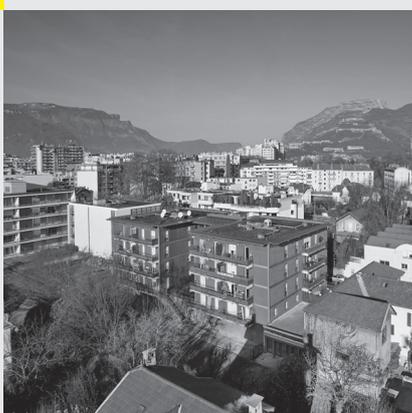




ACTES 4 JEUDI 30/01/2020

Les Métropoles
et la controverse
du suffrage universel direct

**PROXIMITÉ,
CITOYENNETÉ,
INTERCOMMUNALITÉ,
ET SI ON SE DISAIT
TOUT ?**



**CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE**

C2D.LAMETRO.FR

SOMMAIRE

1 - OUVERTURE

04

2 - ÉCLAIRAGE SUR LA LOI
ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ

06



3 - LES RONDS-POINTS:
NOUVELLE AGORA ?
POUR QUELS PROJETS ?

12



4 - TROIS SAYNETES SUR LA VIE DU COUPLE
COMMUNE/INTERCOMMUNALITÉ

16



5 - GRAND TÉMOIN:
LE GRAND ANNECY

21

6 - REGARD SYNTHÉTIQUE



26



7 - CONCLUSION ET PERSPECTIVES

28



8 - ANNEXES

30

1/ OUVERTURE

Le Conseil de Développement animateur du débat public
Marie-Christine Simiand



J'adresse mes remerciements aux différents partenaires de la 4^e Controverse du Conseil de Développement (C2D):

*Sciences Po Grenoble et ses services qui ont rejoint l'UGA Intégrée et avait associé le Conseil de développement à la célébration de son 70^e anniversaire

*Alain Faure, chercheur au laboratoire PACTE, complice de longue date de ce Conseil, qui animera cette Controverse.

*L'Association Dauphinoise de Droit Public, dont font partie Loan Vangele et Anthony Minacori.

*Dodji Akpatcha, chargé d'enseignement à la Faculté de Droit qui nous présentera la Loi Engagement et Proximité et dira un mot sur le projet de loi Décentralisation, Déconcentration, Différentiation, actuellement mis en débat dans les territoires avec les EPCI, auxquels nous pourrions demander d'associer les CD.

*Fabienne Potiris repérée lors d'une émission de FR3 alors qu'elle annonçait en tant que "gilet jaune" qu'une Assemblée des Assemblées (ADA) se réunissait pour bâtir des propositions

*Les étudiants en Master2 de Droit des Collectivités: un premier contact avait été établi avec Loan Vangele qui cherchait des informations pour la préparation d'un travail universitaire. Loan et son équipe ont accepté de théâtraliser les relations pas toujours fluides entre Communes et Intercommunalité. Leur mise en scène devrait

permettre d'échanger plus sereinement, une fois les problèmes posés.

*Sébastien Lenoir, Directeur Général des Services du Grand Anancy et Sylvie Niouma, Directrice des Evolutions Institutionnelles et des Relais Territoriaux, qui ont accepté de venir nous présenter la démarche de fusion entreprise par le Grand Anancy.

Pierre Merle, doctorant en Sciences politiques et lui-aussi complice du C2D, animera cette partie du débat.

Des remerciements à Maxime Carré, chargé de mission du Conseil de développement, et à Christoph Weller, dont l'entreprise WZ assure les prises de vue qui permettront de garder des traces visuelles de notre 4^e Controverse.

Et merci à Bernadette Aubrée avec laquelle je partage la responsabilité de la préparation des Controverses, un duo qui cherche à apporter à tous l'occasion de partager des connaissances et d'en débattre activement et sereinement.

Un rappel des règles du jeu de nos Controverses: questions et réponses ne dépassent pas trois minutes.

Soyons synthétiques et privilégions la qualité d'écoute et la zénitude

Le choix du sujet est le résultat d'un avis donné sur le Manifeste Métropolitain, version allégée d'un projet de territoire, où le Conseil de déve-

loppement proposait d'organiser trois débats. Voici le premier qui pose la question des relations entre Communes, Habitants et Intercommunalité vues à travers quatre angles: un angle juridique, un angle citoyen avec des gilets jaunes, un angle relations communes/Métropole à l'occasion des élections municipales, un exemple de fusion de communes avec le Grand Anancy.

Un débat suivra chaque séquence et viendra enrichir les points de vue, tout comme le dossier remis à l'entrée qui comporte des informations sur chacune des thématiques abordées. La parole est à Alain Faure

J'ai été réquisitionné ce soir - mais je m'y étais engagé - pour jouer le rôle de gentil animateur, ce que je fais avec plaisir, et aussi pour une rapide synthèse en fin de soirée en tant que chercheur ici, à Sciences Po

J'aime bien le Conseil de développement car c'est un lieu improbable. C'est la quatrième controverse qu'il organise et à chacune, on s'est plutôt amusé!

Ce soir, nous sommes sur un format qui, j'espère, nous permettra de ressortir avec quelques idées nouvelles.

Quatre temps au programme:

La Loi, un gros défi, mais nous sommes à Sciences Po...

Les Ronds-Points, ensuite Du théâtre Et pour terminer Anancy qui a, de façon volontariste et originale, procédé à une très forte intégration des communes à l'échelon intercommunal

Gardien du temps et de la règle du jeu, je laisse la parole à

Zeus Dodji AKPATCHA



2/ ÉCLAIRAGE SUR LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ

Zeus Dodji AKPATCHA, CRJ, Université Grenoble-Alpes



La question cruciale des rapports au sein du couple Commune/Intercommunalité est l'un des enjeux principaux de la loi. Si cette question n'est pas nouvelle, elle se pose avec plus d'acuité depuis la loi RCT du 16 décembre 2010. Les lois suivantes, notamment la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et la loi NOTRE du 7 août 2015 ont accentué davantage les différends au sein du couple. En effet, depuis 2010, les réformes étaient guidées par la volonté à peine voilée des gouvernements successifs de promouvoir l'intercommunalité à travers l'affaiblissement structurel et fonctionnel de l'échelon communal devenu moins pertinent pour la mise en œuvre de l'action publique locale.

Depuis 2010, les différentes lois relatives à la décentralisation, inspirées pour l'essentiel du Rapport Balladur (Il est temps de décider), ont pour fil conducteur le renforcement de l'intercommunalité dans une optique de rationalisation de la carte intercommunale. Ces lois ont suscité des réactions portant notamment sur la place des communes dans le couple commune /intercommunalité et les déterminants du fonctionnement du couple.

La donne semblerait avoir changé avec le nouvel Acte de la décentralisation annoncé par le chef de l'Etat. La loi Engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique du 27 décembre 2017 marque le changement de cap voulu pour le nouvel Acte de la décentralisation. Elle renforce d'une part le rôle des communes et des maires dans les intercommunalités mais semble remettre en cause d'autre part certains fondamentaux de la démocratie intercommunale. D'ores et déjà est annoncé l'adoption prochaine de ce qui sera le pilier de ce nouvel acte, la loi « 3D », dont le contour du projet commence à se dessiner.

I. ÉCLAIRAGES SUR LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ DU 27 DÉCEMBRE 2019

1. Affaiblissement de l'intercommunalité ou renforcement du lien commune/intercommunalité ?

La loi Engagement et proximité renforce le rôle des communes et des maires dans les intercommunalités sans pour autant affaiblir les intercommunalités.

Le titre 1^{er} de la loi est révélateur de l'objectif de cette loi. Il s'intitule « Conforter chaque maire dans son intercommunalité ». C'est assez clair.

● Pour les communes : rééquilibrage du rôle des communes au sein des EPCI

La loi engagement et proximité semble prendre le contre-pied des lois précédentes en procédant à un rééquilibrage du rôle des communes et des maires au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Si l'on parle de rééquilibrage, cela signifierait qu'il y avait un déséquilibre. Ce déséquilibre, déploré par les exécutifs municipaux, résultait du changement progressif des règles régissant la création et le fonctionnement des EPCI. C'était notamment le cas de l'institution des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) par la loi du 16

décembre 2010, document élaboré par la commission départementale de la coopération intercommunale, destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département, sous le contrôle coercitif du Préfet. Il vise comme objectifs :

- la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales;
- la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre;
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes et notamment la disparition des syndicats devenus obsolètes.

La loi RCT prévoit une révision des schémas tous les six ans. Bien qu'il fasse l'objet d'une co-production Etat/Elus, le SDCI est souvent l'objet de contestations de la part des élus qui lui reprocheraient entre autres de remettre en cause des équilibres politiques locaux.

Face aux réserves émises par les élus locaux, la loi Engagement et proximité rend facultative la révision des schémas départementaux de coopé-

ration intercommunale, prévue en mars 2022 par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe. Elle facilite la modification des périmètres des intercommunalités en autorisant les communautés de communes et d'agglomération à se scinder en un ou plusieurs EPCI. Elle prévoit également d'étendre la procédure de retrait dérogatoire permettant à une commune de se retirer d'une communauté de communes pour rejoindre un autre EPCI.

Pour les maires: L'institution d'un pacte de gouvernance entre les maires et l'intercommunalité

La loi prévoit qu'un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de l'EPCI à fiscalité propre par son président après chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les premiers pactes de gouvernance se profilent donc déjà à l'horizon.

La création de ce pacte étend l'institution d'une conférence des maires à tous les EPCI à fiscalité propre alors que cette instance était jusqu'alors exclusive aux métropoles. Elle permet également d'instituer un mécanisme de délégation de signature de l'EPCI aux maires afin d'engager certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires ou bénéficier d'une autorité fonctionnelle sur les services communautaires installés sur leur commune.

Somme toute, la loi engagement et proximité réhabilite les maires en tant que rouages essentiels de l'organisation et du fonctionnement des intercommunalités.

2. Quelle place pour la démocratie intercommunale

La remise cause de la place et du rôle des conseils de développement

Nés avec la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », les conseils de développement sont, depuis la loi NOTRe, obligatoirement créés dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20000 habitants. Le conseil de développement peut être commun à plusieurs EPCI.

Celui-ci, constitué de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, a un rôle consultatif sur le périmètre de l'EPCI le créant. Il est obligatoirement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il établit un rapport

d'activité qui est débattu par l'organe délibérant de l'EPCI.

● **La position du Gouvernement**

Dans le projet de loi engagement et proximité, le Gouvernement relève que l'objectif est d'alléger les contraintes qui s'imposent aux collectivités et ainsi de simplifier l'environnement normatif des élus locaux. Le Conseil de développement faisait alors

partie des cibles visées par l'article 20 du projet de loi, au même titre que les mairies annexes et le Conseil des droits et devoirs des familles.

Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, le Gouvernement révèle que la première option envisagée fut de supprimer purement et simplement le Conseil de développement. Cependant, les Conseils de développement n'ont eu la vie sauve que grâce au recours à la notion de « circonstances locales », qui recommande non pas de supprimer ces conseils, mais de laisser leur création à la discrétion de chaque EPCI. En gros c'est pour dire que la loi ne va pas supprimer, mais elle permet aux EPCI de les supprimer. Un véritable jeu de dupe!

Selon le dispositif retenu par le Gouvernement, si un EPCI juge opportun de créer un conseil, celui n'a alors plus à être 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. De même, le conseil de développement, s'il est créé, n'a plus à établir un rapport d'activité. C'est ce dispositif, suicidaire pour le Conseil de développement, qui fut inscrit à l'article 20 du projet de loi déposé au Sénat le 17 juillet 2019, devenu article 23 après la lettre rectificative du 11 septembre 2019. Il prévoyait de modifier le 1er al. de l'article L. 5211-10-1 CGCT par la formule suivante: « Un Conseil de développement peut être mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre ». La formule en vigueur était: « Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20000 habitants ». Alors que cette formule rendait obligatoire la création du Conseil de développement dans toutes les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération en raison du seuil supérieur à 20000 habitants requis pour créer ces structures, la formule retenue par le Gouvernement tendait à généraliser son caractère facultatif dans tous les EPCI. Le projet de loi supprime également les points IV et V de l'article 5211-10-1 CGCT qui définissait les missions du Conseil de développement, en d'autres termes, il appartiendrait aux EPCI qui ressentent le besoin de créer un Conseil de développement de le doter des missions qu'elle

souhaite. Ces EPCI, pourraient, pour satisfaire les revendications de leurs administrés dans ce sens, instituer des conseils de développement sans mission précise, de vraies coquilles vides.

● **La position du Sénat**

Du côté du Sénat, les rapporteurs de la loi, les sénateurs Mathieu DARNAUD et Françoise GATEL estiment dans leur rapport que « la suppression de l'obligation de création de cette structure semble à même de donner plus de souplesse aux communes, afin qu'elles puissent mettre en place des structures adaptées aux réalités locales ». Si ce ne sont pas les circonstances locales pour le Gouvernement, ce sont les réalités locales, pour le Sénat, qui maintiennent en vie le Conseil de développement. Les rapporteurs justifient leur position par le fait que si les conseils de développement fonctionnent très bien sur certains territoires, où ils jouent un rôle utile de concertation entre les élus et le monde économique et social, ils peuvent être comparés à une structure vide dans d'autres territoires où la formalisation des relations avec la société civile se heurte à des habitudes de relations plus directes. Il faudrait donc établir des conseils de développement à la carte. S'il approuve la position du Gouvernement de supprimer l'obligation de créer les conseils de développement, le Sénat n'en est pas resté là! Un amendement des rapporteurs adopté a prévu de supprimer dans le CGCT les dispositions spécifiques relatives à la composition du Conseil de développement afin de s'en remettre à la libre administration des collectivités territoriales à qui il sera loisible de créer de telles instances en en définissant la composition, le fonctionnement et les missions.

Si sa cause semblait dite, le Conseil de développement s'est malgré tout trouvé quelques défenseurs au Sénat. La sénatrice Isabelle RAIMOND-PAVERO a ainsi tenté de sauvegarder le statu quo en déposant un amendement destiné à conserver l'article L5211-10-1 dans sa rédaction actuelle, donc antérieure à la loi, et de réaliser une évaluation permettant de définir, en connaissance de cause, les évolutions souhaitables à apporter aux Conseils de développement. Elle mettait en avant le fait que

« Les Conseils de développement sont en cours de généralisation dans les intercommunalités de plus de 20000 habitants. Cette dynamique est récente et fragile. Pour perdurer, elle a encore besoin d'être encouragée et accompagnée, jusqu'à assurer un maillage suffisant dans l'ensemble des territoires, ruraux et urbains. Rendre facultatifs les Conseils de développement dès maintenant briserait l'élan et constituerait un retour en arrière en matière de mobilisation

citoyenne, en fragilisant les plus récents d'entre eux, dans un contexte de renouvellement des mandats ».

Cette position, contraire à celle du Gouvernement et des rapporteurs de la Commission des Lois, a trouvé un écho chez d'autres sénateurs. Premièrement, le sénateur Didier MARIE a considéré que rendre facultatif le Conseil de développement serait un recul par rapport à la démocratie participative. Des réserves partagées par la sénatrice Nathalie DELATTRE. Les deux sénateurs rejoignent la sénatrice Isabelle RAIMOND-PAVERO sur la nécessité d'inciter la création de ces instances plutôt que de les rendre facultatives. Toutefois, ces positions en faveur du Conseil de développement ont été balayés du revers de la main par la Commission des lois qui s'en est tenu à la position des rapporteurs, position entérinée en plénière le 22 octobre 2019.

Pour tenter de freiner les velléités de suppression des conseils de développement, la Coordination nationale des Conseils de développement a vivement réagi contre la position du Sénat, en reconnaissant que même si leur dynamique est fragile « les conseils de développement sont en cours de généralisation... les faire disparaître de la loi briserait cet élan et constituerait un retour en arrière en matière de mobilisation citoyenne ». Elle a ainsi pris position pour conserver le statu quo et œuvrer dans le sens des évolutions souhaitables à apporter au Conseil de développement. Peine perdue! Le Sénat est resté inflexible. Qu'en a-t-il été à l'Assemblée nationale?

● **La position de l'Assemblée nationale: contraire à celle du Gouvernement et du Sénat**

À l'initiative du rapporteur Bruno QUESTEL, des députés Stéphane BAUDU et Sacha HOULIE et du groupe La République en Marche (LaREM), la Commission des Lois de l'Assemblée a modifié l'article 23 du projet transmis par le Sénat de manière à rétablir le caractère obligatoire des conseils de développement pour les EPCI de plus de 50000 habitants. L'Assemblée s'est ainsi montrée très souple par rapport au Sénat et au Gouvernement. Si d'une part, contrairement à la position du Sénat, l'Assemblée réhabilite le Conseil de développement, elle relève le seuil requis de 20000 à 50000 habitants, ce qui emporte pour conséquence que l'obligation de disposer d'un Conseil de développement s'appliquerait selon l'Assemblée, à toutes les métropoles et communautés urbaines, et aux Communautés d'agglomération de plus de 50000

habitants. En revanche, il conserve son caractère facultatif dans les communautés de commune. C'est ce qui ressort du texte adopté par l'Assemblée en plénière le 26 novembre 2019.

La Commission mixte et paritaire a entériné la position de l'Assemblée nationale. Le texte sera finalement inscrit à l'article 80 de la loi promulguée par le chef de l'Etat le 27 décembre 2019. On remarque en résumé que si son existence a sérieusement été mise en cause dans le cadre de la loi Engagement et proximité, le Conseil de développement est sorti indemne de ce marathon législatif. Mais ne s'agirait-il pas d'un sursis avant exécution? La suite du nouvel Acte de la décentralisation nous en dira plus, avec le projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration » qui se pointe déjà à l'horizon.

II. PREMIERS ÉLÉMENTS SUR LE PROJET DE LOI « DÉCENTRALISATION, DIFFÉRENCIATION ET DÉCONCENTRATION »

« Le projet de loi "3D", pour décentralisation, différenciation et déconcentration, a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales sans constituer pour autant un nouveau « big bang » territorial. Il partira des besoins et des projets, plutôt que d'une solution définie d'en haut et administrée de manière indifférenciée ». C'est en ces termes que la ministre de la cohésion des territoires, Jacqueline GOURAULT présentait les objectifs de ce projet de loi.

Pourquoi « 3D »? Bien sûr, rassurons-nous, ce n'est pas du cinéma, mais d'un projet de loi très sérieux. Le premier « D » renvoie à la décentralisation. Même si la notion de décentralisation est déjà ancrée depuis les lois de 1982 et la révision constitutionnelle de 2003, l'idée aujourd'hui est de parfaire cette décentralisation pour rendre plus lisible l'action publique locale. Dans son discours à Arras, le 6 janvier 2020, lors du lancement de la première concertation régionale pour l'élaboration du projet, la ministre a évoqué quelques indications sur sa feuille de route dans l'élaboration de ce projet de loi: la décentralisation devait s'assortir d'une logique d'efficacité dans la répartition des compétences, de lisibilité de l'action publique et d'une clarification des responsabilités fiscales.

Elle a identifié 3 domaines prioritaires qui seront concernés par la nouvelle répartition de compétences: le logement, les transports et la transition écologique. Mais contrairement aux lois précédentes, il ne sera plus question de transferts uniformes à chaque catégorie de collectivités territoriales. Le principe d'uniformité qui a jusqu'à présent prévalu cèdera la place au principe de différenciation jusqu'alors utilisé avec beaucoup de parcimonie, notamment en Outre-mer, en Corse, et plus récemment pour la nouvelle collectivité européenne d'Alsace. La différenciation territoriale, principe fondateur du nouvel acte de la

décentralisation, consiste à attribuer par la loi, des compétences spécifiques à une collectivité territoriale ou la capacité des collectivités territoriales à exercer de manière différente une même compétence. Bien évidemment, l'essence même de ce principe n'est pas nouvelle, puisqu'elle renvoie au principe constitutionnel de l'expérimentation prévu depuis 2003. Toutefois, à la différence de l'expérimentation qui est nécessairement limitée dans le temps et à des collectivités choisies à cet effet, la différenciation peut être permanente et s'appliquera à toutes les collectivités territoriales. Ce dispositif, qui permet de prendre en compte les réalités locales ou les circonstances locales particulières de chaque collectivité, a d'ores et déjà été validé par le Conseil d'Etat dans son Avis du 21 février 2019 sur le projet de loi relatif à la collectivité européenne d'Alsace, ce qui a balisé la voie au Gouvernement pour aller plus rapidement. Mais quelle est la place de la démocratie locale dans ce nouveau projet de loi? A priori, il n'y en a presque pas, ce qui peut paraître paradoxal avec les discours tenus depuis le Grand débat national: remettre le citoyen au cœur du système. Pourtant cela ne paraît pas difficile à faire, il suffirait de rajouter un quatrième « D » Démocratie. Oui, mais, « 4D » c'est moins clinquant que « 3D ».

La démocratie locale sera-t-elle la grande victime du nouvel Acte de la décentralisation? Wait and see

AVEC LA SALLE



Membre du Conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole:

Votre exposé m'a fait comprendre qu'alors qu'il y a eu une crise de citoyenneté en 2018, la réponse est institutionnelle. Est-ce que la demande qui devrait être portée dans cette campagne [municipales 2020] ne serait pas la place de la démocratie locale et des citoyens? Pourquoi pas une 3^e loi portant sur le statut du citoyen dans la relation commune/intercommunalité puis avec les autres échelons territoriaux?



Membre du Conseil de développement du Grésivaudan

L'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct (SUD) est moins que jamais à l'ordre du jour, alors que les précédentes controverses ont montré l'inté-

rêt de l'envisager. Est-ce une option sur laquelle il serait possible de revenir ou cela a-t-il été balayé d'un revers de main? Y a-t-il eu une étude d'impact ou quelque chose qui justifie le fait qu'on n'aborde même pas le sujet?

Membre du CESER



Plusieurs observations: Les CD ont eu chaud et quid des intercos de - de 50,000 ha, quelle représentation citoyenne?

Sur la composition des CD: pas de texte statutaire, ils sont aux mains des élus. A Grenoble il y a une représentation diversifiée mais ce n'est pas le cas partout

Des choses se modifient subrepticement par exemple la disparition des compétences optionnelles.

Par ailleurs une seule Métropole accède au SUD: Lyon

Étudiant en Droit

J'ai été très intéressé par ce que vous avez dit sur le fait que cette loi cherchait à inverser la tendance en redonnant le pouvoir aux communes dans les intercommunalités. On sait par ailleurs qu'il y a une tendance à la fusion de communes. Pensez-vous que le gouvernement pourrait aussi revenir là-dessus

Alain Faure

Il y a des questions qui regardent le point de vue du juriste

- La question du SUD est-elle enterrée?
- La question sur les fusions
- Les règles du jeu concernant les compétences

La question sur la citoyenneté sera abordée dans la deuxième séquence avec les Gilets Jaunes

J'ai parlé tout à l'heure de "cavaliers législatifs" qui prennent force obligatoire. Dans la loi Engagement et Proximité, la question du suffrage universel direct [pour les intercommunalités] est un cavalier. Le projet de loi gouvernemental ne portait pas ce point. Le Sénat a profité de ce débat pour revenir sur cette question et a déposé un amendement, considérant que cette option devenait sans objet puisque l'objectif était de remettre maires et communes au cœur de l'intercommunalité.



L'idée n'est donc pas de placer le citoyen, l'individu, au sein de l'intercommunalité, mais bien maire et

commune. Le message envoyé aux maires est qu'ils seront les maîtres du jeu, eux et pas les citoyens.



J'ai travaillé sur ce point et me suis posé la même question: est-ce définitif? Mon avis est que la question n'est pas fermée. Lyon pourrait être une expérimentation.

Le gouvernement privilégie aujourd'hui les fusions par rapport à l'intercommunalité: inciter les communes à se regrouper en supprimant des communes

Nous sommes dans des termes très contradictoires:

- retour du Maire et/ou suffrage universel direct?
- échec des fusions antérieurement (1972) et succès fulgurant maintenant là où pas un spécialiste n'aurait misé dessus.

C'est un jeu très flou, étonnant à observer, difficile à décrypter

3/ LES RONDS-POINTS : NOUVELLE AGORA ? POUR QUELS PROJETS ?

Passons maintenant à une autre séquence avec les Gilets Jaunes. Nous avons des gilets Jaunes célèbres en Isère, avec le Rond-Point de Crolles. Il y a eu un livre [Sur la vague jaune], des émissions...



Il était une fois l'histoire d'une rencontre de plusieurs milliers de personnes de tous horizons qui se sont donnés RDV un samedi matin aux aurores.

La flamme qui les a alors rassemblés et animés a été la mise en place d'une ultime taxe. Beaucoup sont venus de fait pour défendre leur pouvoir d'achat.



Si je me rappelle bien c'était un 17 novembre!

Pour être certaine de ne pas faire d'erreur, je vais vous raconter cette fabuleuse aventure depuis un lieu de RDV qui m'est cher et surtout que je connais.

Ces milliers de français s'étaient donnés RDV sans se connaître. Et je peux vous certifier qu'à part quelques couples ou amis, sur les 250 personnes venues vers 8 heures sur le Rond-Point du Raffour de Crolles: personne ne se connaissait.

L'installation d'un braséro fut évidente et immédiate.

Il a servi à se réchauffer, à faire cuire, à se faire voir et à déterminer l'emplacement du futur QG, toujours en place à ce jour!

En 14 mois il a été déplacé une seule fois de façon conséquente... de 10 mètres.

Au fil des mois nous avons appris à nous écouter, à nous connaître mais pas seulement.

Au rond-point, les Gilets Jaunes vous diront en tout premier qu'ils ont retrouvé ici la Fraternité. Qu'il y a un tissage du lien social, de la solidarité. Ils ont retrouvé l'espoir.

Ils estiment que ce n'est pas en étant enfermé dans une salle qu'ils pourront mieux se faire connaître et surtout qu'ils ne pourraient pas faire remonter les problèmes ressentis et vécus par tellement d'autres français.

En étant obligés de se regrouper dehors, ils arrivent malgré tout à se rassembler, s'écouter, travailler et faire avancer leurs idées.



Ils sont visibles à l'extérieur, ils créent une pression vis-à-vis des instances locales, préfectorales et au final nationales.

Beaucoup de ronds-points ont fait des projections de films: « J'veux du Soleil » de François Ruffin, « Fin du moi, début du nous » de Jean-Claude Allard, mais également comme à Crolles « La Sociale » de Gilles Perret.

Après chacune des projections des ateliers d'échanges se développent entre le public, les Gilets Jaunes et des intervenants de la Sécurité Sociale, de la Caf, de Caisses de retraites pour éclaircir certains points, préciser et argumenter ou tout simplement renseigner les visiteurs.

Ces mêmes ronds-points ont créé des Ateliers d'éducation populaires animés essentiellement par des personnes internes aux Gilets Jaunes locaux, qui ont les compétences et l'envie de partager leur savoir.

Le rond-point est aussi un lieu d'entraide, de partage et d'aide: alimentaire, pour régler des problèmes administratifs, trouver du travail...

Ces ateliers traitent de l'économie locale et mondiale, du dérèglement climatique, du mouvement social, du bilan des Gilets Jaunes, des élections, du municipalisme, de la retraite et de bien d'autres sujets à venir.

Pourquoi ces ateliers? Il s'agit de se former, mais aussi de créer le débat avec tous les citoyens intéressés qui osent enfin s'exprimer.

La démocratie représentative ne fonctionne plus. Les Gilets Jaunes se posent en lobby citoyen. Toutes les idées sont abordées, débattues, les propositions sont discutées.

On tente malgré toutes nos différences de dégager des décisions communes et universelles.



Le pouvoir de vivre heureux et dignement avec un meilleur pouvoir d'achat reste notre premier light-motif.

Notre deuxième light-motif est d'affirmer le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple avec la revendication du Référendum d'Initiative Citoyenne en toute matière.

Des histoires de vie, des discussions, des disputes, la joie, sont présentes sur l'ensemble des Ronds-Points de France.

Comment je le sais?

Tout simplement parce que nous nous réunissons avec d'autres Gilets Jaunes de France. Cela s'appelle des ADA (Assemblées des Assemblées). La 5^e est en cours de préparation à Toulouse pour ce printemps.

Lors de ces ADA, environ 700 personnes représentent approximativement 300 ronds-points de France. Ces rassemblements durent 3 jours. Ces représentants des ronds-points travaillent sur différents sujets qui sont, au préalable, travaillés en local sur chaque rond-point.

Ils portent la parole qui leur est confiée.

Lors de la dernière ADA, ils ont évoqué des actions à mettre en place par chaque rond-point afin de retrouver un lien avec la population.

Voici quelques exemples:

- Aller sur les marchés et proposer des questionnaires sur les conditions de vie
- Proposer une Agora citoyenne. L'objectif pouvant être de débattre d'une ou plusieurs actions à mener dans les alentours proches
- Créer des ateliers de banderoles sauvages pour inviter des passants à participer
- Utiliser la technique des porteurs de paroles: les passants seront invités à s'exprimer, répondre ou poser d'autres questions aux propositions et questionnaires des Gilets Jaunes
- Créer des conférences thématiques avec des partenaires associatifs pour échanger entre professionnels et militants tout en invitant des participants extérieurs
- Et bien d'autres encore...



Autant d'actions que nous avons déjà développées sur le rond-point de Crolles.

Depuis 14 mois nous nous réunissons TOUS les mercredis soir pour faire nos AG sur le rond-point, le samedi est la journée consacrée aux actions.

Les techniciens et les élus de toute la France devraient s'inspirer de ce qui se passe sur les ronds-points! Ici, les hommes et les femmes en difficulté ont réussi à transformer ces lieux inhospitaliers en espaces publics, intercommunaux, agoras et surtout des personnes isolées et invisibles à devenir un groupe uni.

Ce mercredi 8 janvier nous avons lu ce texte que nous avons travaillé à plusieurs au même endroit. Il a été validé par une quarantaine de personnes qui ont donné leur aval pour qu'on vous le lise aujourd'hui. C'est en autre ça notre vie sur notre rond- point.

Écrire ensemble notre aventure comme l'ont fait Bernard & Luc dans notre livre: Sur la vague jaune, mais aussi nos rêves que nous avons rédigés dans notre cahier de doléances et remis à Mme la Députée de la 5^e Circonscription... Et bien d'autres aventures à venir



Avec la salle

Association LAHGGLO, association des habitants du Grand Grenoble, à laquelle peuvent adhérer toutes les associations et habitants de la Métropole

Je ne comprends pas ce mouvement [les Gilets Jaunes].

Il y a aujourd'hui, dans toute la région, une quantité de possibilités depuis des décennies, de participer, de donner son avis en tant qu'habitant, de rassembler des gens pour faire exactement ce que vous faites. Ce que vous dites, ceux qui vivent dans les associations d'habitants le vivent entièrement: la notion d'éducation populaire, de transformer des lieux inhospitaliers en espaces publics..., tout cela ce sont des actions qui sont déjà menées par ces associations. La question que je me pose: qu'est-ce qui s'est passé? Pourquoi les Gilets Jaunes ne sont pas ceux qui viennent dans nos associations.

Pourquoi avons-nous tant de peine à faire venir les gens? Les GJ bénéficient d'un éclairage extrêmement fort par les médias

(qui peut aussi se discuter) alors que pendant ce temps des gens travaillent depuis des années à l'intérieur des entreprises, dans les villages, villes et quartiers et ont de la peine à rassembler des gens pour faire exactement ce que vous faites. Je voudrais comprendre pourquoi.

Un membre du C2D



Allez-vous vous servir de tout ce que vous avez accumulé depuis plusieurs mois pour vous présenter aux prochaines élections municipales?

Une Membre d'associations de quartier et du C2D

Comment pérenniser cette mobilisation des gens sur leurs intérêts et la progression de la connaissance sur les sujets? Je comprends ce mouvement parce que nous, on rame, parce qu'on n'est pas écouté ou à la marge sur quelques directions. Cela progresse à la vitesse de l'escargot

Un candidat aux élections municipales

Quel est votre positionnement sur les choix établis sur certains projets sur lesquels on ne nous demande pas notre avis?

Une candidate aux élections municipales

Nous avons envie avec notre liste de faire beaucoup de participation citoyenne. Au vu des questions précédentes, que faudrait-il pour que les GJ participent à la concertation venant de la mairie ou de la métropole? On a l'impression d'un rejet de ce qui est proposé par les institutions. Comment faire pour que ça marche?

Une citoyenne de Chapareillan

Je connais les gens du Rond-Point. Je suis épatée par la vitesse à laquelle ils ont grandi, mûri. Mais une chose me titille: pourquoi une Association?

Un participant

Vous ne trouvez pas que depuis quelques mois, le mouvement fait du surplace? qu'il n'avance plus? qu'il faudrait se structurer pour aboutir à quelque chose? C'est bien beau d'avoir des idées mais si on n'arrive pas à les mettre en place... problème!



Un membre du Conseil de développement du Pays voironnais

Compte-tenu de la qualité des communications et des débats de ce soir, l'amphithéâtre devrait être plein... Mais le problème, c'est que le citoyen ne se sent pas concerné... il attend un tas de chose mais ne se sent plus

concerné

Alain Faure:

des questions très riches et qui pourraient demander des heures pour y répondre. Je vous propose de commencer par votre lien avec le monde associatif dont vous avez toutes les valeurs, et votre rapport aux municipales proches.

Les Gilets jaunes

Jusqu'au 17 novembre (2018), je ne m'étais jamais intéressée aux problèmes de mon pays, de ma vie... je me suis laissé vivre.

Et puis, ce mouvement m'a appelée parce qu'il ne correspond à rien de ce qui existait, c'était surtout un appel à un ras-le-bol!

On est restés, on est encore là, près de 50 personnes [250 le 1er jour], intéressés à bosser là-dessus. On ne veut pas rentrer dans une coquille parce que celles qui existent ne fonctionnent pas si bien que ça. Vous végétez plus ou moins. Je ne dis pas que nous allons mieux nous en sortir, mais on veut essayer autre chose.

Pourquoi une Association? Pour avoir accès aux droits et salles de notre municipalité, c'est une association collégiale: la Famille Jaune [dont tous les GJ de Crolles ne font pas partie] qui nous permettra entre-autre de collecter les surplus alimentaires pour des colis à distribuer.



Les Municipales: certains d'entre nous ont été contactés par des listes d'opposition. J'ai refusé parce que je ne me sens pas mûre, pas prête. Mais je serai présente à toutes les réunions pour faire remonter les besoins et envies des Gilets Jaunes.

Les Gilets Jaunes prennent de la "maturation", on assiste à des Assemblées des assemblées, c'est-à-dire qu'on arrive à se regrouper, on travaille sur des ateliers. On est en train de grandir, de changer. Le mouvement stagne mais toujours autant de personnes nous soutiennent. Et on est en train de s'éduquer, d'apprendre. Moi j'étais apolitique, a-syndiqué. Qu'est-ce qui m'a fait sortir dans la rue? Notre premier interlocuteur devrait être la Maire qui devrait faire remonter les problèmes. Au Rond-Point de Crolles, on accepte tout le monde avec nos différences. A partir de là on construira quelque chose. Nous sommes en lutte contre ce système néo libéral qui détruit la planète, pour une reprise du pouvoir, le partage des connaissances et l'apprentissage.

Alain Faure:

C'est un moment où on s'est parlé et écouté. Il y a plein de contradictions, on demande à la fois la lune et d'avoir les pieds sur terre. C'est passionnant d'avoir entendu ces mots: changement, maturation, grandir... La démocratie, c'est une effervescence, un combat bizarre, jamais gagné ni perdu, toujours reformulé. Et maintenant, place aux paillettes, au spectacle avec quatre étudiants de Master de Droit public.



4/ TROIS SAYNETES SUR LA VIE DU COUPLE COMMUNE/ INTERCOMMUNALITE



SÉQUENCE 1: COUPLE INFERNAL – AU SIÈGE DE CAMPAGNE

Le candidat à l'élection municipale est assis dans son bureau, un de ses amis proche, travaillant à la métropole le rejoint pour parler de son programme.

Candidat: Viens, entre et installe-toi. J'ai enfin fini mon programme municipal, ou mon « projet » c'est plus dans l'air du temps.

Ami: Ah ça c'est sûr, tu pourras dire que c'est TON PROJET. Bon. Sinon, ce projet municipal il s'intéresse à la métropole quand même? T'as pas oublié que les deux élections ont lieu en même temps?

Candidat: Ah non hein! Ne recommence pas avec ça, les électeurs n'y comprennent rien de toute façon! Moi je veux un projet porteur. Un projet qui claque
Un projet qui ramène des voix!

Ami: Et t'arrive à avoir un programme de ce style sans empiéter sur les compétences de la métropole?

Candidat: Bien sûr, puis de toute façon la métropole je veux en sortir.

Ami: Ahah c'est impossible mais bon! Allez, dis-moi ton programme!

Candidat: Je te préviens, quand t'auras vu ça.! Tu sauras pour qui voter! Donc, la première

chose, c'est la mobilité! Une meilleure mobilité c'est plus de consommation. Donc, transport gratuit pour tous!

Ami: Alors là...

Candidat: Quoi? T'en restes bouche bée?

Ami: Non! C'est-à-dire que les transports sont une compétence qui a été transférée à la métropole.

Candidat: Hey oh, je connais tes affinités avec l'intercommunalité hein, mais tu ne vas pas me la sortir à toutes les sauces. Moi maire, je rendrais les transports gratuits sur l'ensemble du territoire de ma commune.

Ami: Tu pourras le faire au niveau métropolitain oui, mais pas au niveau communal.

Candidat: Les formalités on verra plus tard.! Écoute la 2^e proposition.
C'est ma préférée!

Concernant le trafic automobile, nous souhaitons mettre le Cour Salvador Dali à 70 km/h, parce que 50 km/h autant y aller en tracteur et nous souhaitons aussi, transformer le boulevard Boumer en rue piétonne

Ami: Mais... C'est la métropole qui est responsable de l'ENSEMBLE des routes et voies de déplacements. Donc c'est encore impossible! T'es sûr que ce sont les électeurs qui ne comprennent rien ou c'est toi?

Candidat: C'est illisible ces histoires de compétences. Donc pour simplifier tout ça, je propose de récupérer toutes les compétences. Je ne veux pas être un maire pantin au service de la métropole.



Ami: Mais en étant maire tu seras aussi élu de la Métropole. Donc c'est toi qui auras l'opportunité de faire entendre ta voix au sein du conseil métropolitain.

Candidat: Ouhhh! C'est technique ça, tu m'expliqueras après!

3^e proposition: Rendre l'eau gratuite pour tous les habitants de ma ville, étant donné que l'eau est un bien commun de l'humanité.

Ami: Non mais tu le fais exprès?

Candidat: Quoi encore? Tu vas me dire que c'est la métropole qui gère l'eau?

Ami: Oui, de A à Z, tout le cycle de l'eau. En fait, tu n'as pas de programme pour les élections municipales, mais un super projet métropolitain toi!

Candidat: Mais il me reste quoi comme compétence à moi? Je voulais faire construire un quartier d'affaire avec des gratte ciels, un peu comme la Défense tu vois! J'ai le droit à ça?

Ami: Étant donné que le PLUI entre en vigueur en janvier 2020, la création d'une telle zone sera du ressort de l'intercommunalité.

Candidat: En fait, on nous prive de nos pouvoirs de Maire! On n'a plus aucun droit alors que nous sommes élus directement par le peuple! Je ne vois qu'une solution...

Ami: Laquelle?

Candidat: Faire campagne sur la suppression de la métropole.

Ami: Tu te présentes pour être maire, pas législateur hein?

Candidat: Avec ce millefeuille administratif tu ne peux rien faire, tu sais pas qui est compétent, tu sais pas vers qui te tourner, tu sais pas ce que tu as le droit de faire! C'est n'importe quoi, moi je veux être maire, et administrer correctement ma commune, sans récupérer la misère des communes environnantes!

SÉQUENCE 2: MARIAGE DE RAISON:

Scène de ménage dans l'appartement, Commune (C) s'exaspère car Métro (M) ne vide pas les poubelles.



C: (en criant) Métro vas vider les poubelles s'il te plait c'est ton rôle! Je suis débordée! J'ai d'autres priorités!

M.: Oui je vais le faire ne t'en fais pas!

C: J'espère bien car ne l'oublie pas. Notre contrat de mariage le stipule: le rôle de la collecte, du tri et de la gestion des déchèteries te revient!

M.: Pas la peine de me le rappeler tous les jours, c'est une rude mission mais je suis présente tous les jours sur le terrain!

C: Certes tu es présente mais il demeure qu'il y a des critiques qui émanent sur ta façon de faire, et certaines communes se plaignent de ne pas te voir récolter les déchets!

M.: Ah bon de la part de qui?

C: De Magnum, elle me l'a dit au marché! ça dérange la vie des usagers! Fais-y attention!

M.: Il y a toujours des gens pour se plaindre et qu'ils ne voient pas les grandes avancées accomplies et les objectifs considérables que je me fixe.

C: Ah oui lesquelles!?

M.: Je compte perfectionner la collecte des déchets en ramassant les déchets alimentaires. Chaque foyer concerné recevra gratuitement un "bio seau", des sacs compostables et une nouvelle poubelle de couleur marron. Le bio seau sert à stocker les restes alimentaires. Le bio seau doit ensuite être vidé, environ tous les trois jours dans la nouvelle poubelle marron. Je passe ensuite, une fois par semaine, pour ramasser le contenu de la poubelle marron dans un camion poubelle dédié. Le résultat de la collecte est amené au

centre de compostage de Murianette pour y être transformé en compost, qui servira aux agriculteurs locaux. La Métropole va également construire un « centre de méthanisation », qui servira à produire du biogaz à partir de ces déchets. Ce gaz naturel allant lui-même par la suite servir de carburant aux camions poubelle de la Métropole. On ne peut pas me reprocher de ne rien faire!

C : En effet c'est du beau travail encore faut-il le faire rentrer dans la tête de 450 000 habitants! Moi je tente de le faire intégrer aux copropriétés, établissements scolaires, résidences pour personnes âgées pour une meilleure gestion et que l'on atteigne les objectifs!

M : En tout cas mes expérimentations montrent que cela rentre dans la tête des gens et qu'il y a une réelle prise de conscience de la part de tous. Pour plus de transparence, il est même possible de visiter les centres de tri!

C : C'est bien et il est vrai que sur le terrain métropolitain il y a plus de 21 déchèteries ce qui permet à tous de s'y rendre et de jeter les déchets les plus encombrants.

M : Bref je sais, j'ai une grosse mission mais tout le monde coopère et je crois que c'est bon que ce soit moi qui garde la compétence! Je vais vider les poubelles maintenant!

SÉQUENCE 3 : UNION CONSTRUCTIVE

Le maire candidat à sa réélection, distribue des tracts sur un marché de sa commune, et va à la rencontre de ses administrés pour parler de la mise en service du prolongement de la ligne de tram, un projet métropolitain ambitieux et nécessaire.



Maire: Bonjour madame/monsieur, comment ça va? et n'oubliez pas d'aller voter! Bonjour madame/monsieur, et vous ça se passe bien dans le quartier?

Administré: Ah bah! oui et le prolongement du tram c'est une belle réussite! Enfin on a le tram qui vient jusque chez nous. C'est sûr que

nos trajets vont être simplifiés on aura moins de correspondance pour aller jusqu'à Grand-Place.

Maire: Bien sûr monsieur, tout le but de l'opération était de vous simplifier la vie, et de dynamiser encore ce quartier qui draine 1800 emplois et 5000 habitants. Et tout ça parce que l'on a été très largement soutenu par la Métro autant financièrement que politiquement. Ce n'est pas évident tous les jours de travailler en commun avec les villes voisines, mais ce prolongement du tram c'est l'exemple de la réussite de la coopération intercommunale.

Administré: Après, bon quand même tout cet argent dépensé... vous savez j'ai un petit commerce en face du terminus et j'espère quand même que ça va nous amener de nouveaux clients, peut être que vous auriez plutôt mieux fait de subventionner les commerces du quartier.

Maire: Je ne regrette pas l'investissement du moindre centime dans ce projet, car j'en suis convaincu, c'est tout le secteur qui va être dynamisé. C'est une aubaine pour votre commerce car on attend 5000 voyageurs par jour soit autant de clients potentiels. C'est comme ça que l'on va largement rentabiliser les 30 millions d'euros investis, en redistribuant tout cet argent dans l'emploi et la revitalisation de tout le quartier. D'autant que ce projet s'inscrit dans un programme à long terme porté par la métropole et ardemment défendu par Pont-de-Campagne et Écruelle. En 2025 on déplace la gare SNCF de Pont-de-Campagne au nouveau terminus du tram ce qui va encore accroître de 20 % la fréquentation du tram et largement pérenniser cet investissement.

Administré: Mais pourquoi Écruelle et la Métropole s'intéressent au déplacement de la gare SNCF de Pont-de-Campagne?

Maire: C'est un projet global, co-construit avec de nombreux partenaires. Vous savez la mobilité urbaine ne peut être pensée que dans une logique territoriale étendue. Ce projet revitalise le secteur certes, car il va permettre d'attirer de nouveaux projets immobiliers, des investissements privé et public comme la construction d'un nouveau centre culturel d'envergure. Mais, ce projet concerne aussi les villes voisines, car il redistribue les cartes. En effet, le nouveau terminus du tram devient un pôle d'échange avec un parking relais pour simplifier l'accès à la ville et ses environs pour les habitants de la périphérie.

Administré: On nous bassine avec le réchauffement climatique et vous construisez des parkings, ce n'est pas logique!

Maire: Le parking relais n'est pas contradictoire avec une politique environnementale. Ces politiques métropolitaines de création de pôles

d'échanges nous incitent tous à adopter des modes de déplacements plus doux. Par exemple une nouvelle autoroute à vélo passera également par ce parking relais ce qui permet de réduire les distances parcourues en voiture.

La Métropole quant à elle permet de construire avec les villes voisines des projets aux investissements lourds qui dépassent les frontières de nos villes et donc nos compétences, Cela protège notre environnement, apaise notre ville et nous simplifie la vie.

Administré: Ah! oui je ne connaissais pas l'utilité de la métropole!

Maire: Eh oui! monsieur, avec la Métropole, à coopérer on a tout à gagner!



Ces dialogues font écho aux débats précédents et montrent bien les contradictions dans lesquelles on se trouve.

Dès qu'on se situe dans le jeu, on voit bien qu'on dit des choses et qu'on dit son contraire... aussi quand on fait de la politique

Je vous propose de prendre une dizaine d'interventions, puis les étudiants nous donneront leur avis, parce qu'ils se sont mis en scène mais peut-être ont-ils aussi leur opinion derrière le jeu

DGS Anancy: Bravo pour cette mise en scène, mais pourquoi n'avons-nous pas eu droit à une scène d'un mariage d'amour?

Zeus Dodji Akpatcha: Merci pour ces saynètes... mais je n'ai pas senti la place des enfants! Quelle est la place de la démocratie au sein de ce couple?

Une élue et membre d'une Union de quartier: Une autre scène possible: "c'est pas moi, c'est la Métro" ou l'inverse. Donc comment faire?

Alain Lauriot, LAHGGLO: [c'est pas moi...] C'est une phrase qui disparaît, mais il faut maintenant que la Métro soit plus proche des habitants. Pour le reste cela vaut le coup d'être dans la Métropole aussi bien pour les grosses que pour les petites communes. Par exemple sur la question de l'eau. Il reste bien sûr des oppositions, comme dans une copropriété, comme l'Europe...

Pierre. Bejjaji, élu communal et métropolitain: Avez-vous imaginé qu'un élu à la Métro ne soit pas Maire?

Christine Garnier, Vice-Présidente Métro: Une question un peu provocatrice: pourquoi dit-on

que les élus métropolitains ne sont pas élus au suffrage universel direct, alors que le 15 mars, on va déposer des bulletins avec deux listes, une municipale et une métropolitaine? Et du coup, pourquoi n'avons-nous pas beaucoup de débats sur ces questions métropolitaines, les compétences, les projets métropolitains?

Est-ce que cela ne vient pas du mode de scrutin qui est un suffrage universel direct mais par commune, par fléchage sur des listes communales et pas à l'échelle de la Métropole, ne permettant pas d'avoir un choix pour un vote et un projet métropolitain quelle que soit la commune dans laquelle on habite.



B. Aubrée, Membre du Conseil de développement: Pour alimenter la question posée par Ch. Garnier, une raison, c'est qu'il n'y a pas ou très, très peu de dimension métropolitaine dans les campagnes municipales. La Métropole, on ne l'entend pas.

C'est pour cela que le Conseil de développement a imaginé trois rencontres dans l'Y grenoblois, en y invitant listes candidates et habitants pour tenter de dépasser des questions purement communales et s'interroger sur cette relation commune/métropole

Un Gilet Jaune: Existe-t-il un moyen pour dissoudre la Métro?

Membre du CESER: Vous avez parlé couple infernal et enfants. Moi j'ai envie de parler de la grande cousine. Quelles relations avec la Région?



PL. Serero, Membre du Conseil de développement: Je suis au Conseil de développement, dans une union de quartier, dans une association et j'aggrave mon cas en habitant le Centre-Ville de la ville centre. Mais ayant vécu dans une petite commune, je me rappelle combien je m'y suis ennuyé étant enfant et jeune et à quel point un mouvement social peut être libérateur et ouvrir l'horizon. Quand j'ai déménagé, mon critère était: j'irai là où il y a du monde parce qu'il y a de la vie! On a parlé de couple, mais sur un territoire il n'y a pas que les élus; il y a les habitants et d'autres acteurs, associations, Etat, entreprises. Quelles discussions avec tous ces acteurs?

Alain Faure: Toutes les questions posées ne sont pas des questions pour les étudiants. C'est plutôt un jeu de miroir où on se parle de là où nous sommes, de notre lieu. Ce que je voudrais vous demander [à vous étudiants], c'est: ce débat, que vous avez pris avec beaucoup d'humour, au fond de vous, quelle est votre pensée? quelle est votre réaction?

Les étudiants: Je ne pense pas que la question soit qu'il y a trop ou pas assez de métropole, mais plutôt celle de la représentation des élus. Et donc de la responsabilité de l'élus pour faire entendre la voix de la collectivité au sein de la Métropole. Les élus sont en effet élus au suffrage universel, mais sans aucun programme sur la Métropole

Le vœu est celui d'unir des territoires pour créer des projets en commun parce que les communes n'en ont pas la capacité seules. De plus, les gens bougent et sortent du périmètre communal. [L'intercommunalité], je pensais qu'il s'agissait d'un processus d'intégration des communes. Je suis

aujourd'hui plus sceptique. Mais la démocratie participative peut avoir un poids important dans l'évolution vers un programme métropolitain. La Métropole est un plus. C'est le rôle des élus d'informer sur le mode de scrutin et sur l'importance de la coopération.

La Métropole, c'est un objectif de collaboration et un moyen de diminuer les inégalités entre communes. Mais il faut la légitimer démocratiquement. On ne sait pas aujourd'hui qu'on vote aussi pour les conseillers métropolitains, alors que la commune est ancrée dans les consciences.



Sébastien Lenoir, Directeur Général des Services du Grand Anancy nous parle de cette Communauté d'Agglomération, née de la fusion de 5 intercommunalités (EPCI) du Bassin annécien. Il est accompagné de Sylvie Niouma, Directrice aux Evolutions institutionnelles et Relais territoriaux. Sébastien Lenoir est questionné par Pierre Merle.

Pierre Merle: Sébastien Lenoir vous êtes directeur général des services de la communauté d'agglomération du grand Anancy, une intercommunalité née le 1er janvier 2017. Un territoire de 34 communes qui rassemble 205.000 habitants. C'est un territoire qu'en tant que technicien vous connaissez bien puisque vous avez été auparavant de 2010 à 2017 directeur général des services de la communauté d'agglomération d'Anancy qui rassemblait 12 communes au moment de sa fusion avec quatre autres communautés de communes pour former donc le grand Anancy.

Concernant votre rôle de grand témoin ce soir, le programme de cette controverse parle de fusion au singulier, en réalité c'est au pluriel qu'il faudrait employer le terme, puisque votre établissement

5/ GRAND TÉMOIN: LE GRAND ANNECY, UN EXEMPLE DE FUSION DE COMMUNES ET D'INTERCOMMUNALITÉS



a connu le même jour une fusion entre cinq intercommunalités mais aussi une fusion des cinq plus grandes communes du territoire pour former la commune nouvelle d'Anancy. Double bouleversement donc.

Une première question concernant cette fusion entre cinq intercommunalités. Aujourd'hui le Grand Anancy, comme beaucoup d'interco, lie des territoires très contrastés, des espaces de plaines urbanisés, des espaces de moyenne-montagne plus périurbains. Cette fusion a-t-elle été un mariage forcé, un mariage de raison, un coup de foudre tardif? immédiat? comment en est-on arrivé à ces 34 communes?

Sébastien Lenoir: C'était en 2010. De la fenêtre de mon bureau d'une intercommunalité puis en traversant le couloir, j'ai une vue sur 9 autres intercommunalités!

« A quoi ressemble un élu du quotidien quand nos mobilités dépassent largement le périmètre communal? » Cette question posée dans une note proposée à l'entrée de cette salle (Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locale, voir en annexe) est exactement celle que



le Président et moi-même avons posée à nos élus. Nous nous sommes dit: nos institutions locales ont au moins 20 ans de retard sur ce que font les acteurs économiques et ce que font les habitants sur notre territoire.

Le Président, avec sa vision politique, a dit: il faut qu'on bouge, on va essayer d'avoir un beau projet, un projet innovant. Mais que ça n'allait pas être un mariage forcé, ça c'était clair

On réalise 2 fusions qui ont été assez remarquées en France: plus grosse fusion de communes en France et importante fusion d'intercommunalités. Pour l'instant, c'est plus l'histoire d'un échec relatif car le projet de départ était plus ambitieux, on espère qu'on pourra aller jusqu'au bout.

Méthode: on a objectivé les choses à partir de 42 indicateurs: où je vais travailler? où je me soigne? où je fais mes courses? où je me diverti? les périmètres d'intervention des pompiers? on prend tout ça on met 42 cartes les unes sur les autres et on se rend compte en fait que les 10 intercommunalités sont hyper intégrées, elles constituent le bassin de vie d'Annecy, 350 000 habitants où les gens vivent ensemble. Ils transcendent tous les jours les frontières communales et intercommunales et les acteurs économiques font la même chose.

La vision politique c'est: faire le tour des 10 intercommunalités, des 105 conseils municipaux pour construire un projet avec une vision à terme qui pourrait être: 1 bassin de vie = 1 seule agglomération = des communes regroupées suffisamment solides pour exercer leurs propres compétences.

Pierre Merle: Concernant maintenant la fusion qui a mené à la naissance de la commune nouvelle d'Annecy. Annecy a fusionné pour rappel avec les communes d'Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod, vous du côté de l'interco comment avez-vous vécu cela? Est-ce que les services et les élus communautaires ont été associés, est-ce que c'est une démarche qui s'est faite en bilatéral discrètement entre les communes concernées?

Sébastien Lenoir: En fait, quand on va faire le tour des intercommunalités pour expliquer notre vision de l'intercommunalité, fusionner des intercommunalités et fusionner des communes, dans certaines intercos, on nous dit: « Allez-y vous, faites-le-vous, commencez, montrez l'exemple »

Et là, le Président de l'agglo, Maire d'Annecy dit "après tout on va montrer l'exemple". Il propose à ses collègues maires un projet: fusionner les 13 institutions qu'on représente (l'agglo et ses 12 communes) et ne faire qu'un.

Pourtant, on sait qu'il y a des petites communes qui ne sont pas favorables; mais tant qu'elles n'ont

pas de porte-drapeau, personne n'ose dire non parce que les plus grosses disent banco.

D'un seul coup, la commune nouvelle d'Annecy passe de 55 000 habitants à 130 000 habitants. On a cru très longtemps qu'on allait réussir à faire cette fusion à 13. Mais un jour, un maire d'une toute petite commune dit "je ne suis pas d'accord"! A partir du moment où il y en a UN qui dit je ne suis pas d'accord, 3, 4 autres l'ont dit aussi... Or, à ce moment-là, la règle législative imposait l'unanimité pour faire une fusion de communes.

Les communes les plus urbaines ont donné leur accord. Les 6 communes les plus importantes fusionnent donc entre elles, pas du tout de manière cachée pour répondre à votre question et en même temps l'agglo dit je poursuis mon chemin sur une fusion d'intercommunalités et les deux démarches se font exactement dans le même calendrier.

Pierre Merle: A votre avis, qu'est ce qui a fait que le maire d'Annecy a emporté l'accord de ses voisins?

Sébastien Lenoir: Le discours est simplissime: quand on a dit un seul bassin de vie, donc une seule agglomération et à l'intérieur de l'agglo, des communes regroupées pour être capables de soutenir les services publics de proximité, il n'y a personne qui peut dire autre chose que ça, personne ne peut combattre cette idée-là. Après ce sont des questions de maturité politique et c'est pour ça qu'on n'est surtout pas allé vers un "mariage forcé". Il n'y a que cinq intercommunalités qui disent d'accord on fusionne. Les cinq autres viendront, demain, après-demain ou encore après mais elles viendront et il y aura un jour une seule agglomération sur ce territoire.

Mais en même temps, il y avait cette volonté de respecter la maturité des territoires.

Et dans les communes ça été la même chose. Des communes n'étaient pas prêtes à le faire, elles ne l'ont pas fait. Par contre, et cela a été très étonnant; en même temps que la commune d'Annecy faisait sa fusion au 1^{er} janvier 2017, une autre, Fillière, fait une fusion et il y a même deux autres communes qui disent: "c'est la bonne idée, on va fusionner avec notre voisin".

Ce mouvement de fusion de communes est toujours en cours à l'agglo, elles fusionnent car elles croient en ce mécanisme.

Pierre Merle: On a parlé plus tôt dans la soirée de la question des enjeux de proximité des services publics. Parfois, quand on entend 'fusion' que ce soit fusion de communes, ou fusions d'intercommunalités, certains entendent éloignement des services publics pour les habi-

tants. Comment actuellement les services du Grand Annecy réfléchissent à leur présence du côté par exemple d'Alby sur Chéran? Est-ce que cette proximité est posée comme l'enjeu majeur par vos élus, ou ce n'en est qu'un parmi d'autres?

Sébastien Lenoir: En fait on se pose la question, on se dit: on va s'unir, se rassembler mais pour faire quoi? On a le projet de se mettre ensemble, de se marier, mais quelles sont les valeurs sur lesquelles on doit s'entendre, qui nous rassemblent et qui vont être fondatrices de cette interco? Les élus valident tout ça, la solidarité au bénéfice des habitants du territoire, l'équité entre citoyens, l'élaboration d'un projet stratégique (le projet de territoire) et la subsidiarité c'est-à-dire la garantie du couple communes-EPCI.

Je pense que toute la réussite tient simplement à cette réflexion, tout s'est joué ici, où on se dit: mais qui est le plus efficace pour agir à quel niveau et pour quelle politique?

Et donc on fait une liste avec les maires concernés par la fusion des intercommunalités.

On se dit, l'intercommunalité elle va exercer les compétences stratégiques et seulement celles-là, les quatre grandes compétences imposées par la loi: le développement économique, l'aménagement du territoire, l'environnement, la mobilité plus une compétence historique, la gérontologie (presque 800 salariés, exploitation en régie: EHPAD, résidences autonomie, aide à domicile, portage de repas...). L'agglo ne va faire que ça, les communes feront tout le reste: petite enfance, jeunesse, scolaire, périscolaire, sport, culture, cadre de vie quotidien, espaces verts, action sociale, animation...

Je peux vous garantir que ça c'est fondamental, parce que chacun a sa place. Quand on a cette répartition des compétences, chacun a à faire sur son domaine de politiques publiques.

C'est la question des communautés de communes et d'agglo XL, XXL de plus de 50 communes, qui ont beaucoup été critiquées: le maire n'a plus de place, il est complètement dilué.

En fait, chez nous, le nombre de communes n'a jamais été un débat, parce que le maire, quand il a sa casquette de maire dans sa commune, il a suffisamment de boulot, il a une légitimité, une crédibilité qui est encore là. Et l'agglo reste sur ses seules compétences.

On a une conférence des maires qui se réunit une fois par mois, elle est centrale. Chaque mois, grâce à cette répartition des compétences très claire, la conférence des maires ne produit pas de réflexes municipaux, elle produit de l'intercommunalité, ça c'est très étonnant. Le Président a eu la bonne vision. En fait quand les maires viennent

on traite uniquement des cinq compétences de l'agglo et là ils produisent de l'interco et ils savent que, quand ils rentrent dans leurs mairies, ils ont suffisamment de choses à faire, avec les services publics de proximité.

Mais ça veut dire que quand on a un maire qui dit demande pour son gymnase une aide à l'agglo – l'agglo banquière – on lui répond: 1: l'agglo n'a pas de compétence sports donc elle ne va pas t'aider et 2: si tu n'y arrives pas tout seul avec ton gymnase, tu fusionnes avec les communes qui t'entourent" Ce discours clair n'est pas toujours suffisant bien sûr, il faut encore une question de maturité. Mais, la clarté des compétences, elle règle plein de difficultés.

Pierre Merle: Aujourd'hui avec cette commune nouvelle on arrive à une situation où la ville-centre rassemble 60 % de la population de l'interco et la moitié des élus communautaires. Annecy, aujourd'hui c'est 130 000 habitants, quand la commune la plus grande qui la suit n'en rassemble que 9 000. Ici, concernant la métropole grenobloise on entend parfois dire que la construction intercommunale a été difficile justement parce que la ville-centre a toujours eu un poids démographique assez restreint dans son agglomération, est-ce que vous diriez qu'avoir une ville-centre dont le poids est si important facilite maintenant les décisions, puisque son leadership est incontesté, ou au contraire l'agrandissement d'Annecy a plutôt crispé les nouveaux partenaires?

Sébastien Lenoir: en fait pour nous le débat n'est pas sur le poids démographique et donc le poids démocratique dans l'instance de décision, on a plutôt beaucoup travaillé et je pense que c'est très partagé, sur le fait que c'est un pari gagnant-gagnant.

Il y a deux locomotives, c'est la ville-centre et l'Agglo, s'il y en a une des deux qui tousse ça fait tousser tout le territoire. Par contre, l'Agglo a tout à gagner d'avoir une ville-centre puissante et la réciproque est vrai également. Et ça les communes l'ont bien compris, avoir une ville-centre qui rayonne, qui brille, tout le monde a à y gagner, c'est bon pour tout le monde, il n'y a pas ce débat-là.

Et puis vous savez, je désacralise beaucoup la question du poids démocratique. La commune-centre représente effectivement la moitié moins un des conseillers communautaires et on peut poser la question à l'autre bout du curseur d'une commune qui a un seul représentant sur les 93 conseillers communautaires.

En fait, en conseil communautaire, il n'y a pas de vote où on se dit « pourvu que celle-là elle passe ». La culture du consensus est construite dans la conférence des maires et quand les sujets arrivent en conseil communautaire, ils sont

matures politiquement.

On a deux sujets polémiques à l'Agglo, le projet de construction d'un centre de congrès au bord du lac et le percement d'un tunnel sous le Semnoz. Sur ces deux sujets-là, on vote et quand il y a un vote, le rapport de voix, il est de 85/15. Il y a malgré tout un consensus même s'il y a une opposition.

La question du poids démographique et démocratique de la commune-centre ne se pose pas, ce qui est important c'est que ni l'agglo ni la ville-centre ne tousse parce que ça ferait tousser tout le territoire.

Pierre Merle: Si vous voulez vraiment avancer, fusionner la ville centre, est-ce votre singularité en terme d'EPCI?

Sébastien Lenoir: Si on enlève cette question de la ville centre qui concerne peu de communes en France, on pense nous que 35000 communes en France, le plus haut score en Europe, ce n'est pas tenable. Si on veut que le service public de proximité continue à exister en proximité, en accessibilité, il faut qu'il soit porté par des communes qui aient suffisamment les reins solides pour les supporter.

Sur notre territoire, on pense que les communes, briques élémentaires de constitution du territoire, doivent faire quelques milliers habitants. On sait que les communes qui ont 300, 400, 700, 1200 habitants, ne pourront plus porter à bout de bras des services publics de proximité.

Pierre Merle: Question simple pour terminer, mais qui est toujours intéressante: Depuis le début de votre carrière dans la fonction publique territoriale vous avez vécu j'imagine de nombreux bouleversements législatifs, comment à votre avis le rapport communes-intercommunalité va-t-il évoluer dans les prochaines années? Est-on arrivé à un équilibre stable ou pas vraiment?



Sébastien Lenoir: Nous ne croyons pas beaucoup dans la loi qui change la vie réelle. On peut toujours critiquer la loi, l'Etat mais dans nos lois, il y a des marges de manœuvres. S'il existe un consensus local pour une construction institutionnelle telle que celle que nous avons réalisée, la loi ne l'interdit pas.

Le Président de l'Agglo d'Annecy est le Président de l'Association Des Communes de France (ADCF), donc on échange beaucoup avec les ministres, on leur dit surtout de se calmer avec les règles prescriptives, de laisser aux territoires les capacités humaines et de projets et de ne pas trop peser sur les process juridiques.

Bien sûr on respecte la loi mais on a pris pas mal de distances. Par exemple, la loi nous impose un pacte de gouvernance mais nous, nous avons voté depuis maintenant bien longtemps un pacte de confiance en début de mandat sur la question de l'identité du territoire, des valeurs qui nous rassemblent et des priorités qu'on souhaite poursuivre ensemble.

Débat avec la salle

Ce qui a été présenté a-t-il été débattu en 2014? dans le processus de décision, où sont les habitants?

Sébastien Lenoir: question passionnante, est ce que ces sujets ont été abordé au niveau des élections de 2014? Réponse négative pour tout le monde.

Est-ce que c'est pour ça qu'il ne faut pas faire? C'est une question qui nous a agité pendant des mois car personne n'avait parlé des questions de fusions en 2014.



Cela pose la question du rôle de l'élu: est-ce qu'il est la caisse de résonance de ses habitants - il fait ce que les habitants lui demandent de faire - ou est-ce que le rôle de l'élu c'est d'essayer de montrer le chemin qu'il pense être le meilleur pour l'intérêt général, même s'il ne l'a pas mis dans son programme. Il n'y a pas de vérité, on a mis cette question-là en débat. Pour certains qui ne sont pas entrés dans la fusion des 12 communes qui était envisagée, c'était réhibitoire de ne pas en voir parlé en 2014, pour d'autres au contraire leur rôle était de faire cette fusion car ils pensaient que c'était bon pour leurs communes.

Le citoyen, la compétence il s'en fiche, il veut que le service soit rendu, peu importe qui est compétent. Comment se passe la relation de proximité avec le citoyen, par exemple pour la mobilité?

Question de l'identité, de la diversité des communes dans tout cela? Conséquence des fusions: cela va limiter le nombre des gens qui vont s'impliquer, s'investir, il faut inventer autre chose, problème de lien social bien exprimé par les gilets jaunes.

Sébastien Lenoir: Le 2^e sujet qui a fait débat c'est celui de l'identité. Il y a des maires qui se sont dit: si j'intègre cette commune nouvelle, ma commune va quand même garder son identité. Dans les grosses communes, il y a des identités par quartiers, par îlots, par secteurs, il y a des maires qui ont pensé possible d'aller dans cette grosse commune et de ne pas perdre l'identité de ce qui deviendra un quartier dans une grosse commune.

Ces deux sujets là, l'identité et l'intégration dans le programme, on n'en a pas parlé dans nos campagnes, Ce sont exactement les deux questions fondamentales qui ont fait que certains ont dit "j'y vais" et d'autres je ne l'ai pas mis dans mon programme, donc non, je n'y vais pas".

L'objectif de recherche d'économie, non cela ne marche pas. Derrière les compétences, c'est bien la question des services publics qui se cache, l'enjeu c'est bien le maintien des services publics, vous avez raison, ce n'est pas la répartition des compétences.

Le Conseil de développement (CD) a-t-il été interpellé sur ces questions préalables? Comment avez-vous travaillé avec les habitants des communes? Un travail de recueil des envies, des données, des contradictions a-t-il été fait à ce sujet?

Sébastien Lenoir: La participation des habitants a été très faible au moment de ces processus. La participation du CD a été plus importante, il a été sollicité, il a accompagné cette démarche, en co-construction avec nous.

Depuis on s'est un peu amélioré avec la démarche Imagine le Grand Annecy. C'est une démarche de démocratie directe avec 2000 citoyens qui construisent les politiques publiques avec nous. On apprend en marchant, on a créé un observatoire citoyen avec 90 citoyens tirés au sort, qui produisent un rapport 1 fois par an, devant les élus, sans concession. « Nous on vous dit ce qu'on pense du degré de réalisation de vos 90 objectifs: objectif en panne, parfois ça marche bien, parfois non... »

La création de cet observatoire citoyen, il a fallu le faire accepter par les élus mais aussi par le CD. On a dit: chacun a sa place, les élus, le CD qui représente les forces vives du territoire, les corps intermédiaires, les corps constitués, et puis l'observatoire citoyen.

Le dispositif débute, il a deux ans d'existence, il est plutôt porteur et sur les territoires, je pense qu'on est tous dans le même camp, dans le camp de l'intérêt général. Les habitants attendent qu'on se préoccupe d'eux, les représentants du monde associatif sont tournés vers l'intérêt général, les élus sont tous tournés vers l'intérêt général, c'est ça qui doit nous rassembler et surtout pas créer de fractures entre nous. Il y a un espoir de co-construction qui doit transcender les appartenances que l'on vienne du milieu associatif, du milieu politique local ou du citoyen direct. L'intérêt général peut fédérer tout ça.

Les « Juedis du projet d'agglo », est-ce que ça existe toujours? Non? C'est cela qui nous a inspiré!



6/ REGARD SYNTHETIQUE : ALAIN FAURE, POLITISTE, CHERCHEUR AU LABORATOIRE PACTE



Ce soir, le C2D me propose un rôle de "synthétiseur". C'est bien sûr une mission impossible. Voilà simplement ma façon d'entendre les débats.

D'abord une agréable surprise : j'avais une clochette pour pouvoir rappeler à l'ordre les bavards et elle n'a pas sonné une seule fois. Cela veut dire, et c'est assez rare, que nous avons passé une soirée où les paroles ont été maîtrisées de bout en bout. Dans mon rôle de gentil animateur de réunions, je suis souvent très énervé de devoir couper la parole et faire des grands signes à ceux qui monopolisent le micro... Ce soir tout le monde a tenu son rôle. Bravo. C'en est presque émouvant...

Tout le monde a aussi sorti ses tripes ce soir. Les échanges étaient personnalisés, engagés, sincères, ancrés dans des expériences vécues. Je vais tenter de rester dans le ton, en commençant par vous dire que je ne devais pas venir à cette controverse, parce que cela fait six mois qu'en tant que citoyen, j'accompagne le projet d'une équipe pour les municipales, un projet urbain et métropolitain. Cette équipe présente son projet à Grenoble ce soir et je n'y suis pas ! Cela fait six mois et peut-être cinquante réunions de travail avec des experts, du public... et il n'y a pas eu une seule fois où n'est pas venue la question

Commune/Métropole. Sur tous les sujets, en permanence. L'équation posée avec ce binôme est une énigme centrale pour l'action publique contemporaine. On ne la résoudra pas ce soir, mais, et j'insiste là-dessus, c'est une nouvelle équation qu'il faut avoir en tête et traiter. Et on la traite comme on peut.

Maintenant, je reprends ma casquette de scientifique pour dire que là où je suis inquiet, comme chercheur, c'est quand, dans le débat (nous ne sommes pas tous d'accord entre chercheurs), on nous explique que les Métropoles seraient barbares (c'est le titre d'un ouvrage). Nous sommes dans une période où la Métropole serait le mal, la mondialisation, la pollution, l'économie de marché, les inégalités... Cette littérature est à la mode, elle diabolise les métropoles de façon assez simpliste. Ce soir, on a vu que les choses sont beaucoup plus compliquées...

Quand on écoute le témoignage d'Annecy ou les saynètes des étudiants, on voit bien que les institutions, la régulation publique, qu'elles soient

européennes, nationales ou métropolitaines, ont un rôle absolument essentiel pour réduire les inégalités, pour favoriser les mobilités, l'accès au logement, la dignité, la culture, l'emploi...

Se dire, jetons les institutions aux orties et concentrons-nous sur l'hyper local, c'est rassurant, ça alimente des grands rêves, mais cela ne marchera jamais en termes d'action publique. Je le dis de façon un peu tranchée parce que la période est propice aux discours enflammés sur un monde qui irait bien uniquement à partir du dialogue direct entre les élus et les citoyens et sur des tout petits territoires, sans institution, sans corps intermédiaire, sans espace de délibération, sans "spécialistes". La démocratie rêvée du peuple par le peuple et pour le peuple...

Le président américain Trump est un exemple presque caricatural de cette façon contemporaine de penser la politique depuis le nombril et les émotions, en simplifiant à l'extrême les enjeux, et en évacuant systématiquement les institutions du débat. Le président Bolsonaro, dans son style, n'en est pas loin.

On est dans une période où le vent de la colère, les Gilets Jaunes l'on bien montré, souffle avec force, avec force et souvent sans nuance contre les institutions, contre les élites, contre la bureaucratie, contre les grandes structures, contre les professionnels, contre l'intercommunalité... La colère face aux injustices du monde est légitime, elle est même indispensable, mais la tendance à simplifier le problème en donnant aux métropoles un rôle de bouc émissaire est une vraie impasse. Des militants s'engagent sur cette pente glissante en suivant les théories en vogue sur le néo-municipalisme. L'équation est beaucoup plus compliquée que cela et je trouve que ce soir, vos témoignages ont montré de façon éclatante que les débats sur le devenir des grandes régions urbaines mériteraient mieux qu'un catéchisme anti-métropolitain caricatural. Toutes les interventions ont mis en récit des engagements et des prises de responsabilité où l'on voit bien que, pour "réparer le monde" concrètement, les grands enjeux de solidarité, d'équité et de dignité humaine se posent en permanence à l'échelon de la métropole et donc des institutions et des "politiques" qui encadrent l'intérêt général à ce niveau.

Dans les enquêtes que je consacre sur plusieurs pays aux élus qui dirigent des grandes collectivités territoriales (et notamment des métropoles, comme au Japon), je fais des entretiens en tête à tête sur les raisons profondes de l'engagement en politique. Je les mets en quelque sorte "sur le divan" en leur demandant de m'expliquer d'où vient ce goût pour le pouvoir, y compris dans l'enfance et l'adolescence et pourquoi ils consacrent autant d'énergie à des joutes politiques qui semblent tellement âpres et futiles vues de l'extérieur Et la première chose qui ressort de ces témoignages, ce sont des cris du cœur, des émotions très fortes, des blessures... Tous les élus rencontrés, sans exception, racontent que le déclic initial de leur passion pour la politique est

lié à des indignations et des traumatismes sur les injustices du monde. Le résultat est étonnant. Oui, l'obsession de départ des élus, c'est de réparer le monde...

Pourquoi vous parler ici de ces résultats de recherche ? Pour souligner que les émotions qui guident les choix politiques sont des fragilités, des doutes. Les élus veulent aussi "réparer le monde". Et ce soir, vous, Gilets Jaunes, responsables associatifs, membres du Conseil de développement, étudiants, ingénieurs intercommunaux, militants de mille et une causes, vous dites la même chose. La politique doit permettre d'entendre les colères, de parler de toutes ces blessures, mais avec pour objectif de faire Cité. Pour jouer collectif, il nous faut essayer de traduire ces souffrances en proposant des mesures collectives, des outils de régulation, des espaces de délibération. Souvent, on perd le fil sur le lien qu'il y a entre ces fondations sensibles de la politique et leur traduction en politiques publiques. La métropole est un espace central pour engager ce complexe travail de traduction.

Tout au long de la soirée, vous vous êtes écoutés, vous avez argumenté, vous étiez en quelque sorte d'accord pour exposer vos désaccords. La colère pouvait s'exprimer mais elle était formulée de telle façon que tout le monde puisse l'entendre et tenter de la comprendre. La démocratie des émotions n'est possible que dans cette capacité à accepter un dialogue effectif... C'est un temps d'échange où les émotions sont mises sur la table avec l'objectif d'en faire de nouvelles priorités d'action publique. Dire "Le citoyen est roi, à partir du moment où il est en colère", est évidemment une impasse dans le vivre-ensemble si la posture ne débouche pas sur une transformation de nos institutions. Il faut passer de la colère à la médiation. Ce soir, j'ai entendu dans les témoignages des Ronds-Points plein de choses qui sont aussi exprimées avec force dans les associations, dans les mairies, dans les intercommunalités, dans les entreprises... Bref dans bien d'autres univers où des individus s'engagent pour réparer le monde.

Le Conseil de développement est parfaitement dans son rôle quand il suggère, avec sa petite voix, que l'on a du chemin à faire ensemble pour que la défense de l'intérêt général soit racontée par la métropole plutôt que contre la métropole. La métropole, c'est la cité d'aujourd'hui, dans toutes ses contradictions et toutes ses promesses collectives...

7/ CONCLUSION ET PERSPECTIVES : MARIE-CHRISTINE SIMIAND



Des remerciements sont adressés à tous les intervenants qui ont accepté de consacrer cette soirée, au Conseil de Développement, et aux participants dont les questions ont enrichi les débats.

Des actes et une vidéo permettront de garder trace de cette 4e Controverse. Vous pourrez les retrouver sur notre site dès que son actualisation sera achevée.

Nous espérons que vous avez pris plaisir à ces échanges et nous ne manquerons pas de vous inviter à notre 5e Controverse... dont le sujet est encore à imaginer... Mais ce sera un nouveau défi de réunir des intervenants très différents pour que chacun ait la possibilité de s'ouvrir sur une autre vision du même sujet.

Au cours du mois de Février le Conseil de développement proposera trois réunions dans chacune des branches de l'Y de la Métropole à Saint Egrève, Brié-Angonne-Tavernolles et La Tronche pour questionner les listes candidates aux municipales sur leurs orientations métropolitaines et sur la manière dont ils envisagent les relations entre communes, habitants et métropole. Tous les habitants qui le souhaitent sont les bienvenus. Ces réunions permettront de sensibiliser tous les participants aux questions métropolitaines, très mystérieuses pour beaucoup.

Des documents seront remis pour commencer à démystifier le sujet.

Des informations à partager et du débat pour échanger, telle est notre "marque de fabrique". Rendez-vous est donné pour la prochaine Controverse.

8/ ANNEXES

Un texte de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locale

L'observatoire est animé par : **Nicolas Bouillant**,

Haut fonctionnaire, spécialiste des questions territoriales

Jusqu'alors dérogatoire en droit commun, l'ex

périmentation locale devrait devenir bientôt une forme nouvelle d'action publique en France : les prochaines dispositions constitutionnelles et réglementaires, une fois prises, permettront aux collectivités locales de tester des solutions nouvelles, dans tous les domaines. Cela démultipliera le nombre et l'impact des innovations locales, et renforcera encore le rôle des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour être pleinement actrice de cette mutation, la Fondation Jean Jaurès a souhaité transformer en Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locale (CEIL) son Observatoire de l'innovation locale pour en faire, en relation étroite avec toutes les parties prenantes (État, collectivités, entreprises, associations, universités, citoyens...), un véritable laboratoire de solutions locales.

Pour retrouver les dernières notes de l'CEIL, c'est ici!

Pour contacter l'CEIL : oeil@jean-jaures.org

À quoi servent encore les élus locaux après les « gilets jaunes » ?

20 janvier 2020 12

Manon Loisel, Nicolas Rio

La crise des « gilets jaunes » a-t-elle contribué à rendre la fonction d'élu local obsolète? Manon Loisel et Nicolas Rio, enseignants à Sciences Po et consultants en stratégies territoriales, livrent leur analyse pour l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation et proposent de redéfinir la « fiche de poste » des élus locaux.

La question peut surprendre, tant les préoccupations exprimées sur les ronds-points soulignaient le besoin d'une action publique de proximité, plus attentive aux difficultés de la vie quotidienne. Mais, en interpellant directement le président de la République, les « gilets jaunes » ont aussi placé les élus locaux hors jeu, les maires étaient rarement les bienvenus sur les ronds-points.

Ce paradoxe illustre l'ampleur de la crise existentielle que traverse la fonction d'élu local. Si les maires bénéficient d'une bonne cote de confiance, ce crédit s'accompagne d'un sentiment d'impuissance de plus en plus prégnant. Les

élus locaux font partie du paysage, mais sont-ils encore utiles? Trop souvent pensée comme immuable, la figure du maire ne se trouve-t-elle pas en décalage croissant avec les attentes effectives de leurs concitoyens? Le besoin d'élu a profondément changé ces dernières décennies, en lien avec la transformation de nos modes de vie et des formes de mobilisation collective. Que signifie être un élu de proximité quand les « gilets jaunes » dénoncent la distance croissante entre citoyens et décideurs? **À quoi ressemble un élu du quotidien quand nos mobilités dépassent largement le périmètre communal?**

À l'approche des élections municipales, il nous semble nécessaire de redéfinir la « fiche de poste » des élus locaux, pour la mettre en adéquation avec le fonctionnement actuel des territoires et de leurs habitants. De quels élus locaux avons-nous besoin, ici et maintenant? Mettre en discussion cette fiche de poste des élus locaux a plusieurs intérêts. D'une part, la question invite à sortir de l'obsession institutionnelle qui agite trop souvent les débats sur le pouvoir local. Il s'agit moins de faire évoluer la répartition des compétences entre communes et intercommunalités que de repartir des attentes effectives des citoyens/usagers/habitants des territoires. D'autre part, cette interrogation vient replacer l'élu local dans un système d'acteurs plus large. À trop considérer le maire comme l'unique dépositaire de l'intérêt général sur son territoire, on finit par oublier tous les autres acteurs qui le font vivre au quotidien: les citoyens, les autres élus de la commune ou de l'intercommunalité, les services des collectivités et l'administration d'État, la diversité des forces vives du territoire... Quelle est la contribution spécifique des élus locaux dans ce paysage?

Cette note vise à interroger les contours de cette fiche de poste en 2020, à la suite d'une expérimentation que nous avons conduite ces six derniers mois. Consultants-chercheurs en stratégies territoriales [1], nous avons organisé plusieurs ateliers participatifs à Paris, à Brest et à Nevers. Ce sont ces témoignages de citoyens, d'habitants/usagers et de militants associatifs que nous avons cherché à mettre en perspective avec nos expériences auprès des collectivités locales et de leurs élus. Notre démarche ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à la représentativité, tant les réponses peuvent varier selon les contextes et selon les personnes. Il s'agit plutôt d'une contribution au débat à l'occasion des élections municipales et d'une invitation à expliciter notre « besoin d'élu local » un an après les « gilets jaunes ».

I – De l'élu communal à l'élu du quotidien: nos modes de vie percutent le pouvoir local

En novembre 2018, l'augmentation de la taxe sur

les carburants a mis le feu aux poudres. En suscitant une mobilisation inédite, les « gilets jaunes » ont mis en avant l'importance des problèmes du quotidien dans la vie politique et sociale du pays. Les élus locaux le savent depuis longtemps: la politique n'est pas qu'affaire de réformes structurelles, elle consiste aussi à améliorer la vie de tous les jours.

Les élus locaux pris au piège du carcan communal

En plaçant la question des mobilités au centre du débat, les « gilets jaunes » ont aussi pointé les limites de l'échelle communale. **Ce n'est pas un hasard si la mobilisation s'est effectuée sur les ronds-points, et non sur les places de la mairie de chaque commune.** Que l'on soit riche ou pauvre, urbain ou rural, jeune ou vieux, on passe notre temps à sortir des frontières communales pour aller travailler, faire nos courses, accéder aux services ou rendre visite à nos proches. Trois quarts des actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence. On bouge au quotidien et on déménage davantage! 10 % des ménages déménagent chaque année et quittent la commune dans deux cas sur trois. Au bout de six ans de mandat la population dont les élus locaux ont la charge a donc beaucoup changé.

Les « gilets jaunes » révèlent que la question de la mobilité ne se limite pas aux grandes métropoles et à leurs réseaux de transports en commun saturés. C'est en dehors des villes que la dépendance à la voiture se fait le plus sentir. Et ce sont dans les périphéries que les coûts de mobilité finissent par devenir insurmontables, à mesure que les distances à parcourir quotidiennement s'allongent.

Identifiés par les citoyens comme leurs élus du quotidien, les maires se retrouvent ainsi confrontés à des problèmes qui dépassent largement le périmètre de leur commune: la mobilité, l'emploi, mais aussi l'accès aux services publics ou au logement. Ils sont aux premières loges des interdépendances croissantes entre les territoires, du fait de l'explosion des flux de toutes sortes, des personnes comme des marchandises. Le local était la principale ressource des élus communaux, il est en train de devenir un carcan.

Une révolution intercommunale qui laisse les élus locaux en retrait

L'action publique locale a bien essayé de prendre ces évolutions à bras-le-corps. C'est tout l'enjeu de la montée en puissance des intercommunalités. Ce changement d'échelle vise à répondre au renforcement des liens entre communes par la mutualisation des moyens financiers et humains. Habitat, développement économique, aménagement, mobilité...: aujourd'hui, c'est bien au niveau communautaire que les principales politiques

locales sont conçues et mises en œuvre.

L'intercommunalité a néanmoins été pilotée comme une recombinaison administrative. Elle n'est pas considérée comme un objet politique et ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du rôle d'élu local. Les élus n'y sont pas absents: chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est piloté par un exécutif politique, élu par l'ensemble des conseillers communautaires envoyés par les communes. La plupart d'entre eux ont aussi mis en place une conférence des maires, pour s'assurer que chaque commune soit bien associée aux décisions importantes. Mais ce fonctionnement basé sur le compromis entre maires trouve vite ses limites. D'une part, il marginalise les « simples » élus communaux qui ne sont pas associés à l'intercommunalité. Très présents sur le terrain, les maires-adjoints comme les élus d'opposition se retrouvent privés de tout contact avec les services communautaires. **D'autre part, la gouvernance intercommunale encourage chaque maire à défendre les intérêts de sa commune face à ses collègues.**

Les conseils municipaux se retrouvent ainsi enfermés dans la gestion des affaires courantes de la commune, « en bon père de famille ». **Mis à l'écart de la conception des politiques publiques, les élus locaux sont nombreux à se réfugier dans un discours nostalgique sur l'autonomie communale.** Or, nous ne vivons plus à la même échelle que nos grands-parents. Notre géographie du quotidien se joue aujourd'hui sur une multitude de lieux. Chaque jour, les communes se vident d'une majorité de leurs habitants, mais accueillent aussi une autre population, aussi diverse que nombreuse: des actifs venant travailler sur le territoire, des consommateurs qui fréquentent les commerces, des touristes, des étudiants, etc.

Les élus n'ignorent pas cette réalité. Après avoir vanté la vie de village de leur commune « où tout le monde se connaît », ils sont les premiers à souligner que la plupart de leurs habitants vont travailler ailleurs et à exprimer leur difficulté à entrer en contact avec les nouveaux arrivants. Confrontés à une multitude d'individus qui pratiquent la commune sans forcément y résider, les élus se retrouvent pris au piège d'élections municipales qui ne donnent une voix qu'à celles et ceux qui résident dans la commune et qui se rendent aux urnes. En obligeant chaque citoyen à faire allégeance à sa commune de résidence à l'exclusion de tous les autres territoires qu'il fréquente au quotidien, cette « **démocratie du sommeil** » (selon la formule de Jean Viard) peine de plus en plus à rendre compte de notre territoire de vie. Cette vision restrictive contraste le besoin persistant d'élus du quotidien.

On a besoin d'élus qui fluidifient notre quotidien, au lieu de défendre les intérêts de la commune

Les « gilets jaunes » ont exprimé leur refus d'être assignés à résidence, du fait d'une mobilité devenue impossible. Dans notre quotidien, nous avons besoin de l'action publique pour nous aider à accéder à une pluralité de ressources: un emploi en phase avec nos aspirations, une offre de soin adaptée à nos besoins, une formation utile pour la suite, une piscine appréciée des enfants, etc. La diversité et l'accessibilité des ressources comptent autant que leur proximité physique. Nous n'attendons plus des élus de notre commune de résidence qu'ils planifient notre quotidien en essayant tant bien que mal de l'enfermer dans leur géographie municipale.

Ce mode de vie mobile contraste avec l'obsession de certains élus locaux à vouloir défendre bec et ongles les intérêts de leur commune. Face à des administrations qui restent parfois focalisées sur leur périmètre d'intervention, nous avons au contraire besoin d'élus pour garantir la fluidité de nos trajectoires, en défendant le point de vue du citoyen/usager des territoires. C'est le cas pour la mobilité, où les offres alternatives à l'automobile deviendront crédibles quand elles assureront la même fluidité que les voitures individuelles. On le voit aussi sur la question des horaires des équipements et services publics, qui sont souvent en décalage avec nos rythmes de vie. Comment dialoguer avec les services municipaux ouverts en journée quand je travaille à trente kilomètres de ma commune de résidence ?

On a besoin d'élus attentifs à tous nos problèmes, au lieu de se limiter au cadre de vie

Faire réparer la grille du square, régler un conflit de voisinage, gérer la panne de chauffage dans l'école municipale... Les maires consacrent une grande énergie à résoudre tous ces petits tracas. Mais est-ce bien leur rôle ? Les élus locaux font les frais du manque de moyens alloués à l'administration pour la bonne gestion des services publics et le suivi des politiques communautaires.

À trop les enfermer dans le rôle de super syndic de copropriété, on passe à côté de leur fonction et eux passent à côté de nos difficultés. Nous avons pour tout besoin d'élus pour rendre visibles nos problèmes et en souligner la dimension collective. Les « gilets jaunes » sont la manifestation d'un pouvoir local démuné face à l'explosion de la précarité sociale et à l'ampleur de la crise environnementale. La polémique autour des arrêtés anti-pesticides dans les communes rurales et le défi de la pollution de l'air en milieu urbain montrent par exemple que la santé publique est un enjeu local structurant, qui reste souvent mal

pris en compte par les collectivités. Les élus locaux n'ont pas toujours la solution, mais ils sont concernés par l'ensemble des problèmes.

On a besoin d'élus locaux pour faire communauté, au lieu de défendre une identité locale

L'augmentation de la mobilité ne réduit pas notre besoin d'ancrage. Bien au contraire ! L'importance symbolique attachée au local, dont l' élu est dépositaire, est de plus en plus forte. Trois personnes sur quatre déclarent un attachement fort à la commune [2]. Mais ce sentiment d'appartenance change de nature et se démultiplie, pour s'adapter à notre géographie éclatée. Il ne se limite pas à la commune de résidence. « Mon élu de référence, c'est le maire de la ville des Ardennes où je suis née », confiait une participante résidant à Paris. « Je ne lui parle jamais mais c'est le seul élu local que j'ai repéré » ; « J'ai déménagé une dizaine de fois ces dernières années, pour moi, il est important de pouvoir m'adresser à un élu, dans la commune dans laquelle je garde des attaches », a-t-on entendu à Brest. **Confrontés à des parcours de vie de plus en plus fragmentés, nous avons besoin d'élus locaux comme autant de points de repère, comme incarnation symbolique de notre appartenance à un collectif. Il ne s'agit pas de vouloir figer l'identité d'un territoire dans un discours nostalgique, mais de lutter contre l'isolement et l'individualisme en montrant à chaque personne qu'elle s'inscrit dans une communauté plus large.**

Les élus locaux se retrouvent en première ligne face aux fragmentations socio spatiales qui traversent nos territoires de vie. On a besoin de leur présence au quotidien pour mettre des mots sur ce qui nous unit. Que cela passe par des discours, des symboles ou des actes, les élus sont vus comme des boussoles dans l'effort constant de transcender les intérêts particuliers. « On considère que nos élus auront rempli leur mission s'ils renforcent la cohésion, au lieu de marquer une frontière infranchissable entre un dedans et un dehors. » Dans les communes rurales, cela passe par la capacité des élus à faciliter la cohabitation entre les nouveaux habitants, jeunes ménages avec enfants qui plébiscitent le périurbain pour accéder à la propriété à moindre coût, et les habitants historiques, présents depuis plusieurs générations, qui n'ont pas forcément le même mode de vie, ni les mêmes attentes. Dans les communes urbaines, face aux logiques de ségrégation résidentielle, ils ont pour mission de créer un sentiment d'appartenance collectif, afin notamment de rendre les mécanismes de solidarité et de redistribution acceptables.

Il - Du porte-parole au médiateur : la crise des corps intermédiaires transforme le besoin de proximité.

Un an après, il est encore bien difficile de savoir de quoi les « gilets jaunes » sont le nom, au vu de la diversité sociale et politique des personnes rassemblées autour de ce mouvement inédit comme du flou qui entourait ses revendications. Mais une chose est sûre : l'épisode des « gilets jaunes » constitue un témoignage de plus de la crise des corps intermédiaires qui agite notre société. En témoigne la méfiance sur les ronds-points vis-à-vis de tous les porte-parole potentiels, qu'ils soient syndicalistes, élus locaux ou issus du mouvement lui-même. Être « gilet jaune », c'est refuser que l'on parle à sa place.

Les élus ont perdu leurs interlocuteurs traditionnels.

Les élus locaux sont doublement impactés par l'effritement des corps intermédiaires. Les maires et les exécutifs communautaires ont perdu leurs interlocuteurs traditionnels. Associations, partis politiques, chambres consulaires, syndicats... : toutes les structures qui organisaient l'action collective dans les territoires sont elles aussi en pleine crise existentielle. « On a du mal à trouver des volontaires pour être parents d'élèves et les associations de locataires se réduisent comme peau de chagrin. Même les fédérations sportives voient leur nombre d'adhérents se réduire », nous confiait le maire d'une commune périurbaine de l'Essonne. Enfermés dans un fonctionnement vertical et/ou délaissés par les nouvelles générations d'habitants, les corps intermédiaires ne parviennent plus à fédérer. Privés de ces précieux relais, les élus locaux se retrouvent démunis pour engager le dialogue et la négociation avec leurs concitoyens. Et la multiplication de dispositifs participatifs apparaît d'un faible secours : « Dans les réunions de concertation, ce sont toujours les mêmes qui viennent », disent en chœur les élus, les services et les habitants.

Beaucoup d'élus nous expliquent cette situation par le consumérisme croissant de leur population. « Ils nous considèrent comme des prestataires de services », s'alarment-ils. Ce constat n'est pas dénué d'arguments. Mais c'est oublier un peu vite le foisonnement d'autres formes d'action collective plus horizontales, plus éclatées et parfois plus éphémères. Les « gilets jaunes » en sont l'exemple le plus emblématique, mais ce n'est pas le seul. Signalons par exemple les Marches pour le climat dans la plupart des grandes villes, la multiplication des collectifs mis en place pour engager la transition écologique et sociale (des Amap aux ressourceries solidaires en passant par les coopératives d'énergie), le développement des tiers-lieux portés par le monde associatif, les campagnes d'affichage de collectifs féministes

contre les féminicides, etc. Pendant que leurs élus locaux annoncent la victoire du consumérisme individualiste, les citoyens se mobilisent à toutes les échelles, avec le soutien précieux des réseaux sociaux, pour partager leurs colères et porter des initiatives collectives. Cette transformation des modes d'engagement oblige les élus locaux à trouver de nouvelles antennes pour se rendre attentifs aux attentes des citoyens/habitants/usagers.

Les élus face à la contestation de leur légitimité

La légitimité des élus locaux est de plus en plus contestée. Dans cette crise des notables, le prestige de la fonction ne suffit plus à protéger son titulaire, bien au contraire. « Visage quotidien de la République » présent au plus près des citoyens, comme le résumait le président de la République (Macron) lors du Congrès 2019 de l'AMF, les maires et leurs adjoints se retrouvent pris à partie par certains habitants, parfois violemment.

Le rejet des élus locaux sur les ronds-points agit comme une piqûre de rappel : **il ne suffit pas d'être proche pour être en proximité.** Dans un contexte de défiance politique et de montée en puissance d'inégalités multiples vécues comme des injustices personnelles, la capacité des élus locaux à conjurer la distance sociale croissante par une présence « sur le terrain » ne fonctionne plus. Leur position de porte-parole ne fait plus consensus. D'une part, les réseaux sociaux permettent aux individus de porter une parole publique sans intermédiaire. D'autre part, la fin du cumul des mandats est venue acter la disparition du rôle de courroie de transmission assuré par le député/sénateur-maire entre l'État et le local. Il ne suffit plus de savoir ce qui se dit dans les couloirs du Parlement ou de pouvoir obtenir un appui du ministre pour être un notable reconnu localement.

On a besoin d'élus qui facilitent les initiatives locales, au lieu de chercher des projets innovants.

Quelle que soit la taille de la commune ou de l'intercommunalité, les élus locaux sont toujours en quête de nouvelles solutions ambitieuses et/ou opérationnelles. La campagne des municipales et sa course aux propositions les plus innovantes en sont une bonne illustration. Soucieux de démontrer leur capacité à agir, les maires/présidents et leurs adjoints se positionnent en super-chefs de projet : ici un tramway ou un projet urbain, là un nouvel équipement public. **Mais cette figure de l' élu décideur correspond-elle vraiment aux attentes des citoyens usagers ?**

Dans les trois ateliers que nous avons organisés, la même affirmation revient : « **Nous considérons**

que nos élus locaux auront rempli leur mission s'ils consolident les initiatives locales, plutôt que de chercher à impulser de nouveaux projets. »

« On souhaite qu'ils nous aident à agir, au lieu de vouloir faire à notre place. » Cette affirmation n'est pas forcément dénuée de contradictions, mais elle souligne la volonté de « faire avec » et le refus d'une forme d'infantilisation des citoyens/usagers.

« Nous ne sommes pas que des administrés. » **Si nous exigeons des services des collectivités qu'ils soient efficaces et réactifs, on attend de nos élus locaux qu'ils acceptent de ne pas avoir le monopole de l'intérêt général et de l'action collective.** « On attend des maires qu'ils s'appuient sur les mobilisations citoyennes, au lieu de vouloir lutter contre les lobbies tout seuls », entendait-on à Paris sur la question du défi climatique.

Caractéristique des nouvelles formes d'engagement plus horizontales, cette aspiration invite les élus à faire évoluer leur pratique du pouvoir. Elle reconfigure leur relation à leurs citoyens, bien au-delà de la concertation citoyenne. **Il ne s'agit pas seulement de consulter les citoyens, mais d'accepter de faire avec eux sans les instrumentaliser.** Cette attente incite aussi à différencier le partage des rôles entre élus et agents de collectivité, comme plusieurs participants le rappelaient à Nevers :

« Nous ne voulons pas des élus qui prennent la place de leur administration. »

On a besoin d'élus pour organiser le dialogue, au lieu de se positionner comme unique interlocuteur.

Le refus des porte-parole conduit aussi à souligner le rôle de médiation des élus locaux, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition. Cette fonction n'est pas nouvelle dans l'action politique (inter) communale. Le maire joue très souvent un rôle d'arbitre, lors de tensions de voisinage ou de conflits d'usages entre différents types d'utilisateurs du territoire (riverains, entreprises, agriculteurs, etc.). Par leurs arrêtés, les élus veillent à la bonne cohabitation de tous sur l'espace public et organisent le bon voisinage entre fonction résidentielle et fonctions productives.

Avec les nouvelles formes de mobilisation citoyenne, la fonction de médiation des élus prend une ampleur nouvelle. Comme le formulait une participante à Brest : « On attend de nos élus locaux qu'ils nous mettent en contact avec les bons interlocuteurs, au lieu de parler à notre place. » La mission de l' élu n'est pas de porter seul le message, mais d'identifier les acteurs, publics ou privés, disposant des bons leviers pour agir et de rendre le dialogue possible. Vous critiquez l'impact des plateformes sur notre terri-

toire ? Organisons le dialogue entre les citoyens et Uber ou Airbnb. Vous dénoncez la piètre qualité des cantines scolaires ? Structurons les négociations avec le syndicat technique qui gère la cuisine centrale, les maraîchers qui pourraient l'approvisionner ou telle association d'insertion qui travaille sur la restauration collective. Et s'il faut faire évoluer les normes réglementaires, groupons-nous avec d'autres territoires pour faire du lobbying au niveau national ou européen.

On a besoin d'élus qui jouent collectif, au lieu de se présenter comme des super-héros.

Dans le débat public comme dans les campagnes électorales, le maire est trop souvent présenté comme un héros solitaire. Quand on interroge les citoyens sur les compétences qu'ils attendent de leurs élus locaux, c'est, au contraire, leur capacité à jouer collectif et à reconnaître/expliciter leurs erreurs qui sont mises en avant. Ce constat résonne avec le film de Nicolas Pariser, Alice et le maire, qui pointe la modestie comme le principal défi pour les édiles urbains.

Il s'agit d'abord de faire équipe entre élus, pour jouer sur leurs complémentarités et multiplier les capteurs auprès de la population. Si les médias fixent les projecteurs sur le maire/président d'intercommunalité du fait de la personnalisation des pouvoirs, la plupart des témoignages que nous avons recueillis mettent l'accent sur les adjoints ou les élus de quartiers. C'est souvent avec ces élus que les citoyens sont en contact, bien plus qu'avec le maire d'une grande métropole ou le président d'un EPCI de plusieurs dizaines de communes.

Il s'agit aussi de faire équipe avec l'opposition, pour redonner une place à la délibération dans le pouvoir local qui tend à se focaliser sur la fonction exécutive. Du fait du mode de scrutin, les élus d'opposition sont souvent inaudibles au niveau communal et quasi inexistant dans une gouvernance intercommunale qui repose sur le consensus. **À vaincre sans péril, on triomphe sans gloire,** signalent les participants aux ateliers que nous avons organisés, en soulignant les limites du fief autocratique comme de l'alternance amnésique. « On n'attend pas nécessairement de nos élus qu'ils se positionnent en rupture avec les projets de leurs prédécesseurs », réagit une participante sur le défi climatique, « mais qu'ils parviennent à replacer leur action dans le temps long du territoire ».

Faire équipe pour les élus locaux, c'est aussi une condition pour pouvoir assumer des échecs. Si l'attente d'exemplarité revient régulièrement sur le comportement des élus, elle s'accompagne d'une certaine forme de droit à l'erreur et à l'expérimentation. **« On attend de nos élus qu'ils prennent des risques face à des enjeux inédits, au lieu**

de devoir toujours avoir raison. » Les « gilets jaunes » sont une preuve parmi d'autres que la transition écologique et sociale des territoires ne sera pas un long fleuve tranquille.

III - Trois leviers pour sortir de la crise existentielle de l'élu local.

Comment atténuer le décalage croissant entre la vision traditionnelle des élus (inter) communaux et le besoin d'élus exprimé par les citoyens ? De nombreux élus s'y attellent au quotidien, pour faire bouger les lignes de cette fonction faussement présentée comme immuable. Toutes ces initiatives individuelles gagneraient cependant à être mises en partage, à la fois entre élus de différents territoires et avec les citoyens. Adoptée en décembre 2019, la loi Engagement et proximité pose trois défis en la matière : **les modalités d'élaboration des pactes de gouvernance intercommunaux, les objectifs et le format de la formation des élus et le rapport entre démocratie participative et démocratie représentative.**

Ouvrir les pactes de gouvernance intercommunaux pour interroger le partage des rôles

Pour fluidifier la relation entre communes et intercommunalités, la loi Engagement et proximité introduit un nouvel objet : le pacte de gouvernance. Elle le rend même obligatoire. Le risque serait néanmoins d'en avoir une lecture restrictive, dans le prolongement des alliances plus ou moins opaques scellées lors de la désignation des exécutifs communautaires. On en resterait alors au traditionnel compromis entre maires, qui structure la gouvernance des intercommunalités depuis leur création et nuit à leur efficacité démocratique, laissant les autres élus municipaux, les services et les citoyens-électeurs complètement en dehors du jeu.

Et si les pactes de gouvernance étaient, à l'inverse, l'occasion d'engager une démarche plus collective, centrée sur l'articulation entre communes et intercommunalités au lieu d'opposer systématiquement ces deux échelles ? Réalisés en début de mandature, ils pourraient servir à mettre en discussion le partage des rôles et aider chaque (nouvel) élu à trouver sa juste place.

Il s'agit d'abord de formuler la contribution de l'ensemble des élus communaux à l'action intercommunale. Avec l'élargissement de leurs compétences et de leurs périmètres, les EPCI ont besoin de s'appuyer sur ces élus du quotidien, au plus près du vécu des habitants. Cela faciliterait aussi le positionnement des maires, qui se retrouvent aujourd'hui pris en tenaille entre un exécutif communautaire qui les presse de valider de nouvelles politiques publiques et un conseil municipal qui freine des quatre fers faute d'avoir été associé aux discussions et d'en comprendre

les enjeux.

Les intercommunalités qui fonctionnent le mieux sont celles qui ont su nouer un dialogue constructif avec l'ensemble des élus municipaux. L'exemple du Pays basque s'avère ici inspirant. En dépit de sa taille (158 communes et 2500 élus municipaux), cette communauté d'agglomération XXL est parvenue à garder le lien avec les élus locaux à travers la mise en place de dix pôles territoriaux. Les élus communaux se sont emparés de la question à travers l'élaboration d'un « livre blanc sur la place des élus communaux dans l'intercommunalité », à l'initiative du Biltzar, assemblée historique des élus. L'enquête menée auprès des élus révèle leur volonté d'être davantage impliqués dans la vie intercommunale, pour mettre à l'agenda des sujets laissés hors radar (notamment certaines problématiques rurales perçues comme anecdotiques par la technocratie communautaire) et pour accompagner sur le terrain la mise en œuvre des politiques intercommunales.

Le pacte de gouvernance pose aussi la question du pouvoir délibératif dans la démocratie locale. Dans des collectivités qui se concentrent sur la fonction exécutive, la délibération apparaît comme le parent pauvre de la vie politique. **Qu'ils soient communaux ou communautaires, les conseils apparaissent davantage comme une caisse enregistreuse submergée par le nombre de délibérations à voter que comme un espace de débats qui laisse s'exprimer les clivages.** Les évolutions mentionnées précédemment montrent néanmoins que la fonction délibérative des élus est tout aussi importante que leur pouvoir exécutif. Artisans de cohésion sociale et dépositaires de la formulation de l'intérêt collectif, c'est aussi par le débat et la confrontation de visions que les élus locaux contribuent à faire société. Sans ces échanges, les intercommunalités ne pourront émerger comme des espaces de solidarité entre habitants et entre territoires et risquent d'être réduites à une négociation à somme nulle, où les élus cherchent à défendre leur commune au lieu de mettre en avant ce qu'ils ont en commun.

Un tel saisissement des pactes de gouvernance supposerait, enfin, de faire évoluer le lien entre élus communaux et ingénierie communautaire. Le transfert des compétences à l'intercommunalité s'est traduit par une mise à distance des services. En contact direct des citoyens/usagers, les élus communaux se retrouvent peu à peu cantonnés à une fonction de service après-vente « à portée d'engueulade », sans aucun levier pour résoudre les problèmes qu'ils recueillent. Comment renforcer l'articulation entre élus locaux et ingénierie intercommunale, sans pour autant court-circuiter le rôle du maire et de l'exécutif communautaire ? On pourrait imaginer la mise en place d'un service dédié au travail avec les élus communaux (de la même façon que les EPCI ont constitué des équipes dédiées au dialogue citoyen). À la fois

fonction-ressource pour élus locaux sans collaborateurs et fonction d'intermédiaire avec les autres directions, ces cellules auraient pour but d'amplifier l'apport des élus communaux à la bonne mise en œuvre des politiques communautaires.

Accompagner les élus locaux au lieu de vouloir les former, pour valoriser la spécificité de leur fonction.

La loi Engagement et proximité renforce le droit à la formation des élus. C'est une avancée importante pour permettre aux élus d'endosser leurs fonctions, notamment pour les nouveaux venus. À condition d'en interroger le contenu et les formats. Le risque serait, en effet, de vouloir transformer les élus en super-agents de collectivité, pour pouvoir au passage réduire l'accompagnement apporté par les services déconcentrés de l'État aux petites communes, moins dotées en ingénierie. La valeur ajoutée des élus ne repose pas sur la maîtrise des subtilités techniques du budget ou des règlements d'urbanisme, mais sur leur capacité à prendre en compte l'état d'esprit des acteurs du territoire et leurs vécus subjectifs. C'est cet apport qui mérite d'être outillé, pour les aider à se mettre à l'écoute de tous les besoins et à impulser de nouvelles formes de coopération. Quant aux sujets plus techniques, cela passera davantage par une assistance technique réactive et mobilisable en fonction des besoins, et non par une formation d'une demi-journée abordant un grand nombre de situations.

Le second risque serait de concevoir la formation des élus dans une logique individuelle, alors que la principale difficulté des élus repose sur leur positionnement au sein d'un système d'acteurs de plus en plus complexe. L'élu local n'est jamais un opérateur isolé, dont l'efficacité serait fonction de sa compétence technique. C'est plutôt un maillon décisif mais incomplet, obligé de travailler avec d'autres : ses collègues élus, les agents de ses services techniques, les forces vives de son territoire et autres collectifs citoyens... Contrairement à la formation professionnelle, la formation des élus doit chercher collective, et non la montée en compétences individuelle.

Plus qu'une formation individuelle et descendante, les équipes d'élus ont besoin d'un accompagnement collectif pour les aider à mieux endosser leur fonction politique et à retrouver leur capacité d'action. Comment bien travailler avec les services tout en assumant des orientations politiques légitimées par l'élection ? Où commence et où s'arrête l'arbitrage politique ? Comment trouver la juste posture pour coopérer avec les citoyens et les forces vives du territoire, sans risquer de donner les clés à un petit nombre ? Cela suppose d'aborder la question de la répartition du pouvoir et des modalités de son exercice, qui reste souvent un tabou dans les modules de formation des élus.

Il s'agit aussi de prendre acte de l'affaiblissement des partis dans cet accompagnement collectif des élus (qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition), en concentrant leur rôle sur la distribution des investitures et l'organisation des campagnes électorales. Ce changement donne une nouvelle responsabilité aux associations d'élus [3], en complément de leur rôle de lobbying national auprès des ministères et du Parlement.

Mobiliser la participation citoyenne pour redéfinir la démocratie représentative.

La troisième question posée par la loi Engagement et proximité est plus polémique, avec la proposition de supprimer les conseils de développement. Calquées sur le Conseil économique, social et environnemental national, ces instances sont censées rassembler les corps intermédiaires composant la société civile de chaque intercommunalité. Supprimer cet espace de dialogue pourrait paraître à contretemps, face à la crise de la démocratie représentative et au besoin de concertation. Les conseils de développement se retrouvent néanmoins bousculés par le développement de la démocratie participative et le foisonnement de dispositifs (des budgets participatifs aux conseils de quartier, en passant par les panels citoyens ou les enquêtes publiques). Quand chaque politique publique intègre cet impératif de concertation citoyenne, quelle est encore la valeur de ces instances transversales ?

La crise existentielle de la fonction d'élu local combinée à la montée en puissance de la démocratie délibérative invite à inverser le rôle des conseils de développement. **Leur rôle n'est plus de représenter les corps intermédiaires, mais d'aider les élus à faire évoluer leur fonction pour mieux prendre en compte le « besoin d'élu local » exprimé par les citoyens et les autres forces vives des territoires.**

L'expérimentation que nous avons conduite à travers ces trois ateliers participatifs montre l'intérêt de questionner la fiche de poste des équipes politiques. Dans chaque territoire, de quels élus locaux avons-nous besoin, ici et maintenant ? Sur quels critères pourrions-nous dire que les élus auront rempli leur mission ? Sans doute la réponse varie-t-elle selon les contextes, la taille des collectivités et la nature des enjeux d'action publique. Nous sommes bien conscients des limites de cette première contribution qui tente de résumer les dénominateurs communs des attentes entendues ici ou là.

Les ateliers mériteraient d'être démultipliés pour en affiner les conclusions et favoriser leur appropriation. Ils révèlent cependant l'acuité de la question, pour faire évoluer la définition canonique du rôle d'élu local, dans les actes comme dans les discours. Mettre l'accent sur le partage des rôles permet de sortir du face-à-face entre élus et

citoyens, et entre communes et intercommunalités. En soulignant l'importance des coopérations de toutes sortes dans l'exercice du pouvoir local, cette entrée par la fiche de poste montre que nous avons tous un rôle à jouer pour dépasser la crise existentielle de la fonction d'élu local

Sur la vague Jaune

Sur la Loi Engagement et proximité

Clap de fin pour le suffrage universel direct autonome des métropoles : le Parlement adopte l'abrogation (à venir) de l'article 54 de la loi MAPTAM (D. Akpacha)

Dans le cadre du vote du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action locale, un amendement du Sénat, confirmé par l'Assemblée nationale en première lecture, vient de décider de l'abrogation de l'article 54 de la loi MAPTAM, ainsi définitivement enterré.

L'article 54 de la loi MATPAM prévoit (et bien-tôt prévoyait) que « le renouvellement général des conseils des métropoles (...) à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2019 ». Il s'agissait ainsi de transformer le mode de scrutin actuel des métropoles, identique à celui des autres EPCI (suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales avec un système de fléchage), pour s'orienter vers un autre système de suffrage universel direct, qui aurait pu être un scrutin autonome. Initialement, la date limite de création de ce nouveau système était le 1er janvier 2017, laquelle fut repoussée par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017. Finalement, cette loi ne sera jamais adoptée.

Cette abrogation s'explique par l'incapacité du Gouvernement et du législateur à satisfaire les exigences juridiques auxquelles était soumise une réforme de ce type. Ces contraintes techniques sont liées au statut même des métropoles et aux principes du droit électoral. À cela s'ajoute des contraintes politiques. Depuis l'enclenchement du processus prévu par l'article 54 de la loi MAPTAM, la fronde des élus locaux et du Sénat, déjà perceptible lors des réformes précédentes de 2010 et 2013 sur le mode de scrutin, s'est renforcée.

Le Sénat avait déjà adopté le 5 avril 2018 une proposition de loi tendant à l'abrogation de l'article 54. La sénatrice des Bouches-du-Rhône, Mireille Jouve, initiatrice de cette proposition, se fondait sur « le délai particulièrement court d'ici à la date butoir du 1er janvier 2019, (...) des

écueils des pistes évoquées pour remplacer le mode d'élection actuel, et enfin des critiques formulées par de nombreux maires et élus locaux contre une telle réforme ». Par la suite, alors que la proposition de loi tendant à l'abrogation de l'article 54 adoptée par le Sénat le 5 avril 2018 n'a toujours pas été mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le Sénat, à l'initiative du sénateur Jean-Pierre Grand, a inséré un amendement au projet de loi engagement et proximité, déposé par le Gouvernement suivant la procédure accélérée. Cet amendement prévoit l'abrogation de l'article 54 de la loi MAPTAM à l'art. 2^{ème} du projet de loi. Si l'adoption de cet amendement par le Sénat paraît tout à fait logique et n'est que l'aboutissement d'une position assumée et réitérée à plusieurs occasions, on peut tout de même légitimement s'interroger sur le revirement de l'Assemblée nationale, qui a adopté l'article 2 ter en première lecture (Texte en cours d'examen en commission mixte paritaire).

Toutefois, il ne faut pas exclure trop vite l'éventualité d'un revirement. Le renoncement au suffrage universel autonome pour les métropoles n'est pas irréversible. Même si la suppression de l'article 54 est confirmée, cela ne vaudra, pour le moment, que pour les élections de mars 2020. Sans doute le Gouvernement se laisse-t-il le temps d'observer l'expérimentation du suffrage universel direct à Lyon pour envisager éventuellement la généralisation de ce mode de scrutin à toutes les métropoles. C'est l'un des enjeux majeurs du scrutin métropolitain lyonnais. Entre-temps, pour les élections de 2020, il n'y aura aucune évolution des modes de scrutin pour les métropoles de droit commun.

Dodji Akpacha

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« *Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de représentants des communes membres désignés dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral.* » ;

Article 6

L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est abrogé.

Rappel de l'article 54

Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017.

Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines.



**CONSEIL D'ÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE**

3 rue Malakoff, "Le Forum"
CS 50053 - 38031 Grenoble Cedex 01
04 76 59 59 59

C2D.LAMETRO.FR



**GRENOBLE ALPES
MÉTROPOLE**

