

Propositions pour un Conseil de Développement 2020-2026

JUIN 2020

PREAMBULE

Le nom **Grenoble Alpes Métropole** a pris tout son sens au 1er Janvier 2015, quand la Communauté d'Agglomération est devenue Métropole, intégrant de nouvelles compétences telles que la Voirie et l'Urbanisme. En avril de cette même année, les Conseillers métropolitains élus en mars, sont entrés en fonction et ont désigné leur président.

Cinq années se sont écoulées et les élections municipales de 2020 vont certainement apporter quelques changements dans le projet et le fonctionnement de la Métro : un bilan est à faire pour préparer au mieux cette transition, notamment au regard de la **politique participative**. Tel est l'enjeu du présent document.

2015 : Un accouchement difficile et peu participatif ... pour un projet porteur de bonnes intentions

Ce n'est que le 6 Novembre 2015 qu'a été adoptée une délibération définissant la politique participative élaborée par la nouvelle équipe, remplaçant alors la Charte de la Participation précédemment travaillée dans une démarche résolument coopérative.

Cette délibération¹ a donné lieu à des débats entre élus avant d'être adoptée. Paradoxalement, le Conseil de Développement, qui avait énoncé quelques recommandations dans un document bilan, n'a été entendu à aucun moment sur la rédaction du projet de délibération.

Dans cette délibération, des objectifs de renforcement de la participation sont clairement exprimés : la place des habitants sera renforcée, la traçabilité de leurs contributions sera assurée, l'articulation entre les dispositifs participatifs communaux et intercommunaux sera mise en œuvre. Les intentions étaient bonnes ... leur traduction au long cours plus délicate.

Cinq années d'un cheminement quelque peu chaotique ... qu'il convient d'analyser

Dans ce cadre, quatre éléments sont à discuter :

- *la singularité et l'utilité du C2D* : la principale nouveauté pour le Conseil de développement en 2015 est qu'il devient au sein de la Métro un élément parmi une panoplie de dispositifs, (qui n'ont pas l'autonomie d'un conseil de développement) entièrement mis en œuvre et maîtrisés par les services de la Métropole ou par des cabinets conseils. Parmi eux, le Comité Permanent de la Participation (CPP) n'a guère vécu plus de deux années et la Vice-Présidente déléguée à la Participation qui le présidait a changé de délégation et n'a pas été remplacée, Interrogeant sur la volonté politique des élus au regard du C2D ;

¹ **Participation Citoyenne, Education et Lutte Contre les discriminations** - Délibération Cadre de Grenoble-Alpes Métropole en matière de participation citoyenne : définition des orientations et de la politique participative de la Métropole – 6/11/2015

- *la technocratisation de la participation* : celle-ci a été mise en œuvre grâce à des "outils" et la matière première sur laquelle on utilise ces outils, ce sont les Habitants, auxquels on ne demande jamais ce qu'ils pensent des dits outils.

- *la place des Habitants* : annoncée comme un enjeu majeur, mais sans information ni formation sur le rôle de l'Intercommunalité et sans présentations systématiques dans les conseils municipaux, la Métropole reste une grande zone d'ombre pour les habitants. Très souvent ce sont des élus municipaux qui se plaignent de cette méconnaissance de ce que fait la Métropole. Et pourtant ils ont un ou plusieurs représentants qui prennent part aux décisions... L'implication des citoyens nécessite de comprendre le fonctionnement de la Métropole. Le C2D a un rôle à jouer pour faciliter cette compréhension, essentielle si on veut "faire métropole".

- *la diffusion de l'information* : les données recueillies dans les forums, panels, jurys, questionnaires ont rarement été diffusés. Pourtant ces éléments pourraient utilement figurer sur le site de la participation, qui n'en garde qu'une faible trace sans réelle évaluation. Dans la revue métropolitaine aucune rubrique dédiée aux démarches participatives, très peu d'échos dans les Mairies pour informer les Habitants de projets ou de démarches auxquelles ils auraient pu être associés.

2020 : Des principes forts à affirmer ... pour une prochaine mandature réellement participative

- *Un entre-deux électif est toujours une période charnière*, où il faut penser l'avenir à l'aune d'un passé très récent : quelques principes fondateurs sont à poser si l'on veut que la participation ne reste pas le privilège de certains. Par exemple, ce n'est pas en multipliant les "outils" que la Métropole se rendra plus lisible en matière de participation, c'est en créant des liens entre les différents dispositifs et en présentant de manière claire sur son site les différents réseaux qui permettent d'être à l'écoute des acteurs du territoire et de leurs attentes, et en valorisant les actions exemplaires menées dans différents secteurs du territoire métropolitain.

- *La Métropole et le Conseil de développement* ont signé il y a 5 ans un protocole définissant un certain nombre de règles de fonctionnement dont certaines nécessiteraient d'être révisées². Différentes questions méritent attention pour apporter des réponses satisfaisantes tant pour les élus métropolitains que pour les membres du C2D, pour le futur bon fonctionnement de l'instance et faire vivre un climat de confiance réciproque.

C'est dans cet esprit qu'il convient de lire les propositions qui suivent.

² Protocole de partenariat entre GAM et le C2D en date du 29/11/2016

1. Pour une politique participative partagée et co-construite

- Le préambule a montré combien la délibération du 6 novembre 2015 définissant la politique participative de la Métro avait été élaborée sans réelle concertation. 2020 doit marquer une rupture et engager, dès la désignation du nouvel exécutif, une redéfinition de la politique participative, dans le cadre d'un processus participatif ... la décision finale appartenant évidemment aux élus.

- A cet effet, le C2D demande que soit rediscuté le cadre général de la participation au sein de la Métro en articulation avec les communes, autour des principes suivants :

- concertation sur une période de 6 mois pour une délibération au mois de décembre 2020 (empan de temps raisonnable pour concerter réellement et aboutir) ;
- désignation d'un.e élu.e référent.e à la participation, dans le cadre d'une vice-présidence déléguée ;
- activation d'un groupe de travail mixte pour réfléchir à la mise en œuvre des propositions ;

- Dans ce cadre général, le Conseil de Développement, résolument inscrit dans la loi Engagement et Proximité, doit tenir rien que sa place mais toute sa place, en tant qu'instance consultative placée auprès des élus et composée de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs (article L5211-10-1 du CGCT). Missions, Composition et Fonctionnement doivent être clairement définis et reconnus dans le cadre de la future délibération, sinon on risque de dévaloriser cette instance et de démotiver ses membres, tous impliqués dans la vie locale mais aussi tous bénévoles dans le cadre du C2D.

2. Missions, Composition et Mise en Réseau du Conseil de Développement

2.1 Missions du C2D, au service du territoire, de ses habitants et de ses élus ³

- Le Conseil de développement, espace de dialogue entre des personnes d'opinion, de profession et de formations diverses, doit être à la fois :

- **Porteur** de réflexions et de propositions en amont des décisions publiques pour enrichir les projets et, plus largement, laboratoire d'idée, outil de prospective, d'alerte et de veille sur les évolutions de la société et des dynamiques citoyennes ;

Mais aussi

- **Animateur** d'un réseau d'acteurs qui alimentent les réflexions et propositions destinées aux élus et techniciens métropolitain et, plus largement, un des animateurs du débat public ouvert à tous ;

³ *Liste des missions d'un Conseil de développement en annexe.*

- **Maillon central** de diffusion d'information et remontée des habitants, de valorisation des initiatives intéressantes pour en faciliter l'essaimage et, plus largement, de formation à la citoyenneté tant pour ses membres que pour les habitants du territoire.

- Les objectifs du C2D doivent se décliner, en aval et en amont de la Métro, autour des ambitions suivantes :

- **en lien avec les communes**, être à l'écoute des besoins et attentes des habitants et usagers ; intégrer dans son système d'échange d'information et de coopération les dispositifs participatifs mis en œuvre par Grenoble Alpes Métropole et par les communes ; renforcer ses liens avec les communes qui composent la Métropole ;
- **au-delà de la Métro**, approfondir la relation avec le CESER en vue de créer un réseau d'échange de pratiques entre Conseils de développement au niveau régional ; poursuivre le lien avec le réseau des conseils de développement de la Grande Région Grenobloise et avec la Coordination Nationale des Conseils de Développement

2.2 Composition du C2D, instance représentative de divers milieux

- Dans sa délibération du 6 Novembre 2015, le Conseil Métropolitain avait défini six collèges composés d'un nombre variable de membres : Collège économique (25 membres), Etablissements et services publics (10), Associations (35), Territoires voisins et CESER (10), Jeunes (15), Habitants (25).

Sur la base de la parité, les membres des 4 premiers collèges ont été désignés par les organisations ou territoires représentés, les membres des 2 derniers collèges après appel à candidature.

- Cinq ans de fonctionnement montrent une réalité contrastée sur la pertinence de cette composition et la participation de chacun des membres : si le collège Associatif a été d'une grande assiduité et très investi, il n'en est pas de même pour les collèges Economiques et Etablissement publics qui ont quasi disparu et pour les collèges Jeunes et Habitants qui ont montré des limites. Il est ainsi urgent de repenser le dispositif.

- Dans ce cadre, trois principes forts doivent guider la réorganisation du C2D :

➤ en premier lieu, revenir à l'esprit de la loi Notre, confirmé par la loi Engagement et Proximité : le Conseil de développement «*est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public*». A ce titre, les membres du C2D sont très majoritairement des représentants d'organismes impliqués dans la vie locale plutôt que des individus s'exprimant à titre personnel ;

➤ en second lieu, redynamiser les collèges Economie et Etablissements publics : il convient pour cela de trouver des formes particulières d'organisation (comme la notion de collège associés - cf. ci-après) et des thématiques de travail plus en lien avec leurs problématiques afin de faire revenir des acteurs essentiels du territoire ;

➤ enfin, travailler beaucoup plus en réseau, notamment avec les instances participatives des communes...

Propositions :

a) collèges existants

□ **Donner un nouvel élan au collège Economique en lui proposant de devenir collègue associé, apte à mener ses travaux de façon autonome, mais en veillant à mettre en débat ses propositions avec l'ensemble des membres du C2D.** Le milieu économique déciderait de sa composition. Force de proposition il pourrait aussi contribuer à la formation des membres d'autres collèges sur les questions économiques.

□ **Repenser le collège Etablissements et Services publics** (dans lequel figuraient le CEA, l'Université, EDF...) pour que les représentants de ces organismes s'engagent à participer aux travaux. La présence de représentants de différentes filières universitaires serait à rechercher.

□ **Enrichir le collège Associatif par le réseau** : la vie associative est extrêmement riche dans la Métropole. Cela permet de penser que d'autres associations pourraient être intégrées dans le "réseau" que le C2D pourrait constituer (Sport, Culture, Environnement, ESS, Education, Solidarité et citoyenneté, Santé et prévention, International, ...)

□ **Maintenir le collège des territoires voisins (sans oublier les parcs)** : il permet de réfléchir sur des sujets qui nécessitent de s'affranchir des "frontières" métropolitaines.

Pour les collèges composés d'individus (collège habitants et jeunes), on constate une forte évaporation.

▪ **Dynamiser le collège des Habitants** par un accompagnement adapté, sensibiliser ses membres à la possibilité d'être relai d'information auprès des habitants et élus de leur commune de résidence.

▪ **Consolider le collège Jeunes : en le composant à parts égales, d'individus et d'associations** qui regroupent des jeunes ou qui sont engagées auprès d'eux. Mobiliser des lycéens sur des sujets spécifiques, en partenariat avec des établissements ou des enseignants. Le C2D pourrait alors mieux prendre en compte le point de vue des jeunes, remplir son rôle d'éducation à la citoyenneté, aider les adultes de demain à comprendre le rôle de la Métropole ... et favoriser leur engagement.

b) Des propositions nouvelles : collèges associés et constitution d'un réseau métropolitain

▪ *solliciter chaque commune pour la nomination d'un homme et d'une femme référents*

- *imaginer un collègue associé des hôtes étrangers de la Métropole, quel que soit leur statut (économique ou étudiant)*
- constituer un réseau métropolitain composé par exemple, de personnes rencontrées dans le cadre des groupes de travail et des événements organisés par le C2D (experts, scientifiques, universitaires, acteurs de l'aménagement...), réseau qui enrichira par ses contributions les avis et propositions du C2D.

La mise en œuvre de ces propositions permettrait au C2D d'être largement connecté aux forces vives et aux citoyens engagés de la grande région grenobloise.

Quant aux personnes qui ne s'expriment pas ou ne sont pas entendues, elles pourraient trouver une voix par les associations qui sont en contact avec elles, les accompagnent et devraient être leur porte-parole au sein du C2D (ATD Quart-monde, Secours populaire...).

Le C2D pourrait alors s'organiser autour d'un nombre plus restreint de membres permanents qui s'apparenterait à une sorte de collectif ou de comité d'animation du territoire. Répartir les responsabilités thématiques sur ce premier cercle plus engagé, ouvrirait une possibilité d'implication plus souple (ou moins contraignante) pour d'autres.

3. Fonctionnement du Conseil de Développement

3.1 Architecture générale

a) Instances de pilotage et de délibération

- **Une Co-présidence paritaire** : pendant les deux premiers mandats (2001-2014) la personne assurant la présidence était nommée par le président de la Métropole, offrant l'avantage d'assurer un lien de confiance entre le C2D et la Métropole. Le quitus était donné par les membres du C2D à la fin de chaque année à la personne assurant cette présidence. Depuis 2015, la fonction est assurée par une co-présidence paritaire, élue par les membres du C2D, présentant l'avantage d'une plus grande démocratie ... mais aussi deux écueils : rechercher des candidats parmi les membres d'un conseil nouvellement mis en place, où chacun ignore tout des autres et beaucoup du rôle du C2D, s'est avéré difficile ; disposer d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'exécutif métropolitain a conduit à une certaine distanciation avec la présidence de la Métropole et son exécutif.

Dans ce cadre, les **propositions du C2D** sont les suivantes :

- garder une co-présidence paritaire, permettant notamment de partager un pilotage souvent lourd
- resserrer les liens avec l'élu.e à la participation, chaînon essentiel entre le C2D et la Métro ;
- installer une régularité annuelle de rencontres entre le C2D et le président et/ou le bureau de la Métro ainsi qu'avec les différents groupes politiques de GAM.

- **Un Bureau animateur**, composé, outre des co-présidents, des responsables de commissions et de groupes de travail (cf. ci-après). Il a pour mission de préparer toutes les tâches qui incombent au C2D et de veiller au bon fonctionnement du lien avec le réseau.

- **Une plénière délibérative**, organisée deux à trois fois par trimestre, en fonction d'un ordre du jour qui ne doit pas être trop chargé pour permettre de le traiter en totalité et en profondeur. Il peut être allégé par le travail fait en commissions.

b) Instances et procédures de travail

- **Commissions permanentes** : Trois commissions pourraient être intitulées ainsi :

- *Dynamique Territoriale*
- *Aménagement et Environnement*
- *Qualité de Vie et Coopérations*

des **Groupes de Travail ponctuels** viennent compléter les commissions sur des sujets circonscrits..

- Ces instances œuvrent sur la base de saisines ou d'auto-saisines :

- **les saisines** sont proposées par les élus communautaires et précisent ce qui est attendu du C2D et donnent les délais. Ceux-ci doivent être suffisants pour permettre un travail de qualité.
- **Les auto-saisines** peuvent être proposées par des membres du C2D ou du réseau. Une note de présentation des auto-saisines retenues est adressée au Président de la Métropole et un rendez-vous peut être fixé pour expliciter la démarche.

- Les **avis, rapports et propositions** issus des saisines et auto-saisines sont bâtis collectivement et finalisés au terme de négociations et de débats au sein du groupe de travail et de la commission, jusqu'à la rédaction d'un texte qui sera adressé au réseau pour relecture et mis en débat en plénière. Pour les saisines, l'avis peut être annexé à la délibération concernée. Une grille de suivi des préconisations et d'évaluation de la prise en compte pourrait être jointe à l'avis pour faire le point dans l'année qui suit.

c) Relations avec la Métro

- **Principe général** : pour la clarté des relations entre le Conseil communautaire et le C2D, un pacte de gouvernance ou un protocole peuvent être élaborés dans un esprit coopératif.

- **Une Commission des Suites** est proposée pour faire annuellement le point sur ce qui est advenu des contributions et avis du C2D. Elle est composée des élus concernés par le sujet, de membres du C2D, de représentants des services. Certains avis peuvent être réinterrogés au bout de 2 ou 3 ans. Pour fidéliser les membres du C2D, il est important de pouvoir évaluer l'utilité de leur volontariat.

- **Informations réciproques** : pour être informés du travail du Conseil de développement, le président et les vice-présidents du Conseil métropolitain reçoivent une invitation aux réunions plénières du C2D accompagnée de l'ordre du jour. Un temps d'intervention de 10 minutes pourrait être proposé au C2D lors de la réunion des maires. Pour être informés du travail du Conseil métropolitain, les co-présidents et présidents de commissions du C2D reçoivent une invitation aux réunions plénières du Conseil métropolitain accompagnée de l'ordre du jour.

3.2 Visibilité et communication

a) Remarques sur les 4 années passées

- Le protocole de partenariat signé le 29 novembre 2016 entre le Président de GAM et les co-présidents du C2D affirmait plusieurs axes d'action et de visibilité ⁴. Force est de constater que plusieurs de ces engagements ont été peu suivis d'effets. Ainsi :

- Malgré la précision apportée sur les mises en lien avec la direction de la communication de GAM (organiser et faciliter les réunions et les débats, les relations avec les médias, assurer la promotion et la diffusion des travaux et des avis), ces contacts avec la direction de la communication sont rarissimes et les membres du C2D ont dû compter sur leurs moyens propres bénévoles et relationnels ;
- les réunions extérieures sont difficiles à organiser, pour exemple la difficulté à trouver des salles pour les trois réunions de février 2020. Peu de facilitation des Mairies des communes en l'absence de messages clairs envoyés par les élus. Très peu de soutien organisationnel a été apporté pour l'organisation des controverses ;
- quant à l'affirmation de l'existence d'un nouveau site du C2D et d'une newsletter, nous espérons en voir le jour avant fin 2020 ;
- la valorisation des actions au sein du site Participation de la Métro laisse aussi à désirer. La diffusion de l'information sur les 3 réunions pré-municipales sur la dimension métropolitaine a par exemple été refusée. La diffusion des avis auprès de la population n'a semble-t-il pas non plus été mise en œuvre. Les Actes des controverses n'ont pas non plus été largement diffusés, non plus que les vidéos réalisées à ces occasions.

Il reste donc beaucoup à faire sur ce chapitre et ceci est en grande partie conditionné par l'expression d'une volonté claire et exprimée des élus métropolitains en direction des services de la Métro.

⁴ Protocole de partenariat – 6 novembre 2016 – ARTICLE 12

b) Propositions d'évolution

- **Rencontres avec les habitants de la Métro** : des plénières ou des réunions décentralisées pourraient avoir lieu dans une commune du territoire accompagnées d'une invitation aux habitants des communes mitoyennes. Les référents des communes, membres du collège associé, feraient relai pour les salles et pour l'information. Par ailleurs, L'idée d'un "Bustroquet" pour organiser des rencontres décentralisées avec les habitants dans les communes (en s'inspirant du "débat-bus" mis en œuvre par le C2D pour GrandAlpe) pourrait être tenté. Il s'agit d'un bus sonorisé qui permet d'assurer une information sur les travaux menés par le C2D, de distribuer des documents d'information, dans l'esprit de ceux qui ont été réalisés pour les réunions de l'Y grenoblois et surtout d'ouvrir le débat avec les habitants et avec les membres référents de la commune.

- **Diffusion et suivi des travaux** : les rapports, avis et propositions sont publiés sur le Site internet du C2D, diffusés auprès des conseillers communautaires, des services concernés, des membres du C2D et des membres des collèges associés qui peuvent à leur tour le diffuser dans leur réseau, auprès des C2D de la Région AURA, du CESER et de la CNCD. Un communiqué de presse peut être adressé aux médias locaux avec proposition de rendez-vous ;

- Propositions complémentaires :

- Une place dédiée à la participation dans le journal métropolitain où le C2D bénéficierait de quelques lignes, idem dans les journaux communaux
- Une place dédiée au C2D sur la rubrique participation du site internet de la Métropole avec un lien vers le site du C2D
- Pour faciliter l'accès à tous des travaux du C2D la réalisation d'une synthèse ne dépassant pas 4 pages
- La diffusion des travaux et de la newsletter auprès des organismes représentés au C2D et le relai assuré par les membres et le réseau
- La diffusion auprès des services de la Métropole et auprès de la DGS et du Cabinet.
- La présence d'un stand du C2D lors de manifestations publiques organisées par la Métropole

3.3 Accompagnement et Moyens

a) Les membres

Tout au long de leur engagement au sein du C2D, les membres devraient avoir une forme de reconnaissance pour le temps donné. Il faut leur accorder la possibilité d'acquérir des connaissances et compétences complémentaires (cycles de formation, séminaire ...)

b) Le (a) chargé.e de mission

Les membres du C2D étant tous des bénévoles, leurs moyens matériels et en temps ne sont pas extensibles c'est pourquoi le rôle du permanent est essentiel.

Pour assurer le bon fonctionnement du C2D, il faut repréciser ce que le conseil attend de son ou sa chargé.e de mission.

Ses Missions :

- Créer du collectif, du lien au sein du C2D, veiller à la cohésion du groupe, à la convivialité et au bon fonctionnement du lien au sein du réseau
- Entretenir une dynamique
- Assurer un lien de confiance avec les services
- Tenir régulièrement informés les membres
- Réaliser et adresser une Newsletter aux membres et aux collègues associés et aux membres du réseau avec le calendrier des réunions et évènements et le lien vers les comptes-rendus
- Assurer la logistique des réunions et déplacements ainsi que les comptes-rendus des bureaux, plénières et groupes de travail ainsi que la rédaction du bilan annuel
- Assurer la vie du site internet et des réseaux sociaux et veiller à l'accessibilité des avis et propositions du C2D.
- Veiller à tenir informés les membres du C2D et du réseau de l'actualité du C2D et des comptes rendus des différentes réunions.
- Accompagner les membres dans la formation à l'utilisation des outils numériques et collaboratifs
- Fournir les informations budgétaires au comité d'animation pour lui permettre de piloter les dépenses
- Tenir à jour la liste des membres et la présence aux réunions
- Intégrer régulièrement les nouveaux contacts pour leur adresser la lettre d'information et les annonces des évènements spécifiques comme les Controverses

Ces responsabilités nécessitent de fortes compétences organisationnelles, rédactionnelles, relationnelles et de créativité. Elles représentent au moins un plein temps sinon plus.

Les propositions d'évolution ci-dessus donneraient une nouvelle dynamique au C2D et apporteraient aux élus métropolitains des informations et contributions inégalées, sur les attentes et les besoins qui remonteraient des territoires vers la Métropole.

ANNEXE : Liste des missions d'un Conseil de développement

Un Conseil de développement est une instance de démocratie participative intercommunale. À ce titre, c'est...

- Un lieu de réflexion en amont des décisions publiques pour alimenter et enrichir les projets de territoire,
- Une force de propositions innovantes voire audacieuses, un laboratoire d'idées, un outil de prospective et d'alerte,
- Un espace de dialogue, d'expression libre et argumentée entre acteurs variés sur des questions d'intérêt commun,
- Un des animateurs du débat public sur des questions intercommunales et nationales,
- Un des lieux d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté,
- Un lieu de compréhension de l'articulation et du fonctionnement de l'intercommunalité,
- Un espace d'écoute et de veille pour saisir les évolutions sociétales et les dynamiques citoyennes.

Le Conseil de développement, représentant la société civile, est en capacité de sensibiliser les citoyennes et citoyens aux enjeux territoriaux, de mobiliser les acteurs et de formuler des propositions sur les projets et les politiques publiques, au service du territoire, de ses habitants et de ses élus.