but not least » de l'implication de ses membres.

La diversité des structures consultatives, l'écart entre leurs missions et les moyens mis à leur disposition, plaident en faveur de l'établissement d'une période transitoire.

A – La fusion des entités

Un état des lieux rapide des structures consultatives sur le territoire de GPSO confirme la richesse des pratiques dans le domaine de la démocratie de proximité. Boulogne a emprunté ce chemin plus tardivement avec l'élection de l'actuelle municipalité mais a mis en place le CESL avec une ambition plus grande au plan des missions et de son fonctionnement. Ainsi par exemple, les modalités de recrutement des conseillers bouloonnais témoignent d'une véritable transparence et d'une volonté de privilégier des profils de citoyens qui, en raison de leur expérience et de leur engagement, peuvent apporter une valeur ajoutée au débat démocratique local. C'est la raison pour laquelle le CESL a développé en pratique une compétence d'instance consultative généraliste qui le distingue des structures sœurs au sein de GPSO. Le dynamisme du CESL est reconnu par les instances de GPSO et la bienveillance à notre égard du cercle des responsables ou des décideurs jouent en faveur de l'intégration et ou une fusion de notre conseil au sein du CESARC. Cette perspective de moyen terme et l'objectif global d'une structure consultative jouant un rôle spécifique de GPSO semble a priori consensuelle.

Elle apparaît cependant difficile à mettre en œuvre à court terme si l'on tient compte du nombre limité des compétences transférées qui ne va pas au-delà du minimum exigé par le législateur². Répétons-le, les thématiques abordées par le CESL de Boulogne-Billancourt vont largement au-delà des attributions de GPSO et une fusion absorption présenterait des risques réels d'appauvrissement des contributions de ces instances citoyennes et en particulier le CESL.

B – Le partenariat

En revanche, la création d'un véritable partenariat entre ces différentes instances est souhaitable et l'établissement du principe de la représentation du CESL auprès d'une instance comparable placée auprès de GPSO, pourrait être suggéré au Maire en vue de son adoption par le Conseil municipal et par le Conseil d'agglomération. La constitution de groupes de travail communs sur des sujets d'intérêt communautaire apparaît comme une solution transitoire afin de préparer une intégration

² Le tableau comparatif des compétences transférées figure en annexe du rapport

plus poussée accompagnant le cas échéant les transferts de compétences des communes vers la communauté ainsi que l'élargissement du territoire de l'agglomération.

C – Une structure associative ombrelle

Selon cette conception, les deux instances –CESL et CESARC- seraient maintenues et resteraient distinctes l'une de l'autre, détenant chacune une indépendance juridique, décidant en toute autonomie de leur mode de fonctionnement et répondant seulement à leur « autorité de tutelle » respective. Le fait que le CESL ressort seulement du niveau communal et que le CESARC soit déjà une structure intégrée au plan intercommunal n'invalide pas ce parallélisme des formes car c'est bien ce dernier qui fonde l'approche partenariale. La nouveauté consisterait dans la création d'une association loi 1901 au sein de laquelle siègeraient des conseillers de chaque structure, selon des clés de répartition à définir mais qui intégreraient les principes de représentation des territoires et des populations en sorte de garantir la spécificité historique et le poids démographique boulonnais.

Les compétences de cette association ombrelle, par rapport à celles des deux instances préexistantes, seraient d'attribution et non de plein exercice. Cette liste des compétences pourrait recouvrir celles de la communauté ou être plus large en fonction des priorités affichées par le Conseil d'agglomération. De fait, le CESARC aurait pour vocation principale la désignation de ses représentants au sein de la structure associative ombrelle alors même que le CESL et les autres conseils de développement communaux (Sèvres) continueraient leur activité. Indépendamment de ces évolutions institutionnelles, les conseillers souhaitent réaffirmer le principe du maintien du CESL en tant que conseil consultatif de la Mairie de Boulogne soulignant ainsi l'importance de sa contribution à la démocratie de proximité.

Quoi qu'il en soit, l'organisation, après 2014, de la représentation de « l'expertise citoyenne » auprès de la communauté d'agglomération dépendra du nombre et de l'importance des compétences qui seront transférées du niveau communal au niveau intercommunal.

Les recommandations

Recommandation n°1 : Doter GPSO d'une instance consultative représentative

Création d'une structure intercommunale consultative dans le domaine économique et social, sous une forme associative, composée de représentants du CESARC et du CESL de Boulogne. Le CESL dispose du quart des sièges de la structure. Les conseillers expriment leur attachement à la commune, ses enjeux et au maintien du CESL de Boulogne-Billancourt.

Recommandation n°2 : Fixer le principe du bénévolat des fonctions au sein du CESL

Les responsabilités exercées et les travaux accomplis par les membres au sein du CESL ne donnent pas lieu au versement d'indemnités ou de contreparties financières quelles que soient leur forme et leur nature.

Recommandation n°3 : Développer la publicité des travaux

Mise en œuvre d'une politique éditoriale multi supports (*publication des rapports, rubrique dans le magazine papier, création d'un blog, intégration dans les pages Facebook, Twitter et site web de la ville*) relative aux rapports, avis et travaux afin d'assurer une plus grande connaissance de l'activité du CESL par le grand public et promouvoir les échanges avec nos concitoyens.

Recommandation n°4 : Renouveler les conseillers dans la diversité

Un appel public à candidature sera lancé au cours du premier trimestre 2012. Les CV seront examinés par une commission dont les membres seront désignés par les groupes politiques au sein du Conseil municipal. Les conseillers sortants peuvent présenter leur candidature à la commission de recrutement. La limite maximum de désignation des conseillers est fixée à deux mandats consécutifs de trois ans. A l'issue du prochain mandat, il est proposé que le renouvellement s'effectue par moitié.

Recommandation n°5 : Elargir les modes de saisine

A l'instar des conseils national et régional et selon une procédure fixée par le règlement intérieur, le CESL pourra s'autosaisir dans les domaines de compétences prévus par les statuts modifiés. Chaque section aura la responsabilité de produire un rapport annuel dans son champ d'action.

Recommandation n°6 : Améliorer et Evaluer les travaux

Le Bureau du CESL, siégeant en Comité de Projets et élargi aux Rapporteurs, aura la responsabilité d'assurer la cohérence, la transparence et l'efficacité de l'activité des sections et des groupes de travail ad hoc. Une évaluation systématique des travaux des sections et des groupes sera mise en place. Le règlement intérieur en définira les modalités.

Recommandation n°7 : Renforcer les liens avec la municipalité et assurer un meilleur suivi des propositions

Un séminaire réunissant le Conseil municipal et le CESL aura pour tâche de fixer les grandes lignes du programme annuel de travail du CESL. Le Maire présentera en Assemblée Générale un bilan retraçant la suite donnée par les services aux propositions du CESL.

Recommandation n°8 : Changer l'intitulé du CESL en intégrant la dimension environnementale

Les statuts modifiés devraient mentionner le nouvel intitulé du CESL : Conseil Economique Social et Environnemental Local – CESEL-

Annexe

Évolution du fonctionnement du cesl

Propositions

INTRODUCTION

Ce document rassemble les informations et les directives nécessaires à la constitution et au suivi des groupes de travail constitués au sein du CESL de Boulogne-Billancourt, dont l'évolution a fait l'objet d'une saisine et d'un Groupe de Travail en 2011.

Il présente les fonctions à mettre en place en précisant leurs rôles et responsabilités ainsi que leurs modes de relations.

1 FONCTION DU VICE-PRESIDENT, PRESIDENT DE SECTION

1.1 Objectifs de la fonction

L'objectif de la fonction de Vice-président est de diriger la section dont il a la charge.

A ce titre, il effectue une veille économique et sociale permanente sur le ou les sujets relevant de sa section, réceptionne et analyse les saisines concernant sa section, commandite et, en lien avec le Bureau-Comité de pilotage, suit les Groupes de Travail émanant de sa section ou qu'il partage le cas échéant avec d'autres présidents de section ; il effectue un bilan annuel synthétisant l'activité de la section et formulant des propositions de saisine pour l'année à venir.

1.2 Positionnement et modes relationnels

A préciser d'après les statuts du CESL

1.3 Missions et responsabilités

1.3.1 Pré-cadrage des Groupes de Travail

Dans le cadre du mandat confié par le Bureau, la section a compétence pour organiser des Groupes de travaux en réponse à une saisine ou en cas d'auto saisine. La section commanditaire agit alors en Maitrise d'Ouvrage déléguée du CESL, le Président de la section agissant en Maître d'Ouvrage délégué.

A ce titre, le Président de section :

- Examine les lettres de saisine (émanant de M. le Maire ou par auto-saisine) qui ~~lui~~ sont transmises au Bureau par le Président Délégué ou par le Secrétariat Général, et qui correspondent au domaine de sa section.
- Identifie par appels à candidature ou directement un rapporteur au sein de sa section, ou accueille un rapporteur issu d'un autre groupe, et s'accorde avec lui sur les attendus du Groupe de Travail
- Participe au sein du Bureau au pilotage des groupes de travail transversaux

1.3.2 Désignation du Rapporteur

- Le Président de la section commanditaire d'un Groupe de Travail peut proposer au Bureau un Rapporteur émanant de sa section.
- A ce titre il doit veiller à l'adéquation de ses compétences et disponibilités par rapport ce rôle.
- Le Bureau nomme le Rapporteur
- Le Président de Section s'accorde avec le Rapporteur désigné par le bureau sur sa proposition sur les résultats attendus et les modalités de fonctionnement du Groupe de Travail.

1.3.3 Suivi des Groupes de Travail

- o Le Président de section s'assure périodiquement auprès du Rapporteur du bon avancement des travaux
- o Il s'enquiert de toute modification ou difficulté potentielle, et valide les plans d'action proposés par le Rapporteur tant que ceci ne remet pas fortement en cause les échéances principales du Groupe de Travail.
- o Il valide avec le Rapporteur les éléments à communiquer au Bureau lors des comités de pilotage et aux communautés concernés.
- o Il décide sur proposition du Rapporteur de la tenue d'une réunion plénière de présentation du Groupe de Travail en son état d'avancement donné.
- o Il tient régulièrement informé les différentes parties prenantes et communautés (internes ou externes) intéressées par le résultat du Groupe de Travail.
- o

1.3.4 Élaboration du bilan annuel

- o Le Président de la section effectue un bilan annuel d'activités de sa section
- o Ce rapport comprend quatre parties :
 - o État des lieux, contexte, évolutions locales récentes
 - o Rapport d'avancement ou de bilan des Groupes de Travail relevant de la section
 - o Perspectives relatives aux thèmes de la section
 - o Propositions d'auto-saisine pour l'année à venir

2 FONCTION DU RAPPORTEUR

2.1 *Objectifs de la fonction*

L'objectif de la fonction de Rapporteur est la conduite du Groupe de Travail dans son ensemble (de la définition des objectifs au lancement des travaux et à leur clôture), selon les modalités définies à cet effet en accord avec le Vice-président. Fonction pivot dans ce processus, il est responsable de l'organisation, du suivi et du contrôle de la bonne exécution de l'ensemble des tâches nécessaires à la réalisation des livrables (documents, études, avis ...) convenus. Il assume la rédaction de la communication interne et du projet d'édition du rapport ou avis.

La fonction de Rapporteur est temporaire, elle prend forme avec le lancement du Groupe de Travail et prend fin après clôture des travaux et réception des livrables par le Bureau.

2.2 *Positionnement et modes relationnels*

La fonction de Rapporteur est définie par rapport à un Groupe de Travail déterminé, dont le mandat est validé par la section du CESL récipiendaire de la saisine et donc commanditaire du Groupe de Travail.

La section commanditaire agit alors en Maitrise d'Ouvrage déléguée du CESL.

Le Groupe de Travail animé par le Rapporteur agit en Maitrise d'œuvre des travaux qui lui sont confiés

Selon les cas, la fonction de Rapporteur est confiée par le Bureau :

- o soit à un conseiller issu de la section commanditaire
- o soit à un conseiller issu d'une autre section

Dans tous les cas, le Secrétariat Général doit être informé de cette affectation.

Le conseiller nommé Rapporteur conserve durant la durée du Groupe de Travail son rattachement à sa section d'origine, et est de ce fait susceptible de participer à tous les travaux relevant de sa section.

Le Rapporteur du Groupe de Travail est soumis à l'autorité fonctionnelle collective du Bureau fonctionnant en « Comité de pilotage »

Le Rapporteur exerce, dans le périmètre du Groupe de Travail, une autorité fonctionnelle légère sur les conseillers contributeurs au Groupe de Travail

- o dans le cadre du suivi d'avancement et de la validation des éléments livrables du Groupe de Travail ;
- o collectivement en tant que membre du Comité de Pilotage sur les décisions qui sont de son ressort.

Ponctuellement, il peut seul assurer une responsabilité collective par délégation du Bureau. Par exemple pour des validations intermédiaires.

2.3 Missions et responsabilités

2.3.1 Cadrage et organisation

- o Définir le périmètre du Groupe de Travail en accord avec le Président de la section commanditaire du Groupe de Travail
- o Constituer le Groupe de Travail, ou confirmer sa constitution, en accord avec le VP, et en informer le Secrétariat Général
- o Identifier les éléments livrables du Groupe de Travail en liaison avec la section commanditaire et le Groupe de Travail.
- o Coordonner et valider la définition et la planification, voire la budgétisation des travaux du Groupe de Travail.
- o Valider et intégrer les éléments de validation et de publication des résultats du Groupe de Travail par les différents acteurs.
- o Obtenir l'adhésion du Président de section et du Bureau sur les livrables et échéances proposés.
- o Informer les différents membres du Groupe de Travail de ces échéances et obtenir confirmation auprès d'eux de leurs disponibilités et de leur capacité à contribuer au Groupe de Travail selon les attendus et échéanciers convenus.
- o Organiser et répartir les travaux entre les différents membres du groupe, incluant tout échéancier intermédiaire de travail, de revue ou de validation.
- o Communiquer auprès des différentes parties prenantes et communautés (internes ou externes) intéressées par le résultat du Groupe de Travail.

2.3.2 Suivi d'avancement

- o Valider la progression des travaux des différents contributeurs
- o Valider les résultats produits en regard de la saisine
- o Identifier et qualifier les sources de modifications potentielles et s'assurer de leur contrôle.
- o Organiser les réunions de revues d'avancement des travaux
- o Tenir à jour les plannings et les communiquer au SG et au Bureau.
- o Communiquer auprès des différentes parties prenantes et communautés (internes ou externes) intéressées par le résultat du Groupe de Travail.

2.3.3 Revues et Bilans

- o Participer aux revues de pilotage organisées à l'initiative du Bureau
- o Formaliser, enregistrer et communiquer au Groupe de Travail les décisions prises en revue de pilotage et s'assurer qu'elles sont réellement suivies d'effet.
- o Informer le Secrétariat Général des besoins d'arbitrages à traiter.
- o Dans la mesure du possible, traiter ces besoins avec le Secrétariat Général, avec le Président de la section commanditaire et/ou avec le Bureau
- o Proposer une réunion plénière du CESL
- o Organiser et conduire un bilan de fin de Groupe de Travail
- o Formaliser les suggestions émises lors de ces bilans et les transmettre au Secrétariat Général et au Bureau.
- o Communiquer auprès des différentes parties prenantes et communautés (internes ou externes) intéressées par le résultat du Groupe de Travail.

NB : Lors des revues de pilotage, le Rapporteur contribue de plein droit aux décisions qui concernent son Groupe de Travail, il contribue à titre consultatif aux décisions relatives aux autres Groupes inscrits à l'ordre du jour de la réunion.

3 RÔLE DU BUREAU EN « COMITÉ DE PILOTAGE »

Le Bureau assume la fonction de Comité de Pilotage commun à tous les Groupes de Travail. Il est constitué du Président délégué, des Vice-présidents et du Secrétaire Général ; et s'adjoint les rapporteurs actifs au cours de la session.

Le Bureau / Comité de Pilotage exerce une autorité fonctionnelle collective sur l'ensemble des Groupes de Travail. Il a pour missions principales, à titre collectif, lors ou en dehors des réunions régulières ou extraordinaires :

- o La validation initiale et si nécessaire la révision, des éléments constitutifs du Groupe de Travail soumis par le Rapporteur: objectifs/orientations, périmètre, contenu, définition des travaux à réaliser, et des livrables à produire, planning et budget.
- o La validation des livrables clés et leur publication
- o Le positionnement de la réunion plénière de revue vers la fin du Groupe de Travail
- o Le suivi et le contrôle du bon déroulement du Groupe de Travail (respect des objectifs et du périmètre, pilotage de l'avancement et du coût globaux).
- o Le contrôle de l'adéquation besoins / disponibilités
- o Le traitement des difficultés rencontrées et l'arbitrage des points qui lui sont soumis par le Rapporteur ainsi que la construction des plans d'actions correspondants.
- o Le déclenchement d'une procédure d'exception pour prise de décision par le Président Délégué dès que nécessaire. Ces besoins d'arbitrages devront être soumis au Secrétariat Général qui est chargé, quand cela est possible, de les traiter en liaison avec le bureau et le Président Délégué.
- o Les validations relatives aux différentes étapes d'avancement des livrables du Groupe de Travail regard des éléments qui lui sont transmis par le Rapporteur, et ce jusqu'au bilan du Groupe de Travail.

NB: dans un souci de réactivité et d'efficacité, les activités de validation de livrables sont principalement réalisées par les membres du Groupe de Travail, par le Vice-président de la section commanditaire et si nécessaire par le Bureau au fur et à mesure de leur soumission par le Rapporteur.

Les réunions du Bureau en Comité de Pilotage sont principalement vouées au suivi d'avancement et au traitement des points durs, arbitrages et validations intermédiaires.

Le Bureau réuni en Comité de Pilotage peut ponctuellement décider de déléguer une de ses responsabilités à tout individu (par exemple au Rapporteur ou au Président de la section commanditaire).

Les réunions du Comité de Pilotage sont organisées et animées par le Secrétaire Général qui est par ailleurs chargé de formaliser et diffuser les décisions qui y sont prises.

4 POSITIONNEMENT DU SECRETAIRE GENERAL

Le Secrétaire Général gère les moyens du CESL et détient un rôle de facilitateur dans l'animation, la coordination et l'arbitrage auprès du Bureau et du Président délégué des différentes activités du CESL.

Il exerce une fonction de conseil et d'appui auprès de l'ensemble des parties prenantes concourant directement ou indirectement à la production des livrables. Il met en œuvre les relations institutionnelles externes pour les opérations de benchmarking et fonctionnelles internes avec les services pour organiser leur contribution.

Le Secrétaire Général a un devoir d'alerte auprès du Bureau et du Président délégué en cas principalement de dysfonctionnements dans la production des rapports et avis du CESL.

Le Secrétaire Général conçoit et met en œuvre la communication institutionnelle et promotionnelle autour de l'activité du CESL et du suivi des rapports et avis.

Il assure les relations de travail avec les autres structures consultatives au sein de GPSO.