



Réflexions et propositions pour l'amélioration de la participation citoyenne et l'écoute de la société civile à l'échelle des agglomérations et territoires intercommunaux

CONSEILS DE DEVELOPPEMENT D'AGGLOMERATION

Contribution au Rapport PANCHER

20 décembre 2010

Condition d'élaboration

Ces propositions ont été débattues et adoptées (sous forme d'un document de travail) par la Coordination nationale en décembre 2010.

Elles ont été présentées à M Bertrand Pancher et aux inspecteurs généraux missionnés par une délégation composée de Jean Frébault, Patrice Sanglier et Valérie Grémont lors d'une audition qui a eu lieu le 19 janvier 2011 à l'Assemblée Nationale.

Se réunissant régulièrement depuis 2002, les Conseils de développement ont constitué une **Coordination nationale**.

Elle est composée de Conseils de développement volontaires et animée par un comité d'animation :

du Grand Angoulême – COMAGA, Bordeaux, Grenoble-Alpes Métropole, Hénin Carvin, Grand Laonnois, Lille Métropole, Forum Eurométropole de Lille Kortrijk – Tournai, Grand Lyon, Grand Nancy, Nantes Métropole, Plaine Commune, La Rochelle, Saint-Etienne Métropole, Saint-Quentin en Yvelines, Santerre Haute Somme, Val de Fensch.

Les moyens de la Coordination nationale sont mutualisés entre Conseils.

Le secrétariat général de la coordination est assuré par le Conseil de Plaine Commune.

Les informations concernant la Coordination nationale sont disponibles sur le site de Conseil de Nantes Métropole.

http://www.nantes-citoyennete.com/Reseau_National.html

Préambule

Mis en place à l'initiative de nombreuses intercommunalités de plus de 50.000 habitants. (Communautés d'agglomérations ou Communautés urbaines), en application de l'article 26 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT du 25 juin 1999), les Conseils de développement ont maintenant une dizaine d'années d'existence et ont gagné en crédibilité¹.

Instances consultatives représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs, ils ont montré leur capacité à relayer auprès des responsables politiques des agglomérations les préoccupations de la société civile et des acteurs du territoire, et à s'ouvrir à des publics diversifiés. Généralement associés par les collectivités à l'élaboration des documents de prospective et de planification, ils interviennent sur une diversité de thèmes, tels que le développement économique, la solidarité, les déplacements, la protection des ressources et de l'environnement..., et plus globalement les enjeux du développement durable. Ils se sont progressivement affirmés comme forces de propositions et ont fait la preuve de leur utilité pour enrichir la qualité du débat public local, et apporter de la valeur ajoutée dans l'élaboration des politiques publiques conduites par les collectivités.

A travers une diversité d'expériences souvent innovantes, une véritable dynamique s'est enclenchée au cours de cette première étape de dix ans, et des relations de confiance se sont progressivement construites entre les acteurs de la société civile et les élus engagés dans ce dialogue. Cependant, les Conseils de développement demeurent des instances fragiles, sans statut véritable.

C'est pourquoi, dans le cadre de la mission d'étude confiée par M. le Président de la République à M. Bertrand PANCHER, député, la Coordination nationale a souhaité apporter sa contribution aux réflexions et formuler un certain nombre de propositions ou pistes de travail, visant à :

- *Mieux reconnaître l'existence et la légitimité des conseils, préciser leurs missions*
- *Améliorer leur efficacité, assurer leur indépendance tout en renforçant leur capacité de dialogue avec la collectivité, encourager les partenariats avec d'autres instances participatives*
- *Faciliter l'engagement bénévole de leurs membres et plus généralement des citoyens.*

Une partie des propositions ci après pourrait être reprise dans une proposition de loi, mais d'autres relèvent plutôt de recommandations, incitations ou guides de bonnes pratiques.

Quant aux Conseils de pays, qui relèvent d'un autre contexte législatif et d'autres pratiques locales de partenariat, la Coordination nationale souhaite qu'une réflexion spécifique soit également engagée. Elle rappelle la valeur ajoutée qu'a apportée l'association de la société civile à la démarche des pays. Au-delà des différences, il existe aussi des points communs avec les Conseils d'agglomération, et certaines recommandations énoncées ci-après pourraient sans doute également les concerner.

¹ Voir notamment l'ouvrage « *Dix ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement* »
Coordination nationale des Conseils de développement – Certu. Editions du Certu octobre 2010

Missions et rôle des Conseils de développement

Il est souhaitable d'actualiser la loi, qui se contente d'indiquer que le Conseil de développement « est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci. » (Article 26 LOADDT- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, 1999)

A la lumière des pratiques qui se sont développées depuis 10 ans, et tenant compte du fait qu'aujourd'hui l'élaboration d'un projet d'agglomération est rarement inscrite à l'agenda des intercommunalités, une formulation plus transversale des missions paraît nécessaire. Il est proposé que la loi indique que les Conseils de développement *sont consultés sur* (ou « *apportent leur contribution à* ») *l'élaboration des politiques publiques locales et des projets stratégiques d'agglomération participant au développement durable des territoires, notamment sur les grands documents de planification (SCOT, PLH, PDU²...) et de prospective. Ils peuvent s'autosaisir de toute question intéressant l'agglomération.* La mention du « projet d'agglomération » n'est peut-être plus indispensable.

Concernant le rôle des Conseils, il pourrait aussi être introduit la notion de « *force de proposition* ». Il pourrait en outre être précisé qu'ils *favorisent le développement du débat public avec la société civile et les citoyens, et apportent leur contribution à l'évaluation des politiques locales.*

Composition des Conseils de développement

La loi doit inciter à une représentation aussi diversifiée et équilibrée que possible, sans pour autant définir un cadre trop figé.

La plupart des Conseils sont organisés en collèges représentant divers secteurs de la société civile organisée. Certains d'entre eux accueillent en outre un collège « citoyens » (souvent désignés par tirage au sort après appel à candidatures), ce n'est pas systématique mais la loi ne doit pas l'interdire.

Les Conseils de développement d'agglomérations attachent beaucoup d'importance à la qualité des relations avec les élus, mais dans leur très grande majorité sont défavorables à ce qu'elle prenne la forme d'une présence d'élus dans la composition des conseils (mélange des genres). Le dialogue avec les élus de l'intercommunalité et leurs services peut s'organiser sous diverses formes et doit être certainement renforcé (voir propositions plus loin).

Le texte actuel de loi (le Conseil « *est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* »), pourrait être repris et complété ainsi :

Le Conseil de développement est notamment composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs intervenant dans les champs du développement, de la solidarité, de l'environnement et de la citoyenneté. Il peut également associer des habitants et usagers.

Il ne comporte pas d'élus ni d'agents territoriaux de l'intercommunalité l'ayant mis en place.

Le Conseil de développement peut associer toute personne extérieure intéressée ou concernée par ses travaux

L'expérience montre également la sous-représentation fréquente des femmes, des jeunes, ou des personnes en difficulté... Des dispositions favorisant la diversité dans ces domaines seraient également souhaitables.

² SCOT : Schéma de Cohérence de Territoriale, PLH : Plan Local de l'Habitat,

Désignation des membres et de la présidence du Conseil

La définition de la composition du Conseil de développement lors de sa mise en place appartient à l'intercommunalité ayant décidé de sa création (par décision de l'exécutif ou de l'assemblée communautaire). S'il s'agit du renouvellement d'un Conseil existant, le processus associe souvent le Conseil de développement, à travers par exemple des propositions du bureau du Conseil, mais il est difficile de le codifier dans une loi.

Pour la désignation du Président du Conseil, les pratiques sont également variées et souvent « interactives » car sa crédibilité repose à la fois sur la confiance du président de l'intercommunalité et la confiance des membres du Conseil.

La loi peut-elle aller jusqu'à poser ce principe de double désignation ?

Relations avec les élus, inscription dans les processus délibératifs, suites données aux contributions des Conseils de développement

Tous les Conseils de développement recherchent un mode de dialogue permanent avec les élus tout en ayant le souci que soit respectée l'indépendance de l'instance. Ils sont très attentifs à ce que leurs contributions soient entendues et que d'une manière ou d'une autre des suites soient données aux propositions formulées.

Plusieurs pratiques favorisant ce dialogue ont pu être instaurées : nomination au sein de l'exécutif de l'Intercommunalité d'un « élu référent » (en charge de la participation), invitation régulière à des séances du Conseil du Président ou de Vice-présidents de l'Intercommunalité concernés par l'ordre du jour, communication du Président du Conseil devant une commission ou devant l'assemblée communautaire sur des travaux du Conseil, présence de représentants du Conseil dans des groupes de travail ou comités de pilotage de l'Intercommunalité, etc.

Ce dialogue peut être également encouragé par la référence aux travaux du Conseil dans les processus délibératifs. Il ressort des réflexions de la Coordination nationale une assez large convergence pour que ce principe soit inscrit dans la loi. Pourraient par exemple figurer dans la loi des dispositions telles que :

- *L'assemblée communautaire examine chaque année le rapport d'activités présenté par le Conseil de développement. L'exécutif rend compte chaque année à l'assemblée communautaire de la prise en compte des travaux du Conseil.*
- *Les délibérations du Conseil Communautaire sur des sujets ayant fait l'objet de travaux du Conseils de développement visent explicitement les résultats de ces travaux, portés à la connaissance des élus.*

Ouvertures aux territoires voisins et autres échelles territoriales, relations avec les autres instances participatives

Les relations avec les CESER (Conseils Economique, Sociaux et Environnementaux Régionaux), les Conseils de développement des territoires voisins (de l'aire urbaine, de la région métropolitaine, ...), les Conseils de quartier, les CCSPL (Commission Consultatives de Services Publics Locaux) doivent être encouragées. Beaucoup de pratiques vont déjà en ce sens.

La loi pourrait poser le principe de ces ouvertures et des nécessaires coopérations, sans être trop précise dans les modalités qui sont très dépendantes des contextes locaux.

Les problèmes de statuts et des moyens des Conseils de développement, la reconnaissance de l'engagement des bénévoles

La majorité des Conseils est attachée au statut de bénévole des membres. Si l'aspiration est à une meilleure reconnaissance des Conseils, l'idée est aussi de préserver la souplesse et la capacité d'adaptation aux contextes locaux, en évitant des formes d'institutionnalisation aussi poussées que celles des CESER.

Toutefois, plusieurs questions méritent d'être examinées, avec la recherche de réponses appropriées :

- L'existence d'une ingénierie d'accompagnement est indispensable pour faire fonctionner le Conseil, elle est généralement mise en place par l'Intercommunalité. Certains Conseils sont toutefois en dessous du minimum. La nécessité de mise en place de moyens d'accompagnement devrait être reconnue au moins dans son principe, et ne pas exclure dans certaines situations la diversité de financements.
- La mise en réseau des Conseils de développement, amorcée par la Coordination nationale (qui est une organisation informelle), est rendue difficile par l'absence de statut des Conseils.
- Une meilleure reconnaissance de l'engagement des bénévoles, sur lesquels repose largement la crédibilité des conseils (comme celle d'autres instances participatives).

La loi devrait pouvoir fixer le cadre légal permettant aux intercommunalités concernées de délibérer et donc prendre une décision de mise en œuvre de formules de défraiement et de reconnaissance des membres bénévoles des Conseils de développement, telles que : remboursement des frais de déplacements, gardes d'enfants, indemnités forfaitaires éventuelles, prise en charge d'assurances, etc.

La Coordination nationale souhaite que sur ces différents points, particulièrement sensibles, une réflexion soit engagée pour proposer des avancées, dont certains aspects pourraient donc figurer dans une future loi.

Le droit à la formation des citoyens

Cette question dépasse les seuls Conseils de développement. Mais leur expérience montre que la qualité du débat public est largement tributaire de la capacité des citoyens à assimiler la complexité des politiques publiques, et à se familiariser avec les outils et méthodes de la participation.

Des outils devraient être développés en ce sens au niveau national et local, s'appuyant notamment sur les structures existantes (CNFPT – Centre National de la Fonction Publique Territoriale, associations, ...).

Tenir compte du nouveau paysage institutionnel issu de la réforme territoriale

La généralisation des intercommunalités, la création des métropoles et pôles métropolitains prévus dans la nouvelle loi amène à revisiter l'articulation avec les Conseils de développement tels qu'elle a été écrite dans l'article 26 dans la loi LOADDT de 1999.

La création de nouvelles intercommunalités ou l'élargissement éventuel de périmètres d'intercommunalités existantes peut conduire à la création de nouveaux Conseils de développement, ou au regroupement de certains d'entre eux.

Sur les pôles métropolitains ou sur d'autres formes de coopération institutionnalisées, on peut envisager la création de Conseils de développement spécifiques à cette échelle, ou la mise en place de formules de coopération entre les Conseils existants sur l'ensemble du territoire concerné, ou une solution permettant l'emboîtement de ces différentes échelles.

De tels ajustements pourraient être intégrés dans une future loi.