

**POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE
ET UNE NOUVELLE ETAPE DE DECENTRALISATION**

Contributions et position de l'UNADEL

Octobre 2014



SOMMAIRE

Document du 28/10/2014

1 - Une meilleure reconnaissance des conseils de développement et amélioration de leur fonctionnement

2 - Extension des conseils de développement à l'ensemble des territoires de projet

3 - Pour un compte-rendu de mandat

4 - Mise à disposition de lieux d'exercice de l'engagement citoyen

5 - Introduction d'un article "Projet de territoire"

6- Création d'un observatoire national des pratiques de la concertation et de la participation

7 - Compétences partagées pour l'éducation populaire, l'égalité des droits et causes et le respect de l'environnement

I Meilleure reconnaissance des Conseils de développement et amélioration de leur fonctionnement

Exposé des motifs

Instances consultatives représentant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, les Conseils de développement ont montré depuis une dizaine d'années leur capacité à relayer auprès des responsables politiques les préoccupations de la société civile et des acteurs du territoire, et à s'ouvrir à des publics diversifiés. Généralement associés par les collectivités à l'élaboration des documents de prospective et de planification, ils interviennent sur une diversité de thèmes, tels que le développement économique, la solidarité et la cohésion sociale, les déplacements, la culture, la protection des ressources et de l'environnement et plus globalement sur les enjeux du développement durable. En dialogue avec les élus des collectivités qui les ont mis en place, ils se sont progressivement affirmés comme forces de proposition et ont fait la preuve de leur utilité pour enrichir le débat public local et favoriser les démarches participatives.

La loi MAPTAM adoptée en 2014 a prévu la création de Conseils de développement auprès des métropoles et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, en complément la loi Voynet de 1999 qui avait prévu leur mise en place dans les pays et agglomérations de plus de 50.000 habitants.

Rappel du texte de la loi Voynet (article 26)

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par délibérations concordantes des communes et des groupements de communes ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur le projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci.

L'amendement ci-après propose d'actualiser le texte de la loi Voynet pour consolider l'existence des Conseils de développement, en précisant mieux leurs missions, la diversité de leur composition, leur mode de fonctionnement et la qualité du dialogue avec les collectivités (examen et débat sur le rapport d'activités annuel), sans pour autant chercher à leur donner une forme institutionnelle rigide. Il convient en effet de préserver la souplesse de leur composition et de leur fonctionnement et de laisser une large liberté d'initiative aux élus et acteurs locaux en fonction de la diversité des situations territoriales. Ce texte s'applique à l'ensemble des Conseils de développement mis en place dans les territoires.

Texte proposé

« Les Conseils de développement créés par les communes ou groupements de communes au titre de l'article 26 de la loi n° 95-115 (1), ou créés auprès des métropoles ou des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux en application de la loi n° 2014-58 du 27 01 2014 (2) sont composés d'acteurs locaux, de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs et d'habitants.

« Chaque conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable des territoires. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative au territoire.

« La collectivité de rattachement veille aux conditions du bon exercice de la mission du conseil de développement ».

« Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement puis examiné et débattu par les assemblées délibérantes de ces collectivités ou groupements. Le rapport d'activité du Conseil de développement est rendu public et annexé au rapport annuel d'activité adopté par ces mêmes assemblées.

« Les conseillers métropolitains et communautaires ne peuvent pas être membres du conseil de développement. Le fait d'être membre du conseil de développement ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération.

1 Loi dite « Voynet », suite à sa modification en 1999

2 Loi dite MAPTAM

2/ Etendre les conseils de développement à l'ensemble des territoires de projet

Cette proposition complète l'enrichissement proposé par la Coordination nationale des Conseils de Développement qui a déjà inspiré l'article figurant dans la loi MAPAM.

Au regard de la forte valeur ajoutée tant démocratique que socio-économique, culturelle ou environnementale apportée par de nombreux conseils de développement de pays et d'agglomérations depuis 1999, il est important désormais d'étendre ce type d'instance à tous les territoires de projet de base, c'est-à-dire non seulement aux métropoles, comme le prévoit la loi MAPAM mais à toutes les intercommunalités à fiscalité propre. Ces dernières pourront déléguer cette obligation à tout niveau géographique supérieur auquel elles participent : **les PETR, les pays sous statut associatif ou de GIP, les pôles métropolitains, les parcs naturels régionaux, les parcs naturels marins et les parcs nationaux.**

Il est évident que des intercommunalités à 20 000 habitants, dotées de pouvoirs renforcés, appelées à assumer une partie des compétences sociales du département, ont encore plus besoin des avis et initiatives d'un conseil de développement que des intercommunalités à 5 000 habitants dotées de pouvoirs plus réduits.

La loi doit conforter l'esprit de la loi Voynet qui laisse aux acteurs locaux la liberté d'organisation et de composition des conseils de développement. Les conseils de développement participent à l'élaboration, au suivi, à l'évaluation, et à l'actualisation des projets de territoire. Les conseils de développement n'ont pas de fonction exécutive et ne se substituent pas aux prérogatives des élus ; ils ne doivent pas faire écran entre les élus et les citoyens. Ils incarnent la capacité de dialogue et de travail collaboratif au sein d'un même territoire entre élus, techniciens et citoyens acteurs de la société civile, pour conduire les politiques publiques coordonnées et planifiées. Ce travail peut aussi s'organiser à une échelle interterritoriale qui peut justifier la mise en place d'un conseil de développement à cette échelle (périmètre de Scot, de pôle, etc...).

La loi doit rendre obligatoire la consultation des conseils de développement sur une liste à déterminer de questions traitées par l'instance élue à laquelle ils sont associés. La faculté d'auto saisine des conseils de développement doit être assurée partout. Les avis doivent être obligatoirement joints aux projets de délibération et rendus publics. Les réponses motivées des instances élues aux avis et préconisations des conseils de développement doivent être obligatoires, dans une forme à préciser réglementairement.

Dans les grandes métropoles telles que celles de Paris et Marseille, des conseils de développement territoriaux seront adossés aux conseils de territoire de ces métropoles et représentés à l'échelle de la métropole au sein de l'union métropolitaine des conseils de développement.

Texte proposé :

« Pour accompagner la démarche de modernisation de l'action publique et encourager l'engagement participatif des citoyens à l'action publique, un conseil de développement sera constitué dans tous les territoires de projet à l'échelle de l'intercommunalité à fiscalité propre de base. Elle pourra déléguer cette obligation à une autre l'organisation territoriale ou interterritoriale : Pays, Pôles

métropolitains, Pôles d'Equilibre Territoriaux et Rural, Parcs Naturels Régionaux, Parcs Naturels Marins et les Parcs Nationaux.

L'organisation territoriale de rattachement aura la responsabilité d'organiser dans les 12 mois suivant son élection, les modalités de création du conseil de développement.

La composition, la désignation de sa présidence, le renouvellement de ses membres et les modalités de fonctionnement du conseil de développement, feront l'objet d'un règlement intérieur défini par les membres du conseil de développement et adopté dans un délai de 12 mois après son installation.

Les conseils de développement devront être représentés au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique installée au niveau régional au même titre que les CESE. »

3. Compte rendu de mandat

Exposé des motifs

La démocratie française est construite sur le mode représentatif, le citoyen donnant pouvoir pour 6 ans à des représentants élus pour gérer les compétences que la loi a conférées aux collectivités territoriales. L'accélération des processus socio-économiques et la nécessaire articulation entre le citoyen et ses représentants appellent à un resserrement des échanges entre les élus locaux et les citoyens qu'ils représentent. Le seul contact spontané de l'élu dans sa circonscription électorale ne suffit plus dans un mode de vie marqué par la multi-territorialité de la vie quotidienne.

L'expression du citoyen une fois tous les six ans par son bulletin de vote ne suffit plus non plus à assurer la cohérence entre ses souhaits et l'action politique. C'est pourquoi il est proposé d'instituer un compte-rendu intermédiaire de mandat par lequel le responsable de tout exécutif local présente à tous les citoyens qui le souhaitent le bilan intermédiaire de ses programmes d'actions.

Texte proposé :

« Pour chaque niveau de collectivité territoriale, l'exécutif présente publiquement et à chaque période biennale à compter du début de son mandat, le compte-rendu de son action permise par la délégation reçue des électeurs. Ce compte-rendu intermédiaire de mandat est rendu accessible par tous les moyens de communication et notamment par le biais de réunions publiques et de documents téléchargeables par tout citoyen. »

4. Lieux d'exercice de l'engagement citoyen

Exposé des motifs

Les collectivités territoriales peuvent disposer de compétences dédiées et de la clause de compétence générale. Cette dernière confère à la collectivité qui en bénéficie le pouvoir d'intervenir sur son territoire sur toute question d'intérêt territorial et sur tout besoin de ses habitants non assuré par ailleurs.

L'action publique est conduite pour une part par l'Etat et les collectivités, mais est également assurée par la mobilisation quotidienne des citoyens au service de la cause commune. La loi leur permet de s'associer entre eux par diverses sortes de structures associatives et coopératives notamment. Mais souvent l'élaboration d'un projet d'engagement citoyen nécessite une longue et laborieuse phase d'émergence qui nécessite l'appui public. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe déjà pour favoriser et appuyer l'accueil de porteurs de projets économiques (et donc à visée souvent lucrative), il est proposé que toute collectivité bénéficiant de la clause de compétence générale mette à disposition de tout citoyen ou groupe de citoyens de son territoire un ou des lieux permettant l'émergence de projets citoyens. Ces lieux, ouverts à tous sans nécessité d'être déjà constitués en association, sont complétés par une ingénierie d'accompagnement de projet comme dans le domaine économique.

Texte proposé :

« Toute collectivité territoriale disposant de la clause de compétence générale met en place, directement ou par délégation à un autre niveau de collectivité, au moins un lieu d'accueil de porteurs de projets d'engagement citoyen. Ces lieux, ouverts à tous sans nécessité d'être constitués en structure, sont complétés par une ingénierie d'appui à l'émergence de projet. »

5- Projet de territoire

Art 21 bis

Introduction d'un article **Projet de territoire**

Exposé des motifs

L'énoncé du Titre II de la loi « Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire » tranche le débat entre des intercommunalités de répartition des services et des intercommunalités de projet (au sens de projet global de territoire). Mais le projet de territoire n'est pas défini.

Cet article vise à définir le projet de territoire comme un projet global d'aménagement et de développement, co-construit avec les acteurs du territoire. Ceci permet de faire de l'élaboration des projets de territoire l'un des lieux principaux de la participation citoyenne, notamment dans les territoires ruraux et périurbains. En effet, l'absence de participation citoyenne dans ces territoires est une des principales sources de montée de la violence et de désespérance civique.

Cet article s'inspire des dispositions adoptées pour les métropoles, en y ajoutant la dimension participative¹

Ajouter un article 21 bis

Un ECPI à fiscalité propre élabore et conduit un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la cohésion et de concourir à un développement durable, participatif et solidaire du territoire avec le souci d'un développement territorial équilibré. Ce projet doit être compatible avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire et avec les orientations de développement social définies au niveau départemental qui le prennent en compte.

Il est co-construit, réalisé et évalué avec les instances consultatives du territoire, les acteurs et les citoyens.

¹ Voir

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000023245491&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20140829>

6- Créer un observatoire national des pratiques de la concertation et de la participation

Exposé des motifs

Le développement des pratiques de concertation et de participation nécessite un lieu de capitalisation et d'échanges d'expériences, d'analyse et de réflexion collective.

Il s'agit via cet observatoire national d'observer, d'analyser et d'apporter des préconisations visant à améliorer les processus participatifs la lisibilité des enjeux (à quoi ça sert ? qu'est-ce que l'on vise ?), les méthodologies, la transparence de l'information, l'accès à l'expertise et aux données.

Cet observatoire pourrait aussi contribuer à définir ce que serait « une clause de qualité démocratique » et soumettre des propositions de renforcement du rôle des associations dans l'éducation populaire et l'animation de la vie des territoires, tout en faisant la promotion des expérimentations et expériences de pratiques participatives menées dans les territoires locaux, urbains et ruraux. Cet observatoire pourrait s'appuyer sur des moyens du commissariat aux territoires et de la commission du débat public, mais devrait également faire appel à des contributions de collectivités et de réseaux associatifs.

Ajouter un article 21 quinquies

*« **La Commission nationale du débat public a pour mission de valoriser les pratiques participatives, de les analyser et de les faire connaître. Elle peut mener à cette fin des travaux de recherche et d'expérimentation. Elle associe des représentants d'EPCI, de conseils de développement, d'associations et d'établissements publics engagés dans des démarches participatives, ainsi que des personnalités qualifiées afin de favoriser la mutualisation et les échanges de bonnes pratiques dans ce domaine.***

Elle propose des modalités d'évaluation de la dimension participative des politiques publiques, ainsi que la définition d'une clause de qualité démocratique avec un processus d'actualisation ; cette clause incitative doit figurer dans les modalités de financement de tout projet public. »

7- Compétences partagées pour l'éducation populaire, l'égalité des droits et causes et le respect de l'environnement

Article 28

Exposé des motifs

Cet article est le plus court de la loi est l'un des plus importants pour les associations.

En effet, il atténue pour 3 secteurs importants de la vie associative les effets de la suppression de la clause de compétence générale. Il permet des cofinancements dans ces 3 domaines, ce qui est essentiel pour la poursuite de l'action associative.

Cependant, il est indispensable de compléter cet article en mentionnant l'environnement, l'éducation populaire, la défense des droits (celle-ci est mentionnée dans les compétences du département pour les seuls publics dont le département à la charge)

En effet, la justification de l'exposé des motifs de la loi s'applique également à ces secteurs « *si la clarification des compétences commande de limiter les interventions des régions des départements au domaine de compétences qui leur sont reconnues par la loi, il apparaît nécessaire, au vu de la diversité des situations et du train de caractère transversal de ces domaines, de maintenir une possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité en matière de culture, de sport et de tourisme* ».

Ajouter à l'article 28

Les compétences en matière de culture, de sport, d'éducation populaire, d'égalité et de défense des droits et causes, de respect de l'environnement et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions