

Construire avec les citoyens
des METROPOLES compétitives, multipolaires et solidaires

Contribution aux réflexions sur le projet de réforme territoriale
et la création de métropoles,
suite au rapport du Comité Balladur

16 septembre 2009

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 :

Hénin Carvin, Lille Métropole, Grenoble Alpes Métropole, Grand Lyon, Montbéliard,
Plaine Commune, Pôle azur Provence et Saint-Quentin en Yvelines.

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/coordination/index.html>

Construire avec les citoyens des METROPOLES compétitives, multipolaires et solidaires

Contribution aux réflexions sur le projet de réforme territoriale et la création de métropoles, suite au rapport du Comité Balladur

Préambule

La Coordination nationale des Conseils de développement s'est intéressée au projet de réforme territoriale et a lancé, après la publication du « rapport Balladur », une série de réflexions sur certains aspects de la réforme. Son intérêt s'est porté particulièrement sur le chantier « métropoles » pour lequel a été mis en place un groupe de travail. Ce groupe, auquel ont été conviés les Conseils de développement existant auprès des 11 agglomérations citées dans le rapport Balladur¹, a développé des analyses et propositions sur la question du renforcement de la gouvernance des agglomérations à vocation métropolitaine et les avancées souhaitables en matière de fonctionnement démocratique.

Les réflexions conduites sur les « métropoles » ont mis en évidence que certaines de nos propositions pouvaient s'appliquer à l'ensemble des agglomérations urbaines, par exemple sur le mode d'élection et sur l'ouverture à la société civile.

Cette contribution est issue des premières réflexions proposées par le groupe et partagées par les Conseils de développement de la Coordination nationale qui se sont réunis les 19 juin et 10 septembre dernier.

La présente contribution développe 6 axes de propositions ciblés sur les métropoles et pour certains aspects sur les agglomérations urbaines en général.

Elle ne traite pas de l'ensemble des volets du projet de réforme territoriale, et notamment de la question des pays elle-même abordée dans d'autres cadres.

¹ Les Conseils de développement sollicités pour ce groupe de Travail « Métropoles » : agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Toulon, Toulouse (il n'existe pas de Conseil à Strasbourg).

Introduction

Les Conseils de développement adhèrent à la nécessité d'une réforme territoriale visant à la création de "métropoles" et plus largement à une meilleure reconnaissance de la place des agglomérations urbaines.

La présentation des conclusions du rapport Balladur suscite un large débat chez les élus, les experts, la presse spécialisée, la société civile organisée, mais beaucoup moins parmi les citoyens. Réforme territoriale, compétences, limites administratives, nouvelles métropoles sont autant de thèmes de débat qui apparaissent souvent assez techniques et éloignées des préoccupations quotidiennes.

Les suites législatives qui seront données à ce rapport pourraient cependant largement modifier les conditions de l'organisation territoriale en France et, par conséquent, la vie quotidienne des habitants.

S'agissant des Conseils de développement, le renforcement des intercommunalités et notamment le projet de création de nouvelles métropoles retiennent particulièrement leur attention, dans la mesure où il prend enfin en compte un "fait urbain" longtemps ignoré par un système d'organisation de type napoléonien.

Cette réforme concerne les citoyens tout autant que les collectivités territoriales et l'Etat

S'il reconnaît le développement continu de ce fait urbain et son corollaire, l'essor de l'intercommunalité, le rapport Balladur n'ouvre toutefois guère de perspectives quant au besoin de nouvelles formes de participation citoyenne.

L'efficacité démocratique est un enjeu aussi important que l'efficacité fonctionnelle

Dès lors, trois questions sont à poser au législateur pour la mise en œuvre éventuelle des propositions formulées par le rapport Balladur :

- 1 – Comment rendre plus efficaces les « métropoles » et agglomérations, à travers une organisation adaptée de leur gouvernance, au service d'un projet de développement des territoires qui soit proche des habitants ?**
- 2- Comment la réforme territoriale peut-elle favoriser une meilleure participation de la société civile et du citoyen dans le processus de décision et dans l'organisation de la vie démocratique ?**
- 3- La réforme peut-elle permettre une amélioration des performances du dispositif administratif et faciliter-t-elle sa compréhension et sa lisibilité par la société civile et les citoyens ?**

Il nous paraît important que la future loi n'oublie pas cette dimension citoyenne.

La diversité des configurations territoriales en France appelle des réponses souples et à géométrie variable, ouvrant le droit à l'expérimentation, et mettant en avant le principe de coopération entre collectivités publiques aux différentes échelles.

Les Conseils de développement formulent deux propositions en ce sens :

- **Adopter le principe de non uniformité des réponses sur le territoire**, compte tenu de la grande diversité des contextes locaux, et de la mobilisation du **droit à l'expérimentation** offert par le législateur (en améliorant, par la loi, le droit d'y avoir recours) afin d'ouvrir des espaces de créativité et d'innovation dans le management des territoires, tout en assurant un cadre national fixé par l'État qui garantisse une équité territoriale. Ils soulignent à ce titre la **nécessité d'arbitrages de l'État** dans le cas d'incohérences territoriales manifestes contraires à l'intérêt général.

- **Inscrire dans la loi l'obligation de cohérence et de coopération entre collectivités territoriales (ou structures intercommunales)** à toutes les échelles, dans une préoccupation d'intérêt général pour les citoyens :, entre l'agglomération et les territoires voisins partenaires, entre l'agglomération et la Région, entre l'agglomération et le Département, « subsidiarité active » entre l'agglomération et les communes la composant ...

Enfin les Conseils de développement appellent à une clarification du concept de METROPOLE, et soulèvent la question des échelles

Ils alertent en effet sur la **confusion sémantique** existant autour du terme de "métropole", souvent assimilé à celui d'agglomération ou d'intercommunalité, alors que la réalité du phénomène métropolitain concerne des périmètres beaucoup plus larges. Cette confusion est alimentée tant par le rapport du Comité Balladur et son traitement médiatique, que par une utilisation qui tend à se banaliser dans beaucoup d'agglomérations. Cette confusion perturbe la compréhension des enjeux de la réforme par les citoyens et les acteurs de la société civile, au vu de la diversité des configurations territoriales françaises.

Dans beaucoup d'agglomérations est identifié un périmètre géographique plus large que le périmètre administratif de l'intercommunalité, correspondant à un véritable bassin de vie et prenant des dénominations diverses : **aire métropolitaine, région métropolitaine, région urbaine, métropole multipolaire, ...** Certaines, d'ailleurs, ont déjà une dimension européenne ("euro métropole"), tant du point de vue de leur rayonnement que de leur construction transfrontalière.

Illustrations :

- *La métropole multipolaire en région lyonnaise, ou « région urbaine de Lyon », regroupant les agglomérations du Grand Lyon, de Saint Etienne, du Nord Isère, Vienne, Villefranche, etc..*
- *L'aire métropolitaine de Marseille regroupant les agglomérations de Marseille, Aix en Provence, Aubagne, Etang de Berre*
- *L'aire Euro-métropolitaine de Lille regroupant les agglomérations de Lille métropole et ses partenaires français et belges, dont les agglomérations de Béthune, Lens-Liévin, Hénin-Carvin, Douai, Saint Amand, Valenciennes, Arras, et en Belgique : Kortrijk et Tournai.*
- *L'aire métropolitaine de Nantes -St Nazaire*
- *La « rosace toulousaine », une aire métropolitaine qui associe l'agglomération de Toulouse aux villes régionales proches Montauban, Albi, Castres Auch...*

Il nous apparaît que la loi devrait aussi aborder cette réalité géographique de régions métropolitaines multipolaires, où existent d'importants enjeux de coopération

1 – Pour une répartition équilibrée des compétences entre les futures structures d'agglomération et les communes: adopter le principe de subsidiarité

« Centraliser et mutualiser autant que nécessaire, décentraliser autant que possible »

L'agglomération représente une réalité sociologique et une échelle pertinente d'action. Le **renforcement du pouvoir d'agglomération** s'inscrit dans le sens de l'histoire des territoires et de leur développement économique et social, ainsi que l'atteste en France l'expérience depuis plusieurs décennies des intercommunalités les plus avancées. Cette nécessaire évolution doit être accompagnée par une réelle volonté politique et une démarche conduisant la population de l'agglomération à développer encore son sentiment d'appartenance naissant à l'égard des collectivités qui seront issues des urnes.

Illustration : Lille est une ancienne intercommunalité « forte », avec Lyon, Strasbourg et Bordeaux, les Communautés urbaines historiques (on pourrait ajouter Dunkerque, issue d'une création volontaire un an plus tard). Les compétences de l'intercommunalité sont donc déjà très développées (ex : POS, puis PLU communautaire par exemple), et se sont renforcées après la loi Chevènement par certaines prises de compétences (ex : habitat). La culture de l'intercommunalité est donc bien ancrée, et les maires l'acceptent.

Les Conseils considèrent cependant que la **proximité assurée par les communes reste indispensable**. Une évolution de la répartition des compétences devra donc impérativement tenir compte de ce principe vital au plein exercice de la citoyenneté. Dans un contexte de perte de repères préjudiciable à l'équilibre sociétal, il s'agira de ne pas porter atteinte au rôle de « phare » (repère) dont peuvent être chargées les institutions publiques de proximité.

Il apparaît ainsi nécessaire de :

- **favoriser l'affirmation de l'échelon intercommunal au sens de l'agglomération avec des compétences renforcées** par rapport à l'existant (la communauté urbaine, la communauté d'agglomération) dans un double-objectif de rayonnement (compétitivité européenne et internationale) et de solidarité sociale et territoriale (échelle en adéquation avec réalités des territoires et mutualisation des moyens).
- **faire en sorte que le cadre législatif permette également l'évolution de la structure intercommunale vers la création d'une collectivité locale à part entière** disposant de la clause de compétence générale, et avec élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux,
- **maintenir un équilibre intelligent avec l'échelle communale**, comme socle historique de la citoyenneté et de la proximité entre l'élus et le citoyen afin de garantir la qualité de la réponse apportée aux besoins du citoyen.
Dans le souci d'une proximité renforcée, les Conseils attirent également l'attention sur l'importance de l'échelle infra-communale, dans la gestion des services et la relation avec les habitants.

La subsidiarité active, ou la recherche de la bonne articulation des échelles et des compétences

Les Conseils de développement plaident en ce sens pour un « pacte de subsidiarité » ou « subsidiarité active » selon un principe de négociation, de coopération et de complémentarité (et non pas de délégation descendante) entre l'échelon communal et intercommunal. Cette configuration par essence plus complexe (à l'encontre du principe d'exclusivité des compétences de chaque échelon territorial et de celui de délégation « descendante » de compétences de l'intercommunalité vers les communes) passe par une **obligation de cohérence et de coopération entre les collectivités territoriales** afin de définir comment agir ensemble au service du territoire et des citoyens concernés.

Sur l'extension des compétences communautaires, citons l'exemple de la *culture* qui est devenue un angle important : maintenir ou construire une cohérence culturelle, ce qui va bien avec l'exigence métropolitaine d'une multipolarité. Il est proposé, dans certains domaines, comme la culture ou le sport, **le principe de compétences partagées (ou réparties) entre les échelons communal et intercommunal.**

Enfin, dans un souci de maîtrise des coûts (économie) et de meilleure lisibilité pour les citoyens, il est proposé également de **favoriser la mutualisation des fonctions supports** (ressources humaines, informatique, services administratifs, ...) entre la commune et la structure d'agglomération, et plus généralement, faire la chasse aux doublons.

2 – Inciter à l’extension du périmètre des structures d’agglomération (Communautés urbaines/Communautés d’agglomération)

Les Conseils de développement plaident pour qu’il y ait à terme correspondance entre les grands documents de planification stratégiques (SCOT, InterSCOT, DTA, ...) et les bassins de vie, territoires de projets, que constituent les régions métropolitaines évoquées précédemment.

Concernant les SCOT, ils sont dans certains cas plus étendus que le périmètre de l’intercommunalité ; ils peuvent ainsi servir de référence à la réflexion sur l’extension de l’intercommunalité.

Dans d’autres cas, l’échelle du SCOT apparaît trop restreinte ou inadaptée et doit être revisitée.

On pourrait ainsi chercher à faire coïncider les périmètres de SCOT avec celui des aires urbaines de l’INSEE, voir même à celui de l’aire métropolitaine (exemple Nantes-Saint-Nazaire), et faire correspondre les SCOT à des territoires de projets.

Au-delà (**aires métropolitaines complexes**, il faut au minimum travailler sur la mise en cohérence des projets territoriaux, (**InterScot, DTA, schémas métropolitains..**), notamment là où l’on a des systèmes spatiaux complexes (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse). L’aire urbaine de Rennes est sans doute une bonne échelle, un bassin de vie, mais à Lille ou à Lyon, c’est beaucoup plus complexe (exemple : la région urbaine de Lyon s’étend sur 4 départements différents et comporte 11 SCOT). Il ne faut cependant pas oublier cette échelle « **métropolitaine** » en termes de mise en cohérence des stratégies de territoires voisins qui participent d’un même système.

Illustrations

- **Lille**
Il est clair que le périmètre du SCOT, qui reprend celui de l’ancien Schéma directeur, dans le cadre de l’arrondissement de Lille, représenterait un cadre pertinent pour une « métropole ».
Complexité de l’aire métropolitaine de Lille, qui va de Arras à Kortrijk, à cheval sur 2 départements, deux pays, trois régions (Nord-Pas de Calais, Flandre, Wallonie), bien au-delà de l’aire urbaine statistique de l’INSEE, qui pour Lille est de la même taille que celle de ...Poitiers ! (en raison de la présence de nombreux pôles urbains voisins, Lens, Douai...qui contraignent cette aire urbaine, mais participent de l’aire métropolitaine, au sein d’un système complexe).
- **Marseille**
Pour construire un véritable territoire de projet métropolitain, le Scot de Marseille Provence Métropole mériterait de voir son territoire élargi pour « jouer collectif » avec les autres agglomérations de la métropole :
 - *vers l’Ouest afin d’intégrer la gestion des bassin ouest du grand port maritime de Marseille situés sur l’Etang de Berre,*
 - *Vers l’Est afin de construire un espace économique cohérent avec l’agglomération d’Aubagne notamment en matière commerciale,*
 - *Vers le Nord pour une appréhension d’ensemble des enjeux universitaires et économiques du territoire Aix-Marseille particulièrement ceux liés au développement de l’économie de la connaissance (espaces tertiaires tels qu’Euroméditerranée ou la Duranne, espaces technologiques que sont Luminy, Château Gombert, l’Arbois ou Cadarache).*

Dans l'immédiat, des mesures incitatives à l'extension des périmètres des intercommunalités devraient être prévus par la loi

De telles mesures incitatives pour les communes, ou des groupements de communes (communautés de communes périphériques de communautés urbaines par exemple) qui rejoindraient les « métropoles » sur la base du volontariat, permettraient des **ajustements de périmètres apparaissant souvent indispensables**, avec une bien meilleure acceptation de l'évolution qu'un passage en force.

Ainsi, l'extension du périmètre actuel des EPCI doit être dans beaucoup de configurations encouragée, afin de se rapprocher des bassins de vie réels, des territoires « vécus ».

Dans cet esprit l'importance de mesures législatives réellement incitatives (dispositions financières cf. loi Chevènement, et garanties de préservation de l'identité communale) **afin de susciter l'adhésion volontaire** de nouvelles communes, voire de groupements de communes à l'EPCI.

Les Conseils de développement sont cependant favorables à ce que la loi soit en capacité, en dernier ressort, **dans certains cas** d'incohérences territoriales manifestes et contraires à l'intérêt général, **d'aller jusqu'à des mesures coercitives de la part de l'Etat**.

Afin de favoriser l'extension des périmètres des EPCI par adhésions volontaires, les Conseils de développement suggèrent de promouvoir **un discours pédagogique et pragmatique sur le rapport coûts / avantages** de l'adhésion d'une commune/d'une communauté de communes à l'EPCI principal (du point de vue de la commune et du point de vue de l'EPCI principal).

Illustration

*Certains ajustements du périmètre du **Grand Lyon** apparaissent particulièrement justifiés du point de vue de l'intérêt général, par exemple vers le secteur géographique de l'aéroport de Saint-Exupéry, certains territoires de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Nord-Est : l'interdépendance de ces secteurs avec le territoire du Grand Lyon est en effet flagrante et la séparation institutionnelle actuelle est aux yeux de la société civile peu compréhensible et probablement dommageable pour l'ensemble des citoyens. Pour y parvenir le Conseil de développement préconise de mobiliser en priorité **une démarche de coopération active**, entre les collectivités concernées, s'appuyant sur le dialogue, la négociation et l'écoute des forces vives de la société civile et des citoyens.*

3 – Pour l'expérimentation d'un regroupement ou d'un rapprochement des compétences métropole-département

Plusieurs Conseils de développement manifestent leur intérêt pour un transfert total ou partiel des compétences du département vers les structures d'agglomérations. Cette évolution favoriserait en effet une plus grande cohérence des politiques publiques avec **articulation des compétences « dures »** (planification, aménagement urbain, rénovation urbaine, transports, services urbains) **avec le champ des politiques sociales, culturelles, etc.** généralement sous la responsabilité d'autres institutions.

Le champ de la « politique de la ville », où la transversalité est une exigence forte, est un exemple qui illustre bien cette difficulté liée à la fragmentation institutionnelle dans l'exercice des différentes compétences. On pourrait aussi évoquer le besoin grandissant d'articulation entre les politiques du logement et l'accompagnement social

D'autres Conseils de développement considèrent que cette idée n'est pas suffisamment mûre pour trouver une application dans leur contexte local.

Les Conseils préconisent donc que cette **fusion totale ou partielle** entre dans le cadre de **l'expérimentation** évoquée en introduction.

La future loi devrait permettre dans ce cadre des solutions intermédiaires. Dans un scénario plus souple, les structures d'agglomération et les départements pourraient réfléchir ensemble à l'organisation plus intelligente de la complémentarité de leurs compétences, qui peut prendre, par exemple, la forme **de délégation de compétences** à l'échelle territoriale la plus adaptée.

Plus généralement, les Conseils de développement plaident pour que la réforme territoriale favorise la mise en place de politiques publiques **plus transversales** dans un souci de cohérence globale.

- - -

Enfin, si une telle réforme est retenue, elle devrait être **l'occasion de s'interroger sur la pertinence de certains découpages institutionnels**, notamment ceux des départements et des administrations territoriales de l'Etat, qui paraissent, dans certaines configurations métropolitaines, particulièrement inadaptées (*exemple de la Région urbaine de Lyon qui se développe sur 4 départements*).

Illustrations

Lille- Si une « métropole département » (formulation qui signifie ici fusion des compétences métropole département dans le périmètre de la métropole) est installée, dans le Nord, cela fait apparaître des territoires départementaux en Flandre à l'ouest, et dans le Hainaut-Cambrésis à l'est. Faut-il créer alors deux départements autour de Dunkerque et Valenciennes ? (c'est une revendication ancienne du Valenciennois).

Lyon- La possibilité de fusion entre la communauté urbaine de Lyon et une partie du département du Rhône a également été évoquée dans le débat local. Si une telle solution était retenue, il faudrait s'interroger non seulement sur le périmètre souhaitable pour la métropole, mais également sur l'ajustement des frontières entre le Rhône et les départements voisins

4 – Un mode d'élection des élus communautaires adapté aux enjeux de la démocratie locale

Les Conseils de développement manifestent leur forte adhésion au principe de l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires, représentant une avancée démocratique majeure du projet de réforme territoriale.

Plusieurs facteurs rendent nécessaire et propice une évolution du mode de désignation des représentants de l'intercommunalité :

- l'agglomération s'impose comme une réalité sociologique et comme cadre de l'action publique. Concomitamment, l'obscurité ou l'opacité pour les citoyens du mode de désignation actuel et de la finalité du rôle de l'agglomération, est de moins en moins accepté ;
- il en va de la légitimité démocratique de notre système de gouvernement local de réconcilier l'agglomération avec les principes de base de l'Etat de droit, alors qu'elles conduisent des projets ayant une incidence majeure sur la vie quotidienne des citoyens et que leurs compétences sont appelées à se renforcer à l'avenir.
- aujourd'hui dans la majorité des cas, il n'y a quasiment aucun débat sur les projets d'agglomération à l'occasion des élections municipales.

Cette évolution devrait selon eux se traduire par un mode de scrutin visant à désigner une partie au moins des instances communautaires au suffrage universel direct par l'organisation d'une élection dédiée.

Pour éclairer le débat sur le futur mode d'élection, les conseils de développement proposent quelques pistes de réflexion :

Les limites de la transposition du « modèle PLM »

La volonté de concilier la démocratisation de l'agglomération, le respect du fait communal et le maintien de l'efficacité conduit inéluctablement à cette option d'élection dédiée et a contrario à la mise à l'écart des systèmes de fléchages type PLM.

En effet, ont été relevées les limites du modèle PLM appliqué aux arrondissements d'une ville, et la difficulté de le transposer à l'échelle des rapports communes - agglomération. Vu depuis les villes où il s'applique, il se traduit par un décalage mal perçu par les habitants entre le niveau de proximité (élus d'arrondissement et citoyens) et le niveau réel d'exercice de compétence et de prise de décision, qui reste centralisé pour l'essentiel. Focalisé sur les arrondissements, le mode d'élection PLM ne favorise pas toujours le débat démocratique à l'échelle globale du territoire. En outre, l'efficacité démocratique de ce modèle est controversée.

Les Conseils de développement estiment que ce modèle est inadapté à la question intercommunale posée par le rapport Balladur du fait de l'inversion de la démarche (des communes vers l'intercommunalité et non pas des communes vers l'échelon infra-communal des arrondissements).

Proposition d'une élection dissociée du scrutin communal

La seule manière de concilier efficacité de la métropole, de mettre de la légitimité démocratique là où il y a du pouvoir, et de respecter le fait communal consiste à organiser une élection au suffrage universel direct d'élus d'agglomération, dissociée du scrutin municipal mais cependant articulée avec lui.

Ce principe offre en effet l'opportunité aux candidats de clarifier leur projet pour l'agglomération et d'en assumer un bilan, et aux citoyens d'exercer un choix.

La dissociation de l'élection municipale de celle de la Communauté pourrait se traduire par une dissociation de calendriers, ou par une concomitance des scrutins le même jour mais avec une interdiction de cumuls de candidatures ; il conviendrait d'étudier les avantages et inconvénients de ces différents scénarios.

Proposition d'une double désignation pour le conseil communautaire :

Inspirés par les réflexions du Conseil de développement de Bordeaux, les Conseils de développement retiennent l'idée d'organiser une double désignation pour le conseil communautaire :

- une partie de l'assemblée (*dans l'idéal la moitié*) serait **désignée par un scrutin au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription unique d'agglomération**, en relation avec un projet d'agglomération, ou de « métropole ». Ce scrutin spécifiquement dédié à l'échelle intercommunale, permettrait un vrai débat sur les politiques d'agglomération (risquant d'être inexistant dans le cas du système de fléchage).
- une autre partie (*dans l'idéal, l'autre moitié*) de l'assemblée continuerait d'être **désignée par les communes**.
Une double représentation des territoires (les communes actuelles) et des projets politiques est en effet nécessaire. La prime doit aller au projet vainqueur, validé démocratiquement par les élections. Mais la représentation des territoires est une garantie de représentation équitable des secteurs géographiques²

En outre, dans la situation actuelle, un déséquilibre est noté lorsque les agglomérations composées de nombreuses communes doivent dédier au moins un siège à chaque commune, quel que soit son poids démographique dans l'agglomération. Cette situation, qui pénalise les grosses communes, doit pouvoir être réexaminée.

Mesures démocratiques complémentaires

Enfin, l'évolution du mode de scrutin devrait s'accompagner de certaines mesures comme :

- le respect de la **parité**,
- le **non-cumul des mandats**, national et local (avec le décompte du mandat intercommunal dans le cumul), et la limitation de la durée des mandats dans le temps,
- corrélativement la création d'un véritable **statut de l'élu local**,
- **l'extension du droit de suffrage à tout habitant résidant dans le périmètre de l'agglomération** (y compris les étrangers non communautaires),
- une **pédagogie** adaptée au citoyen, et le développement de la **démocratie participative**.

² Le Conseil de développement de Lille a examiné comment ce modèle se transposerait à la situation de la métropole lilloise. Il en conclut sa totale faisabilité et estime par ailleurs que cette proposition éviterait une assemblée pléthorique

5 – Développer la coopération métropolitaine inter-pôles, à l'échelle des régions urbaines

Les Conseils de développement regrettent l'absence de prise en compte de cette dimension de coopération à l'échelle des régions métropolitaines, évoquée en introduction, dans le rapport du Comité Balladur alimentant le projet de réforme territoriale.

Ils suggèrent que le nouveau cadre législatif permette une incitation réelle à la coopération entre territoires partenaires, notamment à travers la mise à disposition d'outils qui la faciliteraient.

Les Conseils de développement plaident en faveur à la fois du renforcement de la coopération entre pôles et aussi de celle de tous les territoires de leur propre « région métropolitaine ».

Ils expriment le souci de ne pas créer une strate administrative supplémentaire, mais de renforcer des partenariats concrets. Ils plaident à cette fin pour des **dispositifs de décision plus intégrés et plus opérationnels, sur certains domaines essentiels et aujourd'hui institutionnellement éclatés** : transports et déplacements (coopération ou fusion des Autorités Organisatrices de Transports), planification (Inter-SCOT), politique foncière (stratégie et outils fonciers à l'échelle métropolitaine), politiques de l'habitat, développement économique, projets de requalification économique et urbaine, coopérations culturelles, Innovations et Universités, etc. La loi pourrait ainsi mettre à disposition des outils plus efficaces de coopération active auprès des acteurs métropolitains porteurs de cette volonté et favoriser leur mise en réseau.

Il est nécessaire de **mettre cette gouvernance renforcée au service de la construction d'un projet métropolitain partagé**, porté par un véritable « souffle politique », et au service de projets opérationnels structurants porteurs de cette dimension métropolitaine.

Au niveau des grands territoires, aires métropolitaines complexes, là où elles existent, il faut également travailler, comme indiqué précédemment, sur la mise en cohérence des documents stratégiques (InterScot, DTA, Schémas métropolitains), notamment là où l'on a des systèmes spatiaux complexes (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, ...) et sur le renforcement des partenariats avec les territoires voisins concernés par la métropolisation.

Illustrations

Lille - L'aire de coopération métropolitaine de Lille (suite au programme de coopération métropolitaine DATAR/DIACT), représente un cadre pertinent de mise en cohérence. Les D.T.A., opposables sont un outil (qui n'existe pas encore dans le Nord-Pas de Calais) à développer, sur lequel l'Etat peut s'appuyer pour encadrer les SCOT. Ce qui se fait à Lyon ou dans les Bouches du Rhône mériterait sans doute (DTA) extension ailleurs. Sur le plan transfrontalier, c'est l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, premier G.E.C.T. (groupement européen de coopération transfrontalière) mis en place en Europe, qui constitue le cadre de mise en cohérence. C'est un cas spécifique lié à la position géographique de la métropole lilloise.

Lyon - Le Conseil de développement regrette, comme beaucoup d'acteurs de la société civile, la lenteur des avancées en termes de gouvernance métropolitaine depuis 20 ans. Il alerte le Grand Lyon et les collectivités partenaires de la Région Urbaine sur l'opportunité que constitue cette réforme, pour la région métropolitaine de Lyon, de franchir une nouvelle étape pour affirmer le fait métropolitain et renforcer significativement la coopération à cette échelle territoriale. Les 4 Conseils de développement de Saint-Etienne Métropole, du Nord-Isère et du Pays Viennois et du Grand Lyon, partagent largement cette préoccupation. Signataires en 2003 d'une Charte de coopération, ils souhaitent poursuivre leurs réflexions sur les thématiques justifiant une coopération renforcée et des projets communs, ainsi que sur la question de la conscience citoyenne métropolitaine et une meilleure lisibilité des institutions.

Ils soulignent que la consolidation du rayonnement métropolitain passe par la mise en valeur des atouts de chacun de ses pôles, leur complémentarité étant un atout pour le développement du territoire.

Les 4 Conseils de développement attirent notamment l'attention sur le fait que la métropole multipolaire doit se construire de façon équilibrée, avec une montée en puissance de l'ensemble des pôles et non pas seulement la Communauté urbaine de Lyon au détriment des autres agglomérations.

6 – Donner sa place à la démocratie participative auprès des instances communautaires et préciser le rôle des Conseils de développement auprès des intercommunalités et des futures métropoles

L'avancée démocratique locale passe également par une plus grande implication de la société civile et du citoyen.

Parmi les outils de la démocratie participative, **les Conseils de développement sont l'un des outils de changement d'échelle de nos métropoles, et plus généralement de la « culture d'agglomération »**. Composés essentiellement d'acteurs de la société civile, ils favorisent la concertation, la participation et l'appropriation indispensable des citoyens.

Les Conseils de développement proposent ainsi :

- *que soient **confortés par la loi, la reconnaissance des Conseils de développement et de leurs missions auprès des agglomérations,***
- *que soit favorisée la **création de nouveaux conseils,***
- ***et qu'à l'échelle des régions métropolitaines,** soit favorisée la mise en place de structures participatives pouvant prendre des formes diverses (coopération entre Conseils de développement, conférence métropolitaine associant la société civile, ...).*

Les Conseils de développement demandent **que le futur texte de loi permette des avancées explicites dans cette direction**, tout en conservant le caractère souple des dispositions législatives, qui laissent une large liberté d'initiative locale aux élus et aux représentants de la société civile.

Ils proposent à l'Etat et aux grandes associations d'élus **d'associer les représentants des conseils aux réflexions préparatoires** à l'écriture du projet de loi sur ce sujet.

Dans cette perspective, les Conseils de développement demandent aussi que soit **lancée une réflexion sur :**

- *les besoins d'ingénierie d'accompagnement pour chaque Conseil et pour la coopération entre Conseils (aux niveaux métropolitains, régionaux, national, ...),*
- *le statut des membres des Conseils de développement qui sont tous bénévoles, et leur formation,*
- *la façon de progresser dans la diversité sociale, générationnelle, ... au sein des Conseils et dans leur capacité de mobiliser la société locale, et plus généralement dans les diverses instances de la démocratie participative,*
- *la manière de développer le débat public sous toutes ses formes,*
- *une meilleure information et formation des élus et agents territoriaux aux approches de la démocratie participative,*
- *la contribution des Conseils à l'évaluation des politiques publiques,*
- *une meilleure efficacité des relations entre élus et société civile.*

Proposition de modification législative de la LOADDT concernant les Conseils de développement mis en place dans les agglomérations (article 26)



Rédaction actuelle des deux premiers alinéas de l'article 26, de la loi 99533 du 25 juin 1999 (LOADDT)

Article 26

L'article 23 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 23. - Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations.

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il 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 sur le développement de celle-ci.

.....

Nouveau texte proposé

Les deux premiers alinéas de l'article 26 de la LOADDT sont supprimés et remplacés par le texte suivant :

Article 26 (*parties modifiées en italiques*)

L'article 23 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 23. - Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale, s'il en existe, ***la métropole ou la commune nouvelle (au sens de la présente loi), s'il en existe***, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations.

« Un conseil de développement composé ***notamment*** de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes ***des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale ci-dessus mentionnés***. Le conseil de développement s'organise librement. Il 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 sur le développement de celle-ci.

« Forces de propositions auprès des établissements publics et collectivités territoriales qui ont décidé de leur création, les conseils de développement apportent leur contribution à l'élaboration de documents de prospective et de planification, et plus généralement à l'élaboration et à l'évaluation des politiques locales visant à promouvoir le développement durable des territoires. Ils favorisent le développement du débat public avec la société civile et les citoyens. Les établissements publics et collectivités territoriales ayant décidé de leur création mettent en place les moyens d'ingénierie et soutiens financiers nécessaires à leur bon fonctionnement. »