



**PROPOSITIONS DES
CONSEILS DE
DÉVELOPPEMENT**

**AU-DELÀ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE,
RÉUSSISSONS LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE
DANS LES INTERCOMMUNALITÉS**



JUIN 2019

SOMMAIRE

Résumé	1
Entre communes et intercommunalités, de nouveaux équilibres institutionnels et démocratiques à trouver	2
L'intercommunalité, la tranche irremplaçable du millefeuille	
La commune, l'échelon démocratique fondamental	
L'intercommunalité, malade d'un déficit démocratique patent	
Les Conseils de développement, 20 ans au service de la démocratie locale : et maintenant ?	4
Les Conseils de développement font vivre les valeurs du débat, dans un contexte social et politique où elles sont malmenées	
Lieux du dialogue apaisé et de l'indépendance	
Lieux du croisement des points de vue	
Lieux du respect de l'autre et de l'éthique du débat	
Les Conseils de développement, des compétences et des valeurs mises au service du Grand Débat National	4
Des défis à relever	
La faible participation des jeunes	
La difficulté de mobiliser certains publics	
Ne pas laisser le champ libre à la seule et illusoire démocratie du clic	
Quelles réponses peut-on apporter à cet appétit de démocratie ?	6
Élire les conseillers des communautés au suffrage universel direct : sous quelle forme ?	
A moins d'un an des prochaines élections, il faut amender le mode d'élection actuel	
Un débat explosif mais indispensable pour les élections ultérieures	
Assurer la transition démocratique dans toutes les intercommunalités par de nouvelles pratiques	8
Des territoires dotés de Conseils de développement partout où la loi l'impose	
Garantir la mise en place des Conseils de développement dans les intercommunalités de plus de 20.000 habitants	
Donner aux Conseils de développement les moyens indispensables à leur fonctionnement	
Ouvrir la possibilité de créer des Conseils de développement dans les intercommunalités de moins de 20.000 habitants	
Rendre plus robustes tous les modes de démocratie participative	
Des idées à débattre et à expérimenter	
Des avis et des positions disparates, voire contradictoires	11

RÉSUMÉ

Dans l'organisation territoriale de la République, les institutions intercommunales se sont fortement développées au cours des 25 dernières années.

Devenues incontournables pour fournir aux habitants les services attendus, tout en assurant la meilleure gestion des deniers publics, les intercommunalités demeurent peu connues du grand public. Le citoyen est rarement impliqué dans les choix politiques qui orientent l'action de l'intercommunalité, alors qu'il en bénéficie dans sa vie quotidienne.

Le système actuel de désignation des conseillers communautaires ou métropolitains ne favorise pas l'implication du citoyen dans la vie démocratique de l'intercommunalité. La technique du fléchage dans les communes de plus de 1 000 habitants centre la quasi-totalité de la communication sur la commune, laissant les préoccupations intercommunales dans l'obscurité. Cette lacune dans le rapport démocratique entre les citoyens et leurs élus intercommunaux est un constat partagé par une large majorité de Conseils de développement.

Il n'est pas trop tard pour amender cette situation en vue des prochaines élections de mars 2020, afin que les deux échelles, communale et intercommunale, soient traitées de façon strictement identique.

La Coordination nationale des Conseils de développement souhaite que les électeurs soient clairement informés sur la double nature du scrutin et sur les projets portés à chacune des deux échelles par les candidats.

A plus long terme, la démocratie locale ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le mode d'élection des conseillers communautaires et métropolitains. De nombreuses possibilités ont déjà été explorées, sans qu'une solution idéale ne soit retenue. Les débats doivent se poursuivre, pour être en mesure d'adapter des dispositifs aux différents territoires lors du prochain scrutin, en articulant clairement la commune avec l'intercommunalité.

Dans l'attente de cette évolution majeure, il est urgent d'instaurer ou de renforcer le dialogue démocratique au sein même des intercommunalités. Des initiatives innovantes ont été engagées sur tous les territoires, mais elles restent encore trop limitées. Mettre en place les Conseils de développement partout où la loi l'exige, oser les budgets participatifs intercommunaux, instaurer plus de transparence grâce à des chartes de la participation, initier des commissions locales du débat public, expérimenter la pétition et le référendum local, sont autant de dispositifs dont l'usage doit être élargi à l'ensemble des territoires des intercommunalités.

De façon pratique, il ne s'agit pas d'imposer tel ou tel dispositif à chaque territoire, mais que chacun, en fonction de ses propres caractéristiques, puisse adopter et adapter les outils les plus pertinents. Il appartient aux pouvoirs nationaux, aux associations d'élus, aux acteurs de la démocratie participative de fournir les incitations, les méthodes, les accompagnements pour que cette aspiration, très largement partagée, devienne la réalité de demain.

Le développement de la démocratie participative constitue une obligation, une plus grande participation directe des habitants aux choix politiques locaux, un impératif. Cet impératif participatif doit ainsi devenir une composante incontournable de la démocratie représentative.

AU-DELÀ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE, RÉUSSISSONS LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE DANS LES INTERCOMMUNALITÉS

Le désir d'une démocratie plus qualitative est une des revendications fortement exprimées en ce moment. La soif de débat citoyen, voire de participation à la construction de la décision, questionne en particulier le niveau national, qu'il s'agisse des institutions, de la représentativité ou de la construction du cadre légal.

La présence et l'accès aux services publics de proximité, si souvent évoqués ces dernières semaines, interpellent une autre échelle, celle des « territoires ». Territoire institutionnel ou territoire vécu, la notion n'en reste pas moins floue et à géométrie variable. Chaque institution, chaque responsable voit le territoire à l'aune de son propre périmètre d'action, quand ce n'est pas la temporalité de son mandat. Les citoyens perçoivent le territoire qu'ils vivent au quotidien, dans lequel ils habitent, travaillent ou se divertissent.

La France des territoires est celle des bassins de vie, représentées sur le plan institutionnel par 1 258 EPCI¹ à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2019. La gouvernance de ces institutions est régulièrement questionnée par des chercheurs, groupes de réflexions, élus ou citoyens et bien entendu, par les Conseils de développement. De nombreux débats mettent en lumière les avis très tranchés sur cette question (*cf. p.11*) et l'absence de perspectives, voire de courage politique, pour modifier la situation. Même si cet aspect de la vie démocratique française reste discret dans ce que l'on peut attendre aujourd'hui, il serait incompréhensible que ces questions soient absentes dans les échanges qui vont être initiés dans les prochaines semaines.

1 Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Entre communes et intercommunalités, de nouveaux équilibres institutionnels et démocratiques à trouver

L'intercommunalité, la tranche irremplaçable du millefeuille

De très fortes évolutions ont marqué les pratiques territoriales locales. Depuis le milieu du XX^{ème} siècle, les modifications sociales, sociétales, économiques... ont conduit à une transformation majeure de l'espace vécu au quotidien par tous - la notion plus poétique que sociologique de « bassin de destin » faisant sens. Qu'il s'agisse de l'emploi, de l'habitat, de l'enseignement, de la consommation, des loisirs, de la culture, tout ce que l'on trouvait auparavant dans la proximité, est maintenant dispersé sur un vaste territoire, dépassant très largement le cadre communal. Cet élargissement

spatial, pour offrir à tous, citoyens, acteurs économiques, animateurs de la vie sociale, des services et un environnement de qualité nécessite de s'appuyer sur une coordination forte et sur une régulation partagée à un niveau dépassant le cadre communal.

Les intercommunalités, nées d'un besoin de garantir et rationaliser des services de première nécessité, ont vu leur rôle renforcé dans l'ensemble du paysage des institutions publiques. Elles ont été dotées de compétences, déjà significatives dans les communautés de communes et élargies dans le cadre des communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Ces

évolutions sont perçues comme indispensables pour rendre le système des institutions locales, héritage de plus de 200 ans d'histoire, apte à répondre aux défis du XXI^{ème} siècle.

Au cœur de la vie des citoyens, les intercommunalités engagent toujours plus fortement le devenir de ceux qui habitent ou qui entreprennent sur leur territoire, dans la vie quotidienne comme dans les orientations stratégiques. Quelle que soit la réalité de l'attachement quasi affectif aux communes, on ne peut ignorer qu'une part importante, voire largement majoritaire des enjeux pour les habitants, se situe à ce niveau intercommunal. Cette évolution a tendance à se développer, comme le montrent les dernières dispositions législatives.

La commune, l'échelon démocratique fondamental

La commune constitue l'espace de l'exercice démocratique de base par excellence. La ville a certes débordé des frontières communales, mais la commune n'est pas caduque pour autant et reste l'échelon démocratique direct et irremplaçable, de la proximité. Les maires sont ainsi en capacité d'aller à la rencontre de la population, d'être à l'écoute des besoins et de relayer les attentes. La relation presque magique et tellement précieuse entre les maires et les habitants de leur commune est fondamentale, dans cette période de doute.

La ville vit désormais à une autre échelle, celle de l'intercommunalité : ce niveau nécessite donc d'être gouverné de façon plus intégrée avec les habitants et les acteurs du territoire. Concilier la légitimité communale avec la réalité intercommunale apparaît indispensable pour promouvoir le citoyen communautaire ou métropolitain, à côté du citoyen communal.

L'intercommunalité, malade d'un déficit démocratique patent

Si l'intercommunalité est au cœur de la vie des citoyens, les problématiques liées à cette échelle sont pourtant cruellement absentes des débats. Les citoyens méconnaissent voire ignorent encore très largement l'existence de l'action des intercommunalités. Ce manque de visibilité est souvent dénoncé, parfois entretenu et peut parfois servir d'« excuse » dans les réponses apportées par certains élus à leurs administrés.

Les intercommunalités, qui représentent aujourd'hui une dimension incontournable de la vie locale et un enjeu stratégique majeur pour le développement local et la croissance, doivent encore trouver une part importante de leur légitimité démocratique auprès des citoyens. Renforcer la capacité des citoyens de choisir et d'agir sur les politiques et l'action publiques locales devient une nécessité démocratique, mais également la seule façon de poursuivre la modernisation des structures des pouvoirs locaux. Associer davantage les citoyens à la conception des politiques publiques est de nature à faciliter leur adhésion.

L'intérêt intercommunal doit être placé au cœur du débat démocratique. Cette question majeure interpelle de nombreuses dimensions de la vie démocratique : représentativité des conseillers intercommunaux, mode d'élection, statut des intercommunalités, participation et coproduction des citoyens à l'action intercommunale, contrôle démocratique des intercommunalités, ... Les réponses à ces questions devront être innovantes, agiles, adaptées à chaque situation territoriale. Elles devront s'inscrire dans un large débat, à conduire dans la sérénité, les réponses pouvant bousculer un ordre établi de longue date.

Les Conseils de développement, 20 ans au service de la démocratie locale : et maintenant ?

Les Conseils de développement ont été créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999 (dite loi Voynet). Durant ces 20 années, ils se sont petit à petit insérés dans le paysage institutionnel intercommunal. Ils ont réussi à apporter une réelle valeur ajoutée à l'élaboration de l'action publique.

Les Conseils de développement font vivre les valeurs du débat, dans un contexte social et politique où elles sont malmenées

Dans un contexte de désintérêt pour le politique, voire de défiance croissante, les valeurs de solidarité et d'intérêt général s'effritent au profit de comportements individualistes et consuméristes. Les réseaux sociaux contribuent à amplifier le phénomène, en véhiculant des *fake news*. A l'écart de ces tendances délétères, les Conseils de développement restent des lieux privilégiés pour promouvoir et diffuser une éthique du débat.

Lieux du dialogue apaisé et de l'indépendance

La démocratie participative vient enrichir la démocratie représentative. Par l'émergence d'une parole collective, les Conseils de développement contribuent à enrichir la décision politique, au service de l'intérêt général. Le dialogue avec les élus et les services des collectivités est indispensable, il donne du sens et de la visibilité aux travaux du Conseil de développement. L'expérience montre que la richesse de ce dialogue se construit à travers une diversité de formes, de rendez-vous et autour du rapport d'activités comme le prévoit la loi. La qualité de la valeur ajoutée des Conseils de développement suppose enfin que leurs réflexions puissent être conduites en toute indépendance.

Lieux du croisement des points de vue

Porteurs d'expertises diversifiées et forces de proposition, les Conseils de développement contribuent à créer un dialogue entre acteurs divers, société civile, citoyens, sur des questions d'intérêt commun. La pluralité des angles de vue qui s'expriment au sein des Conseils (développement, écologie, solidarité, vivre ensemble, démocratie,...) garantit la richesse des positions qu'ils portent. A ce titre, une composition du Conseil qui s'efforce de refléter au mieux la diversité de la

société civile (diversité de la nature des acteurs, simples citoyens avec recherche de la parité, diversité intergénérationnelle, etc...) ainsi que des méthodes d'animation et de débat productrices d'intelligence collective concourent à faciliter la construction d'un avis partagé et à garantir des réflexions et contributions de qualité.

Lieux du respect de l'autre et de l'éthique du débat

Les Conseils de développement sont attachés à une éthique du débat et de la discussion, à une gestion apaisée du désaccord, qui doit être respectueuse de l'autre et se défaire des oppositions frontales. La critique doit être constructive, basée sur un avis argumenté. Les débats au sein des Conseils de développement ont pour ligne directrice de rester à l'écart des confrontations partisans, d'aller au-delà de la défense d'intérêts individuels ou sectoriels et de s'inscrire strictement dans l'intérêt général.

Les Conseils de développement, des compétences et des valeurs mises au service du Grand Débat National

Les Conseils de développement ne se contentent pas de faire vivre les valeurs du débat en interne. Ils les pratiquent également en s'ouvrant à la population et aux autres acteurs des territoires, augmentant ainsi la qualité de sa représentation. A titre d'exemple, le cas du Grand Débat National est significatif.

Dans nombre de territoires, les élus locaux ont organisé des réunions d'initiative locale dans le cadre du Grand Débat National. L'animation de ces assemblées a été confiée dans de nombreux lieux aux membres bénévoles des Conseils de développement. Certains Conseils de développement ont également pris l'initiative de mettre en place des temps de débats avec leurs partenaires. Ils ont assuré cette mission délicate dans toute la France, de façon remarquable de Nantes à Nancy en passant par Tours, Bordeaux, Brest, Saint Marcellin, Sucé-sur-Erdre, Bouxières-aux-Chênes, ... Ils ont proposé des méthodes d'animation et de débat déjà testées en interne, garantes des principes de neutralité, d'écoute mutuelle et de respect de la pluralité des points de vue.

Des défis à relever

Également dans le cadre du Grand Débat National, beaucoup d'observateurs ont relevé la faible implication des jeunes dans les différents modes de participation qui étaient proposés, ainsi que l'absence d'une part significative de la population, notamment celle des quartiers sensibles. À leur échelle, les Conseils de développement font un constat très similaire quant aux difficultés de recrutement de ces populations et à la permanence de leur participation aux activités proposées. Certains ont vu dans les outils numériques une réponse à ce manque d'intérêt, mais cet usage des nouvelles technologies pose autant de questions qu'il ne résout de problèmes.

La faible participation des jeunes

Un grand nombre de Conseils de développement fait le constat d'une faible participation des jeunes, malgré tous les efforts déployés pour y remédier. Certains choisissent de constituer un collège spécifique pour les jeunes, mènent des campagnes de communication ciblées, conduisent des projets avec les établissements d'enseignement,...

Les causes de cette faible participation sont certainement nombreuses et à analyser plus finement. Faiblesse de l'éducation à la vie civique, tendance au repli sur soi, fréquentation des réseaux sociaux, volatilité de la présence sur le territoire sont des explications fréquemment avancées.

Ce constat impose de s'interroger sur les méthodes, les outils, mais aussi les lieux permettant de renverser cette situation. Il s'avère notamment indispensable d'amplifier immédiatement les actions d'éducation à la citoyenneté dès l'enfance, que ce soit dans le cadre scolaire ou dans les activités périscolaires, en mobilisant notamment les structures d'éducation populaire.

La difficulté de mobiliser certains publics

Certaines catégories de la population restent à l'écart de la *chose publique*. Il peut s'agir « d'indifférents », qui en raison de leur situation familiale ou professionnelle, peuvent manquer de temps. De « désabusés », qui ont cessé de croire à la politique et qui sont persuadés que leur voix ne compte pas, que tout est décidé d'avance. De « décrocheurs », qui sont en marge de la société ou en grande difficultés économiques et sociales. Les réponses à cette variété de situations ne sauraient être simples et devront comporter une certaine variété d'ingrédients. Il sera notamment particulièrement important de mettre en œuvre des leviers faisant appel à la proximité, au présentiel, aux actions ayant un impact local direct.

Ne pas laisser le champ libre à la seule et illusoire démocratie du clic

Face à l'insuffisance du débat politique, à la défiance croissante vis-à-vis des élus, à l'absentéisme toujours progressant, les outils numériques sont apparus comme salvateurs. On ne peut nier leur intérêt au regard du développement de la participation au sein de territoires d'échelles très variées.

Ces outils permettent en effet d'élargir le nombre de participants à la décision publique, d'accélérer les processus démocratiques, d'éclairer les citoyens par la mise à disposition de données, ... Toutefois, ils ne sont pas exempts de critiques et de réels défauts. Chimères ? On leur reproche souvent une absence de transparence, des questions sont posées sur leur neutralité, sur le libre accès aux données et sur les critères des algorithmes qui en font l'analyse. Ils permettent bien souvent de collectionner des avis et non de construire collégialement une position. Il ne faut pas surestimer ce qu'on appelle le « *solutionnisme technologique* », qui ne résoudra pas des problèmes qui tiennent aux relations sociales et aux contextes sociaux eux-mêmes. Le choix d'un mode de participation ne doit pas être univoque, mais c'est le croisement de plusieurs modes de participation, débats en présentiel, outils numériques, qui sera garant de la qualité de la mobilisation et de la participation citoyenne.

Quelles réponses peut-on apporter à cet appétit de démocratie ?

Deux champs méritent d'être explorés pour bâtir un jeu de propositions à la hauteur des enjeux évoqués : comment faire évoluer le lien entre le territoire et la représentation politique du territoire et quels dispositifs mettre en place pour renforcer la démocratie participative et la rendre plus robuste et qualitative ?

En préalable, il est nécessaire d'insister sur la très forte variété des 1258 intercommunalités² qui couvrent le territoire national, et en conséquence sur la nécessité d'adapter les solutions.

En raison de leur forme institutionnelle, les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et métropoles se distinguent par un éventail de plus en plus large et une intégration de plus en plus forte des compétences qui leurs sont dévolues.

Leurs effets sur la vie quotidienne de la population dépendent des compétences exercées. La traduction en termes de démocratie devra être adaptée en conséquence.

Leur poids démographique est très variable, y compris au sein de chaque catégorie institutionnelle mentionnée ci-dessus : les métropoles vont d'un peu plus de 210 000 habitants à 1 900 000 (hors Métropole du Grand Paris), les communautés de 15.000 (seuil légal général) à plus de 300 000 habitants. Les outils de gouvernance à déployer devront être à la mesure de la population à mobiliser.

Le nombre de communes composant l'intercommunalité, qui peut aller jusqu'à plus de 160 pour une seule communauté, constitue une variable importante dans la nature des dispositifs de démocratie locale à mettre en place.

Élire les conseillers des communautés au suffrage universel direct : sous quelle forme ?

Un des points le plus complexe, mais aussi le plus incontournable, reste celui des modalités de désignation des conseillers communautaires ou métropolitains. De nombreux débats sont d'ores et déjà venus enrichir la panoplie des arguments pour ou contre les différentes hypothèses envisagées.

A titre d'exemple, le Conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole a animé des rencontres débat en 2017-2018 « Les métropoles et le suffrage universel direct : oui mais comment ? »

Le gouvernement a organisé des échanges récemment avec cinq des plus importantes métropoles. Le Sénat a également apporté son regard sur la gouvernance des intercommunalités.

A moins d'un an des prochaines élections, il faut amender le mode d'élection actuel

Actuellement, la désignation des conseillers siégeant dans les intercommunalités s'effectue au suffrage universel direct selon la technique du fléchage pour les communes de plus de 1 000 habitants. La lecture des différents documents élaborés par les candidats à l'occasion des dernières élections municipales de 2014 est éclairante sur l'absence des préoccupations intercommunales. Ainsi, le système électoral utilisé fait que les débats se concentrent quasi exclusivement sur les projets communaux, ignorant complètement les questions intercommunales.

Si en pratique et en raison d'une tradition, il n'est pas possible de modifier le mode de scrutin dans l'année qui le précède, il est indispensable de renforcer le dispositif actuel pour que les votes au conseil municipal et au conseil métropolitain ou communautaire soient mis sur un pied d'égalité.

² au 1^{er} janvier 2019, source DGCL

Les Conseils de développement et leur Coordination nationale demandent que :

Tous les documents de propagande électorale émis à l'occasion du scrutin de mars 2020 précisent qu'il s'agit d'élections métropolitaines ou communautaires et municipales conjointes et que les 2 listes occupent la page du bulletin de vote dans des proportions égales ;

Sur chaque profession de foi (ou circulaire) pour les communes de plus de 1.000 habitants où le fléchage est appliqué figurent les enjeux, perspectives et propositions que les candidats entendent porter et défendre au niveau intercommunal ;

La manière dont les futurs membres du conseil métropolitain ou communautaire informeront et associeront la population et les conseillers municipaux sur les projets et décisions intercommunales tout au long de leur mandat soit annoncée.

Dans les intercommunalités qui s'y prêtent, l'information des électeurs ne serait que renforcée si des débats décentralisés étaient organisés pour présenter les grands axes des programmes intercommunaux portés par les différentes sensibilités politiques candidates.

Un débat explosif mais indispensable pour les élections ultérieures

La question du mode de désignation actuel des conseillers métropolitains ou communautaires traverse les réflexions de bon nombre de Conseils de développement.

Sans tabou, il est indispensable de mettre au débat toutes les hypothèses possibles, pour rendre productif un débat devenu explosif en l'absence de courage et de méthode. Il s'agit de mesurer les avantages et les inconvénients de chaque

hypothèse, mais aussi évaluer leur adaptation aux différentes catégories d'intercommunalités.

A l'opposé du système actuel, l'ensemble des conseillers de l'intercommunalité serait élu par scrutin de liste sur une circonscription électorale unique couvrant tout le territoire de l'intercommunalité. Cette proposition ne fait pas consensus en l'absence de réflexion approfondie sur la nature de la gouvernance qui l'accompagnerait.

Doit-on privilégier une gouvernance partagée, comme c'est le cas actuellement dans beaucoup d'intercommunalités, associant un nombre important de sensibilités politiques mais qui suppose l'élaboration d'un projet de « compromis » après les élections ? Ou est-il préférable d'opter pour une gouvernance partisane, fondée sur une majorité et une opposition comme actuellement pour les communes, qui offrirait aux électeurs préalablement aux élections le choix entre plusieurs projets de territoire ? Il s'agit d'un choix majeur qui bouscule beaucoup de positions actuelles et qui constitue un dilemme entre confort de l'entre soi et démocratie de l'intranquillité, selon les termes de Fabien Desage et de David Guéranger.

Toutes les solutions intermédiaires mêlant représentation des citoyens par élection directe et représentation des communes par fléchage, méritent également d'être explorées.

Quelques questions devront être traitées en parallèle dans cette réflexion :

- la limitation du cumul des fonctions ou des responsabilités en désignant des conseillers métropolitains et municipaux différents y compris dans le cadre du mode actuel de fléchage ;
- la possibilité de dissocier l'élection du président de la désignation des conseillers de l'intercommunalité ;
- la transformation des intercommunalités ou d'une partie d'entre elles en collectivités de plein exercice.

Assurer la transition démocratique dans toute les intercommunalités par de nouvelles pratiques

Actuellement résumé à la présence des Conseils de développement dans les intercommunalités de plus de 20.000 habitants et aux actions diverses conduites à l'initiative propre de chaque intercommunalité, le champ de la démocratie participative reste très largement à imaginer et à institutionnaliser tout en préservant l'idée d'agilité et d'indépendance.

Les procédures, les méthodes, les outils sont très nombreux et plutôt bien connus, mais ils ne sont que trop rarement mobilisés, même si d'importants progrès ont pu être constatés ces dernières années.

Des territoires dotés de Conseils de développement partout où la loi l'impose

Garantir la mise en place des Conseils de développement dans les intercommunalités de plus de 20.000 habitants

L'article L5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) rend obligatoire la création d'un Conseil de développement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants (la même obligation est émise pour les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux par l'article L5741-1 du même code). Or cette obligation n'est assortie d'aucune mesure de contrainte.

Près de 4 ans après la promulgation de la loi, un nombre non négligeable de territoires n'est pas doté d'un Conseil de développement, malgré le rappel à la loi de certains préfets.

Pour consacrer ce caractère obligatoire, il serait utile d'approfondir sur le plan juridique une autre disposition du même article du code, qui stipule que « le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective de de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI ».

L'absence de cette consultation, quand elle n'a pu être réalisée faute d'existence du Conseil de développement, n'introduit-elle pas une fragilité juridique pour les documents concernés : SCoT, PLU, PLH, PDU, ... ?

Donner aux Conseils de développement les moyens indispensables à leur fonctionnement

Les membres des Conseils de développement sont des bénévoles et ne sont pas rémunérés. La qualité des réflexions et contributions qu'ils conduisent suppose qu'ils s'appuient sur une organisation et une animation efficaces et qu'ils disposent d'un accompagnement d'ingénierie indispensable à la continuité des travaux et à leur bonne diffusion. Également, tant les membres investis dans l'animation des activités du Conseil de développement que l'équipe d'appui doivent être à même de mobiliser les méthodes spécifiques de l'intelligence collective, ce qui nécessite des formations ou un accompagnement.

Le CGCT prévoit que « l'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions », mais l'application de cette disposition reste encore parfois plus symbolique que significative.

Il est indispensable que le gouvernement et le parlement élaborent un cadre stable, pour que les Conseils de développement disposent des moyens financiers et humains nécessaires au bon fonctionnement.

Ouvrir la possibilité de créer des Conseils de développement dans les intercommunalités de moins de 20.000 habitants

Dans l'état actuel du droit, seules les intercommunalités de plus de 20 000 habitants sont tenues de mettre en place un Conseil de développement.

Pour ceux d'une taille inférieure et pour répondre à une aspiration collective qui serait exprimée de façon claire, il serait judicieux de rendre **obligatoire la création d'un Conseil de développement, avec les mêmes prérogatives et les mêmes moyens, dans les EPCI de moins de 20 000 habitants, dès lors qu'une demande citoyenne réunit une part significative de la population du territoire concerné** (5% du corps électoral par exemple).

Rendre plus robustes tous les modes de démocratie participative

Une obligation de transparence et une attente de déontologie

Un des reproche le plus fréquemment émis au regard de la définition et de la mise en œuvre des politiques et des actions intercommunales est l'opacité qui les entoure. Il est indispensable de **rendre la décision politique, et sa construction lisibles** pour tous les habitants du territoire, notamment pour ceux qui se sont investis dans le débat par des modes divers de participation.

Deux orientations méritent d'être appliquées de façon plus systématique.

D'une part, il est indispensable que les règles du jeu de la concertation soient clairement exprimées pour l'ensemble du processus, depuis la définition du cadre jusqu'au compte rendu des choix réalisés. Si généralement les phases de production sont assez claires, il est tout aussi nécessaire d'assurer un retour explicite et pédagogique sur les choix réalisés par les élus au regard des avis citoyens. Ces dispositions commencent à être déployées dans certaines intercommunalités au travers de **guides ou de chartes de la participation**, qu'il serait opportun de généraliser. Plus spécifiquement pour les Conseils de développement, il s'agirait d'instaurer un **droit de suite** pour objectiver avec les élus et les services les suites données aux différentes contributions relevant par exemple d'une thématique spécifique ou d'une période donnée.

D'autre part, il existe une forte attente pour mettre en place une déontologie partagée sur la nature et le coût des projets qui devraient être obligatoirement soumis à concertation, mais aussi sur le mode ou les modes de participation à mobiliser à cette occasion. Cette démarche doit être propre à chaque intercommunalité et l'on pourrait imaginer que les intercommunalités (de grande taille certainement dans un premier temps) puissent créer un dispositif de type **Commission métropolitaine ou communautaire du débat public**. Ce dispositif permettrait de définir ces aspects et de veiller au respect de la participation du public aux processus d'élaboration de l'action publique intercommunale. En s'inspirant de la Commission nationale du débat public, la Commission déterminerait les conditions d'information du public, délivrerait des conseils aux maîtres d'ouvrage, des recommandations méthodologiques,... Dans les autres intercommunalités, la même ambition de qualité des débats publics pourrait s'appliquer projet par projet,

en nommant un garant du débat ayant les mêmes responsabilités et prérogatives.

Une démocratie participative plus permanente dans la gouvernance de l'intercommunalité

Si elle veut être efficace et mobiliser de façon durable les citoyens, la démocratie participative ne peut être conduite en pointillés. Il est question de démocratie continue.

Pour renforcer le mariage entre démocratie représentative et démocratie participative, les élus doivent partager plus largement avec les citoyens toutes les étapes de la préparation de la décision, sous une forme adaptée au sujet et au public concerné. Cela signifie notamment qu'il convient **d'ouvrir la concertation le plus en amont possible**, et même parfois dès le stade de la page blanche.

En aucun cas, cette concertation ne peut se réduire à un avis émis une fois le projet défini, ce qui risquerait de conforter l'impression d'un simple formalisme et d'une décision quasiment prise.

Pour l'élaboration des grands programmes intercommunaux (aménagement, mobilité, habitat,...), les modalités de concertation, de participation et d'évaluation doivent être poursuivies tout au long du processus selon des modalités adaptées à chacune de ses phases.

Les intercommunalités de plus de 50 000 habitants ont l'obligation de créer une **commission consultative des services publics locaux** (article L1413-1 CGCT) quand ces derniers sont confiés à des tiers. Les intercommunalités peuvent créer des **comités consultatifs** sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de leurs compétences sur tout ou partie de leur territoire (article L5211-49-1 du CGCT).

Des formes plus audacieuses de participation devraient permettre à ces commissions de ne pas être réduites à une simple formalité, sans réels effets. Un renforcement du nombre de représentants de la société civile dans ces comités où elle pourrait être majoritaire, une place réservée à des membres du Conseil de développement où ils pourraient apporter une vision transversale et inclusive, seraient de nature à élargir et à pérenniser les pratiques de participation à l'échelle intercommunale.

Des idées à débattre et à expérimenter

Sans se lancer dans le *concours Lépine de la démocratie participative*, des hypothèses sont d'ores et déjà exprimées et en partie explorées.

La piste la plus souvent partagée est celle de la mise en œuvre d'un **budget participatif à l'échelle intercommunale**. Déjà organisée dans plus de 80 villes et collectivités en France, une telle initiative aurait de nombreuses vertus : pallier l'absence criante de communication sur les compétences de l'intercommunalité et renforcer sa notoriété, associer à la vie communautaire ou métropolitaine des acteurs plus locaux (associations, groupement d'habitants, ...), intéresser les jeunes, permettre la réalisation d'initiatives directement axées sur des compétences intercommunales, ...

Également, l'intervention directe du citoyen à l'échelle intercommunale mérite d'être expertisée. Elle peut constituer un mode d'implication citoyenne permettant l'appropriation des grands dossiers du territoire. Des dispositifs existent, **le droit de pétition** (article 72-1 de la Constitution) et **le referendum local** (article LO1112-1 du CGCT qui en réserve l'initiative à la seule collectivité). Les intercommunalités ne peuvent actuellement pas y avoir recours, car ces procédures sont strictement réservées aux collectivités de plein exercice, telles que définies dans la Constitution. Leur élargissement aux institutions intercommunales et à l'initiative citoyenne constituerait une avancée majeure en matière de démocratie.

Les Conseils de développement, présents dans les intercommunalités ainsi que dans les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et leur Coordination nationale sont prêts à initier le dialogue avec les institutions nationales et les responsables politiques. Il s'agit d'imaginer de manière conjointe l'ensemble des dispositions permettant d'assurer cette transition démocratique, mais aussi permettre des expérimentations

Pour tous ces dispositifs, il convient d'être extrêmement vigilant sur leur portée, leur objet et leur encadrement. Ouvrir une réflexion sur ce sujet est une nécessité, compte tenu d'une demande citoyenne largement médiatisée ces derniers mois.

Au regard de la population de leur territoire, l'action des intercommunalités reste très largement dans l'anonymat et le contrôle démocratique de leur activité inexistant. Elles sont ou seront à court terme confrontées à la nécessité de proposer un ou des modes de gouvernance intégrant davantage la parole citoyenne.

Comme on l'a vu, les problèmes sont loin d'être simples, et les différentes solutions nécessiteront du temps pour être construites et partagées. C'est pourquoi, pour qu'au moins les plus opérationnelles d'entre elles puissent être mises en œuvre préalablement aux élections municipales de 2020 ou tout de suite après, il est indispensable d'engager les travaux collectifs de réflexion dès maintenant.

Des avis et des positions ... disparates voire contradictoires !

Emmanuel Macron (avril 2019) : *Et donc une vraie République décentralisée c'est des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons, on transfère les financements et on transfère clairement la responsabilité démocratique et la question que nous devons nous poser c'est à quelle élection on vote pour quoi.*

Association des Maires Ruraux de France (janvier 2019) : *L'intercommunalité rajoute une couche au mille-feuille territorial, incompréhensible et générateur de gaspillage.*

Pierre Rosanvallon (juillet 2018) : *La légitimité politique des intercommunalités est à rechercher dans la démocratie post-électorale. [Selon lui], elle serait une démocratie permanente. Favorisant les interactions, elle serait davantage en mesure de répondre aux attentes des habitants et des citoyens. Une invitation des intercommunalités à s'en saisir pour augmenter leur visibilité auprès des citoyens et fonder leur légitimité, plutôt que de la rechercher uniquement dans l'élection au suffrage universel direct de leurs représentants.*

Mathieu Darnaud (sénateur novembre 2018) : *L'intercommunalité n'a "pas pour finalité de se substituer à la commune ou d'être la commune de demain", mais d'être un "espace cohérent de projets" pour la population. La commune doit donc continuer à être "la porte d'entrée". Il rejette fermement l'hypothèse d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, selon des modalités différentes que le "fléchage" actuellement en vigueur. Une telle évolution signerait "la mort de la commune".*

André Laignel (mars 2019) : *Territoires Unis prône une architecture institutionnelle fondée sur les communes, les départements et les régions. Dans ce paysage, les intercommunalités, qui prennent la forme de syndicats de communes et d'EPCI à fiscalité propre dont les élus sont désignés par le fléchage instauré en 2014, ne sont que les "outils" des communes.*

Mireille Jouve (sénatrice avril 2018) : *Admettre une élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains dans le cadre d'un scrutin distinct reviendrait inexorablement à séparer communes et métropoles et à transformer ces dernières en collectivités territoriales.*

France Urbaine (mars 2019) : *Les communes et les habitants des grandes aires urbaines ont su depuis des décennies construire un destin commun au sein de leurs métropoles, communautés urbaines ou grandes agglomérations, en mutualisant leurs actions et leurs moyens de façon intense et efficace ... Il est temps que ce fait se traduise aussi dans le mode de désignation des conseillers communautaires, pour impliquer les citoyens et responsabiliser encore plus leurs représentants ... Face à la résurgence d'un discours qui célèbre le retour de la commune magnifiée dans son isolement, nous n'accepterons aucun retour en arrière.*

CESER de France (mars 2019) : *Tous les CESER recommandent une lisibilité plus grande de la démocratie citoyenne à travers le tryptique CESE, CESER, Conseil de développement, qui permettent la construction du débat public en partant des opinions individuelles grâce à la médiation des corps intermédiaires.*

Jean-Luc Bertoglio (DGS de l'agglomération de Béziers Méditerranée juillet 2018) : *Le passage à l'élection d'un président au suffrage universel me semble une étape inévitable, sous réserve que les communes puissent prendre toute leur place dans l'agglomération et subsister en tant que commune. À terme, il sera difficile de faire autrement. Mais quand sera ce terme ? Comment y parvenir graduellement ? Là sont les questions.*

Document réalisé par Gérard Flament, Président du Conseil de développement de la Métropole Européenne de Lille, Yves Londechamp et Dominique Valck, co-Présidents de la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) et Alexandra Vidal, chargée de mission, avec le soutien du Conseil d'administration de la CNCD, sur la base des contributions de :

Conseil de développement de Nantes Métropole
Conseil de développement de Tours Métropole Val de Loire
Conseil de développement du Sud Est Toulousain
Conseil de développement de la Métropole Européenne de Lille
Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy
Conseil de développement durable de Metz Métropole
Conseil de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines
Conseil de développement de Plaine Commune
Conseil de développement du Perche Sarthois
Conseil de développement de GrandAngoulême
Conseil de développement du Pays de La Châtre en Berry
Conseil de développement de Grenoble-Alpes-Métropole

A propos de la Coordination nationale des Conseils de développement :

La CNCD fédère les Conseils de développement de tous les territoires – pays, PETR, communautés ou métropole. Riche de cette pluralité, elle porte l'ambition partagée d'une démocratie participative territoriale auprès des institutions publiques, politiques, associatives et des réseaux de réflexion.

Elle offre et anime pour les Conseils de développement un espace d'échanges de bonnes pratiques et de réflexions. Le partage des expériences et la mise en commun des idées nourrissent une production fédérée qui contribue à un rayonnement national d'une démocratie participative territoriale.

Le terme « intercommunalité » recouvre essentiellement les EPCI, communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines et métropole, mais bon nombre des propositions de ce document, notamment toutes celles découlant de la présence d'un Conseil de développement et le renforcement de la démocratie participative, concernent également les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ainsi que les pays quand ils existent encore.