



DIRECTION GENERALE
Mission Prospective et
Stratégie d'Agglomération

1^{ère} rencontre des Conseils de développement

Lyon, le 14 mars 2002

15 agglomérations étaient présentes :
(liste des participants et coordonnées ci-jointe)

Angers
Chambéry
Grenoble
La Rochelle
Le Mans
Lille
Lyon
Marseille

Nancy
Nantes
Pau
Perpignan
St Etienne
St Quentin en Yvelines
Toulouse

Séance enregistrée, la retranscription est à la disposition des participants sur simple demande à la Mission Prospective et Stratégie du Grand Lyon

☎ : 04.78.63.41.82

☎ : 04.78.63.48.80

✉ : millenaire3@grandlyon.org

L'état d'avancement des conseils de développement

Les Conseils de développement sont en cours d'installation dans la plupart des grandes agglomérations.

Le tour d'horizon des 15 sites présents a permis de noter les points importants

- ✓ La plupart des conseils installés ou en projet n'ont pas de président élu politique, mais membre de la société civile.
- ✓ Certains sont sans collègue d'élus, d'autres accueillent directement des habitants (Lyon, Grenoble)
- ✓ Les plus avancés dans la démarche vont plus loin que la loi et poussés par l'intérêt suscité par la société civile, se positionnent comme une véritable instance « poil à gratter » animés d'une capacité d'auto-saisine (Grenoble, Nancy, Lyon, Nantes)
- ✓ Donner un avis ne se limite pas à un vote, mais c'est un travail de coproduction entre élus, techniciens et habitants. Les contributions sont écrites et non pas seulement verbales.

Les questions posées

- ✓ Relations pays et agglomération (Pau, Le Mans)
- ✓ Statut et forme juridique du conseil (St Quentin en Yvelines)
- ✓ Mode de désignation du président (La Rochelle)
- ✓ Place des élus (Angers)
- ✓ Représentativité des habitants (Marseille)
- ✓ Articulation avec les élus de l'EPCI (Angers)
- ✓ Saisine et auto-saisine (Nancy)
 - « *l'auto-saisine : avoir la possibilité de trouver que des thèmes de développement de l'agglo présentent un intérêt suffisant, même s'il n'ont pas été pris en compte jusqu'à présent par les élus, pour que nous les portions nous-mêmes et nous n'avons bien sûr que valeur d'avis sur ce qui va se faire, mais cette démarche est intéressante et nous avons déjà des pistes pour lesquelles on pense qu'il y a des sujets sur lesquels on peut servir de " poil à gratter " pour les élus en attirant leur attention sur un certain nombre de points qu'ils n'ont pas encore mis en avant. C'est un aspect intéressant.* » -Michel Lucius-
- ✓ Pérennité du conseil (Toulouse)
- ✓ Budget et moyens d'animation du conseil (Toulouse)
- ✓ Nécessité de mettre en place une phase d'information, élaboration d'une culture commune (La Rochelle)

Il était temps de mettre en place une telle démarche

« C'est un point qui va marquer, je crois, l'histoire de la démocratie française et j'en suis intimement persuadé. Si je cumule mes diverses expériences à la fois d'élu et de technicien, et mon travail à l'étranger, je crois que nous sommes vraiment à l'articulation, après 1884, il y a 1999, en quelque sorte, on invente et on donne le droit à la démocratie participative de s'exprimer. »

La DATAR appuiera intellectuellement et financièrement l'initiative de mettre en réseau les expériences engagées.

« la DATAR apportera un appui intellectuel et financier à toute initiative qui visera à faire se mettre en réseau les conseils de développement existant aujourd'hui et à venir demain. »

L'enquête en cours sur l'avancement des Contrats d'agglomération a permis d'identifier

- ✓ 16 Conseils de développement constitués (sur 47 réponses) : Angers, Arras, Belfort, Bordeaux, Brest, Evreux, Grenoble, La Rochelle, Le Creusot, Le Mans, Lyon, Mazamet, Nancy, Rodez, Saint-Brieuc, Tarbes, parmi lesquels Le Creusot et Bordeaux ont signé un contrat d'agglomération
- ✓ 22 sont en projet d'ici la fin 2002

Les résultats seront finalisés d'ici un mois sur le site www.datar.gouv.fr

Tous les projets souhaitent pérenniser le conseil.

« la plupart d'entre eux envisagent la consultation du conseil sur toutes questions relatives à l'aménagement et au développement. La question de l'auto-saisine semble à peu près réglée une fois pour toutes. On aurait pu imaginer un conseil de développement installé pour donner un avis sur le projet élaboré par la communauté d'agglomération et restant en sommeil jusqu'à la prochaine fois. C'est la loi et le décret qui le permettent tout à fait ; c'est la version minimale. D'une certaine façon, personne ne veut de la version minimale. »

L'ingénierie de l'agence d'urbanisme quand elle existe est un plus incontestable.

« Elles servent souvent d'outil de gestion et c'est vrai que quand elles existent, elles servent d'outil d'alimentation en informations de toutes sortes : statistiques, cartographiques, en études à fournir sur la base des commandes faites par le conseil de développement. »

Des questions restent sans réponse univoque :

Participation des élus : ne pas les écarter, créer des passerelles

« Il faut bien trouver un système de dialogue et de pont entre le conseil de développement et la communauté d'agglomération. »

« Ceux d'entre vous dans lequel il n'y a pas d'élus dans le conseil de développement, vous imaginez un dispositif à travers une sorte de commission mixte où le conseil de développement et la communauté d'agglo se réunissent pour échanger, rapport du conseil de développement au bureau ou rapport du conseil de développement au conseil communautaire »

Constitution des collèges sous deux formes : thématiques ou institutionnels.

« les collèges sont divisés soit de manière thématique, soit de manière institutionnelle ; c'est là un vrai choix. Je crois que ceux qui n'ont pas encore constitué leur conseil, prenez du temps pour réfléchir à cette question. »

Le conseil de développement doit se distinguer des CES, pas de rémunérations des conseillers

« Y-a-t-il analogie entre un conseil économique et social et un conseil de développement ? notre réponse est catégoriquement : non. Un conseil économique et social est un organisme qui est chargé de donner des avis ; ce n'est pas un organisme de démocratie participative. Il est installé, correspond à l'organisation de la société. On pense que la démocratie participative que le conseil de développement veut promouvoir doit se distinguer et pour cela, je pense que rentrer dans un système de rémunération, c'est la porte ouverte à tous les dangers. »

L'expression « pays urbain » est un non-sens

« J'ai posé la question à ma concierge : qu'est-ce qu'un pays urbain ? elle m'a répondu pleine de bon sens : " c'est un pays dans lequel il y a beaucoup de villes, par exemple la France ". Voilà ce que comprend le citoyen ordinaire de cette expression qui a été inventée et que personnellement je déconseille. »

La recomposition du territoire national en agglomérations et en pays correspond à une logique de projet

« C'est un projet, un territoire, un contrat et prend une position assez distanciée par rapport à la logique institutionnelle. Ça veut dire qu'à terme, on pourrait imaginer – c'est le discours de Jean-Louis Guigou, que demain la France soit réorganisée en 140 agglomérations et 350 pays, que ces agglomérations et ces pays seraient en dialogue avec les communes évidemment, en dialogue avec les régions et les inter-régions, cela va de soi. »

Si l'élaboration d'un pays est en cours, il faut que le pays soit la traduction spatiale du SCOT. Sans l'adéquation territoire et moyens intercommunaux, on rencontrera des difficultés au niveau financier si la mise en place de la stratégie politique se fait sans TPU.

« Cette recomposition du territoire national en agglomérations et en pays va poser la question de savoir : est-ce que les agglomérations, c'est pour l'urbain ? et les pays pour le rural ? la réponse de notre délégué est non. Il y a des pays qui entourent des agglomérations ; il en existe d'ailleurs déjà aujourd'hui : le pays de Rennes, de Saint-Brieuc ou de Quimper. Ma conviction est plus prudente ; je dis que les agglomérations qui veulent organiser autour d'elles, un pays parce que l'histoire, les conditions géographiques le permettent, notamment dans les territoires qui sont plats – mais dès que vous mettez des montagnes et des rivières, la Savoie que je connais particulièrement bien, le pays de Chambéry n'est pas évident à dessiner. Les agglomérations qui souhaitent s'engager dans cette négociation, qui semble légitime en mettant en place un pays, à ce moment-là, que le pays soit le périmètre du SCOT. C'est d'ailleurs écrit dans notre circulaire au préfet. C'est-à-dire qu'il y ait une parfaite adéquation entre ce périmètre de projet que l'on appellera le pays – projet de développement économique – et le périmètre de la traduction spatiale du projet, qui est le schéma de cohérence territoriale. »

La DATAR préconise un seul conseil de développement pour une agglomération et un pays.

« J'attire aussi l'attention de ceux qui s'engagent dans cette dynamique agglomération - pays et pays entourant une agglomération, sur le fait que s'il est une bonne chose d'avoir un seul conseil de développement – je crois que ceux qui l'ont adopté, on ne peut que les encourager »

Débats

Articulation entre les élus, les membres du Conseil et les techniciens.

Lyon travaille actuellement sur une charte de la concertation, définissant des règles et modes de décision, ainsi que des principes de bonne conduite. En matière de concertation, le plus gros risque c'est de faire naître des espoirs qui aboutissent à du désespoir ou au mieux à de la déception.

« La question que vous posez sur les relations entre les techniciens et les habitants, les conseils de développement est très importante. Notre position est de dire qu'il y a un triptyque, élu-technicien-habitant, et c'est dans le cadre de ce triangle qu'il faut essayer de travailler, de définir clairement les choses. » (Patrick Lusson)

Questions sur la représentativité des membres

Angers propose d'aller plus loin sur la participation des habitants.

*« Il me semble qu'il faut aller plus loin que de se contenter de la stricte composition de notre instance et ouvrir – comme l'a dit monsieur Régent ce matin – les fenêtres, les portes... »
(JC.Denis)*

A Nantes, le CD est en relation avec les institutions et les représentants des associations, mais les commissions de travail sont ouvertes à ceux qui le souhaitent. Le choix a été fait de ne pas avoir de collège d'élus. Chacun reste à sa place. Les comités de quartiers restent les outils de concertation des élus.

« Les quartiers ont généralement leur représentation ; les élus y sont très attentifs parce que certains – en tout cas à Nantes – existent depuis longtemps. Il faut se mettre à un niveau plus général. Ce que l'on a privilégié, c'est la relation à travers les institutions et les associations qui sont représentées dans le conseil de développement, parce que chaque représentant d'une association a son personnel, sa population et c'est parfois 50 mais ça peut être aussi 300 ou 400 personnes. Ce que l'on s'est efforcé, c'est qu'ils soient les représentants au conseil de développement, à la fois pour poser les problèmes, les faire partager à tous ceux qui étaient avec eux dans leur association, et faire remonter des observations. Deuxième disposition : dans les six commissions que nous avons, il y a ceux qui se sont inscrits comme étant particulièrement intéressés par leur compétence ou par leur goût personnel, mais qui peuvent aussi faire venir des participants de leur association ou des gens qui leur paraissent compétents. La participation aux commissions n'est pas limitée du tout à ceux qui font partie nommément du conseil de développement. Je vous livre ça comme une pratique. » (JJ.Régent)

« si ce qui est demandé aux participants, c'est plutôt d'apporter leurs connaissances, leur expérience et non pas leurs valeurs, il n'y a pas à être représentatif des majorités, minorités politiques, idéologiques ou autres. Il y a à essayer de composer une assemblée qui représente les expériences de la population sur le territoire... » (Nantes)

« la notion de tolérance, d'écoute et d'ouverture semble être quelque chose de fondamental, y compris par rapport à la représentation. A un moment donné, c'est aussi ça la garantie que la parole ne sera pas monopolisée par certains et que certains ne s'institutionnaliseraient pas rapporteur de groupe, de façon systématique et durable . C'est aussi cela qui doit être, pour reprendre l'expression de poil à gratter, chacun a sa place, chacun peut parler et d'assurer cela me semble une des manières de ne pas verrouiller le dispositif. Et puis, par ailleurs, l'autre garantie quelque part que je perçois, c'est la durée. C'est-à-dire que je pense que le fait que ce soit quelque chose qui dure dans le temps, c'est à la fois la garantie du renouvellement, de la nouveauté et du fait que certains ne pourront pas indéfiniment se placer en avant de ce genre de démarche. » (V.Baty –Lyon)

Questions sur le mode de désignation des membres

A Nantes la plus grosse participation effective est venue du monde associatif (des volontaires) et non pas des institutions. La difficulté se situe au niveau de la sélection des associations à l'entrée.

« la plus grande participation a été celle des associations, c'est-à-dire des gens, où ils étaient déjà volontaires dans leurs structures, pour participer et comme ils étaient volontaires sur un sujet qui leur tenait à cœur, ils avaient forcément réfléchi, ils avaient vraiment des éléments qui pouvaient alimenter une discussion. Et je pense que cela a été un élément important. » (JJ.Régent)

« On est soumis assez souvent à des gens qui sont candidats pour faire partie du conseil de développement ; on se rend compte qu'avec le panel d'associations qu'il y a dans le conseil, quelqu'un qui a vraiment envie de faire partie du conseil, il va toujours trouver l'association, le canal qui va lui permettre d'assister aux réunions. Il y a assez peu de cas où quelqu'un ne trouve pas le moyen d'y entrer. C'est un phénomène assez nouveau, mais c'est significatif : quelqu'un qui veut vraiment en être, va trouver le moyen d'en être. » (Nantes)

« il n'y a pas de règle écrite sur laquelle on peut s'abriter, mais il y a une règle bien plus difficile, une règle de pertinence, c'est-à-dire, celle qu'on se donne, par rapport à la pertinence des travaux. C'est un exercice de cooptation. Dans les associations, l'exercice de cooptation est un exercice fondamental, on coopte par rapport à quoi et par rapport à quel objectif et après on coopte comment. Je pense que cela, c'est un des travaux les plus difficiles et les plus délicats que nous avons dans le recrutement, dans la sélection et la composition du conseil de développement. » (JJ.Régent)

A Grenoble, pour constituer le collège des habitants, le choix a été fait par tirage au sort et les groupes de travail sont ouverts à tous ceux qui en font la demande.

Lyon réfléchit aux outils de communication, pour élargir le cercle des personnalités potentielles, avec la mise en place d'une lettre du CD pour informer les 550 membres du CD et mobiliser les membres pour élargir le cercle au-delà des 2000 personnes informées et invitées aux Journées de Prospective.

« Dans les 550 membres du conseil de développement, il y a beaucoup de gens qui sont là parce qu'ils sont président ou membre d'une association et que cette association, ça peut être quelques personnes, mais ça peut être aussi quelques centaines voire des milliers de personnes. Comment utiliser les membres du conseil de développement comme vecteurs de communication dans leur milieu, dans leur bassin de vie associative d'origine ? On a pris la décision de mettre en place une lettre du conseil de développement, mais que l'on va essayer de distribuer de manière ciblée au travers des propres membres du conseil de développement, c'est-à-dire que l'on ne va pas mettre cette lettre dans les boîtes aux lettres, ce qui n'aurait aucun sens, mais on va demander aux 550 membres du conseil de développement : combien vous voulez de lettres, dont vous vous engagez à la remettre de la main à la main et en ayant un dialogue avec la personne... » (M.Truchot – Lyon)

« C'est le rôle des présidents et de l'équipe qui animent le conseil de développement : il faut ouvrir sans arrêt pour faire venir des gens nouveaux, mais c'est un effort qui n'est jamais fini. Mais c'est vrai que l'on a choisi de ne pas informer le grand public mais tous ceux qui dans l'agglomération lyonnaise, ont un certain pouvoir de décision, d'influence, etc, mais pris au sens le plus large possible. » (J.Moulinier – Lyon)

A Lyon, la participation de 500 habitants volontaires nécessite une bonne préparation et une grande capacité d'animation des débats.

« à chaque fois qu'on organise une journée prospective, l'animateur de la journée, redit à l'avance à tout le monde dans quel esprit la journée doit se dérouler. Il faut à la fois une bonne préparation professionnelle et technique et puis en même temps une capacité de ceux qui animent le conseil de développement de laisser s'exprimer les choses de manière libre mais en même temps respectueuse. » (J. Moulinier – Lyon)

« Le rôle d'un président et d'une équipe d'animation d'un conseil de développement est extrêmement important, parce que c'est d'être sans arrêt sur la brèche pour faire avancer les choses et de ne pas se contenter d'un système qui fonctionne sur lui-même. » (J. Moulinier-Lyon)

Il faudrait veiller à une meilleure répartition des membres par sexe et âges.

« dans le futur, il faudra veiller sans doute, à la composition par sexe, par âge, et une répartition sociale, tout de même, des conseils de développement pour qu'ils aient une certaine représentativité. Le risque que pour ma part je constate, c'est que nous devenions souvent des systèmes ou des chambres de jeunes retraités. Parce que nous disposons de temps, c'est quand même un danger d'être à l'écoute. Ce qui demande des lieux et des temps de réunion qui permettent aux actifs de participer. Je crois que c'est quand même une question importante. »

« une des solutions avancées, c'est la représentation du monde universitaire et des étudiants qui peut rétablir cette fausse répartition. »

Quel retour sur la population ?

« est ce que vous avez eu le sentiment que certains dossiers dont vous vous étiez saisis, a permis de mieux faire comprendre à l'habitant lambda un certain nombre d'enjeux, de difficultés qui peut-être étaient traités, à la " café du commerce ", comme l'expression qu'on a utilisée. Est ce que vous avez ce pouvoir ou c'est illusoire de penser que le conseil de développement puisse faire un retour sur la population elle-même.. »

« Je crois qu'une ouverture à la société civile qui conforte les décisions du pouvoir politique me paraît très utile aujourd'hui. Cela facilite, comme je l'ai évoqué, en particulier les choix qui soulèvent de plus en plus des oppositions systématiques. Où allez vous installer des usines polluantes, où allez vous installer un traitement d'ordures ménagères. La liste est parfaite. Ouvrir une carrière, on ne sait plus faire. Faire un pont, il faut dix ans. Alors je pense que tout ce qui peut justement rendre sensible la population à la vraie problématique, c'est-à-dire aux contraintes, par rapport au développement, parce qu'il y a les contraintes immédiates, il y a peut-être du bruit, mais aussi par rapport à l'avenir. Que vont trouver nos enfants par rapport à la communauté que nous allons leur laisser ? Il y a aussi cette interrogation, on peut dépasser un certain nombre d'égoïsmes » (JJ.Régent- Nantes)

« je crois que le conseil de développement est petit à petit identifié comme un espace d'expression. » (Nantes)

Le CD peut devenir une force d'accompagnement pour faire remonter et porter des projets de la société civile.

« L'idée était qu'à partir d'un élément véritablement d'études, de rassembler tous les acteurs pour discuter avec eux... nous avons fait un gros investissement relationnel, de mettre chacun en face les informations, leur donner le résultat des études etc. Et ça a été un succès parce que ça a permis que tous les gens qui sont d'habitude en situation de conflits, conflits professionnels, au contraire aient là une base où l'on posait le problème du développement » (JJ.Régent – Nantes)

« les élus ont le pouvoir et ils doivent dans le cadre de la démocratie faire les choix, mais qu'on participe à l'instruction des dossiers, qu'on les sensibilise à l'élaboration des bons choix, ça me paraît tout à fait essentiel, surtout que comme ce matin, ça a été rappelé, la situation de la société a beaucoup changé, les gens sont formés, informés, sensibles à leurs intérêts. » (JJ.Régent – Nantes)

« je pense que le conseil de développement peut être là une force d'accompagnement de ces projets et de leur permettre d'accéder à cette audience politique. » (Grenoble)

A Nantes, le nombre de demandes d'audition devient un critère significatif.

« On s'est posé d'autres questions, on a un certain nombre de projet qui étaient soumis aux instances politiques avec plus ou moins de bonheur, est ce qu'on ne créerait pas des auditions, c'est-à-dire on ne recevrait pas, dans l'ensemble du conseil de développement des gens portant un projet, mais un projet ou une problématique qui n'a pas de résolution » (JJ.Régent – Nantes)

Conclusion

Il est décidé de former un club, un réseau, pour échanger les expériences et d'organiser une prochaine rencontre septembre 2002 à Nantes, à l'invitation de son Conseil de développement.

Il est proposé de réactiver rapidement le site internet de l'opération sites-témoins contrats d'agglomération de l'AMGVF et de la DATAR (www.agglo.org)

Prochaine rencontre

**Les 26 & 27 septembre 2002
à Nantes**