

ENQUÊTE SUR L'ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE ET DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

20
22



SOMMAIRE

ÉDITO DES COPRÉSIDENTS	3
POINTS CLÉS À RETENIR	4
1 INTRODUCTION	6
Préambule	6
Notre étude en quelques mots	7
Méthodologie	8
La participation citoyenne à l'échelle intercommunale	9
Qu'est-ce qu'un conseil de développement ?	10
Evolution du cadre légal des conseils de développement	11
Les nouvelles délibérations introduites par la loi Engagement et Proximité	12
2 LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ : QUELS EFFETS SUR LES CODEV ?	13
L'inscription dans la loi : quelles avancées ? quelles limites ?	13
Une délibération sur les conditions et modalités de consultation du codev et sur la participation citoyenne	14
3 RELATIONS ENTRE CODEV ET INTERCOMMUNALITÉ	15
Codev et intercommunalité : vers plus de proximité	15
Formalisation des relations	16
Saisine et autosaisine	17
Autonomie et mise à disposition des moyens	18
Le droit de suite	19
Dépasser les points de blocage pour renforcer les relations	20
4 PARTICIPATION CITOYENNE ET CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT	21
Des démarches participatives qui se développent à l'échelle intercommunale	21
Une volonté du codev de s'ouvrir aux habitants	22
Tendances observées par les codev	23
5 PISTES POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES CODEV	24
Diversité et visibilité du codev	24
La fidélisation des membres du codev	25
Relations intercommunalité et codev	26
Redéfinir le cadre de fonctionnement et mettre en place des formations	27
Développer la communication	28
QUELLE POSTURE IDÉALE POUR UN CODEV ?	29
REMERCIEMENTS	30

ÉDITO



Dominique VALCK

Président du Conseil de développement durable de la Métropole du Grand Nancy



Christine AZANKPO

Vice-présidente du Conseil de développement de la Métropole du Grand Paris



Bruno ARBOUET

Président du Conseil de développement de Sète agglomération Méditerranéenne

Dès 2003, les conseils de développement se sont organisés en coordination nationale. En 2012, leurs présidents ont fondé une association dont l'une des missions est d'animer les échanges entre bénévoles et agents des intercommunalités, entre territoires ruraux et territoires urbains, de la communauté de communes de la Région de Blain (16 379 habitants) jusqu'à de la métropole du Grand Paris (7,2 millions d'habitants). Cette diversité fait la richesse de notre réseau et donne de la force à nos travaux.

En 2019, l'examen du projet de loi Engagement & Proximité a montré l'importance de faire réseau pour peser dans les débats. Si les conseils de développement œuvrent à l'échelle de leurs territoires pour faire vivre une parole citoyenne engagée, parfois impertinente mais toujours dialogante, l'écho à leurs propositions reste bien souvent limité et leur visibilité réduite, comme vous le découvrirez dans cette enquête.

Ce rapport retranscrit le vécu des membres des conseils de développement, leurs perceptions mais aussi leurs propositions pour améliorer le fonctionnement de l'instance, ses relations avec les élus et les agents de l'intercommunalité ou du territoire de projet. Certaines propositions interpellent les responsables politiques locaux mais aussi les institutions nationales sur des problématiques concrètes, telle que la valorisation du bénévolat, les moyens alloués à l'instance ou la question de la formation des élus, des agents et des membres des conseils de développement. Nous sommes prêts à y travailler avec l'ensemble des acteurs concernés.

Convaincus que le temps est venu de mettre en avant l'expertise d'usage dont les conseils de développement sont détenteurs, nous faisons le pari de la reconnaissance de nos actions, de notre utilité, de notre place dans l'exigence d'un renouveau démocratique. Dans tous les territoires, construisons de nouvelles alliances entre représentation et participation, redéfinissons les méthodes et processus, créons de nouvelles dynamiques. Face à l'urgence de la crise démocratique, il est temps d'engager une révolution culturelle pour co-produire véritablement les politiques publiques. Nous sommes prêts à y contribuer, avec l'esprit de dialogue et d'ouverture qui caractérise notre réseau.

Les coprésidents

Bruno Arbouet, Christine Azankpo et Dominique Valck

POINTS CLÉS A RETENIR

Durant l'été 2022, près de deux ans après la promulgation de la loi Engagement et Proximité, nous avons souhaité réaliser une enquête auprès des conseils de développement (codev) membres du réseau. 48 entretiens individuels ou collectifs ont été menés auprès des présidents, des membres actifs ou des agents des collectivités en charge de l'appui du codev. Ce rapport présente les résultats de l'enquête, après une partie introductive qui apporte des éléments de compréhension sur la participation citoyenne à l'échelle intercommunale, les codev et la loi Engagement & Proximité.

Les effets de la loi Engagement & Proximité sur les conseils de développement

Les résultats de notre enquête montrent que très peu d'intercommunalités ont conduit un débat et pris une délibération sur le volet participation citoyenne. Dans de rares cas, cette délibération a été l'occasion de formaliser un cadre de référence pour la participation citoyenne à l'échelle intercommunale.

Point positif : 97 % des intercommunalités de notre panel ont pris une délibération sur les conditions et modalités de consultation du codev. Si celle-ci a parfois permis de donner davantage de visibilité à l'instance et de clarifier son positionnement, certains codev dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants ont le sentiment d'avoir été fragilisés, n'étant plus prévus de manière obligatoire par la loi.

Relations entre codev et intercommunalité

Pour la plupart des personnes interrogées, il est indispensable de développer la proximité, les interactions et l'interconnaissance avec les élus et les agents de l'intercommunalité, tout en conservant l'autonomie du codev. La désignation d'un élu référent facilite bien souvent les relations, de même que la mise à disposition d'un agent pour accompagner les travaux et entretenir le lien avec l'intercommunalité. Une grande part des répondants se sont exprimés en faveur de la formalisation d'un cadre, par la signature d'une charte de partenariat avec l'intercommunalité ou la rédaction d'un règlement intérieur, quand d'autres ont plaidé pour un cadre souple avec un minimum de règles.

La question des moyens alloués au codev est également abordée. Les budgets annuels des codev sont variables et s'échelonnent entre 0 et 60 000 €, avec une moyenne qui s'établit autour de 12 800 € (hors salaire). Certains codev ne bénéficient d'aucun moyen d'appui, et plusieurs ont récemment fait face à une réduction des moyens mis à leur disposition.



La question du droit de suite, c'est-à-dire le retour de l'intercommunalité sur les propositions exprimées par le codev, est également apparue comme centrale au cours de notre enquête. Si certaines intercommunalités ont mis en place une commission des suites ou organisent un retour écrit du Président, le suivi des propositions peut se limiter à des échanges ponctuels avec les services et les élus.

Notre enquête révèle que de points de blocage subsistent, notamment une forme de méfiance, voire d'indifférence envers le codev. Les répondants s'interrogent sur le développement d'une culture de la participation, des observations qui mériteraient d'être approfondies.

Articulation entre participation citoyenne et codev

A l'échelle intercommunale, les initiatives se multiplient et les démarches se structurent, avec notamment la mise en place de services dédiés ou la désignation d'un élu référent.

Les répondants pointent 4 types de problématiques :

- un manque de synchronisation des démarches ;
- un problème d'efficacité entre les moyens alloués et les résultats obtenus ;
- l'absence d'une volonté politique de dépasser l'obligation légale d'organiser des consultations ;
- le risque d'une « participation alibi ».

Pistes de progrès identifiées pour améliorer le fonctionnement des codev

La dernière partie du rapport présente 5 pistes d'évolution pour les codev :

- diversifier leur composition pour favoriser l'expression d'une pluralité de points de vue, y compris des personnes les plus éloignées de la sphère publique
- ouvrir le codev aux contributions ponctuelles des habitants et spécialistes
- renforcer la communication sur tous les supports pour être visible et attractif
- fidéliser les membres en cultivant la convivialité, l'écoute, le respect et la pédagogie et valoriser l'engagement bénévole
- se rapprocher des communes pour gagner en proximité

5 propositions sont adressées aux exécutifs intercommunaux :

- Mettre en place une ligne directrice pour la participation citoyenne à l'échelle intercommunale
- Co-construire les politiques publiques en associant le codev le plus tôt possible
- Répondre aux propositions exprimées par le codev et en assurer un suivi dans le temps
- Allouer des moyens humains, techniques et financiers au codev

Le rapport conclut sur la posture idéale pour un codev, en appelant à cultiver une indépendance dialoguante.

1.1. Préambule

En 2019, dans le cadre du projet de loi Engagement & Proximité visant à renforcer la capacité à agir des maires, le gouvernement a souhaité rendre les conseils de développement facultatifs dans les intercommunalités, en argumentant autour du principe de libre administration des collectivités territoriales. Les conseils de développement, réunis dans le cadre de la Coordination nationale, se sont fortement mobilisés et sont parvenus à conserver leur inscription dans la loi.

Près de 3 ans après l'adoption de la loi Engagement & Proximité, la Coordination nationale des conseils de développement a souhaité dresser un état des lieux :

- observer comment se formalisent les relations entre les intercommunalités ou les territoires de projet et leur conseil de développement
- étudier comment les intercommunalités ont intégré les nouvelles dispositions introduites par la loi Engagement et Proximité.

Le rapport présenté résulte du travail réalisé par Elsa Ledworuski, étudiante en master carrières administratives à Sciences Po Bordeaux, dans le cadre d'un stage de 3 mois au sein de la Coordination nationale des conseils de développement.

Ce rapport vise à nourrir les échanges et faire émerger des pistes de réflexion à partir des pratiques observées auprès de 50 conseils de développement. Les contributions et critiques constructives sont les bienvenues pour enrichir ce premier travail.

Quels sont les effets de la loi Engagement et Proximité sur la participation citoyenne à l'échelle intercommunale et sur les conseils de développement ? Quelles sont les premières évolutions observables ?



55 conseils contactés



48 interviews



1 webinaire des techniciens de codev

1.2. Notre étude en quelques mots



1.3. Méthodologie

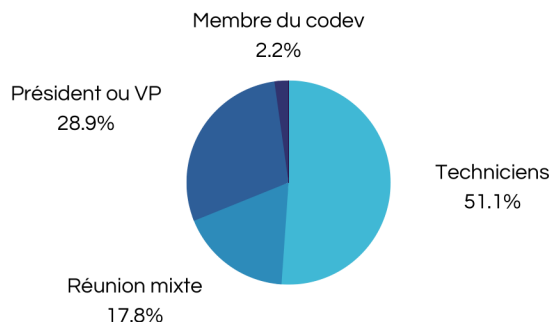
Nous avons sélectionné un panel de cinquante territoires dont le conseil de développement est membre de la Coordination nationale. Pour tenter d'être le plus représentatif possible, nous avons choisi de composer notre panel selon trois critères : la localisation, le type de structure de rattachement et enfin la démographie.

Conscients des différences propres à chaque territoire et des spécificités locales, nous nous sommes efforcés de représenter tous les codev membres de notre réseau. Nous nous sommes également attachés, dans la mesure du possible, à interroger différents types de groupements de communes : un PETR, une communauté de communes (CC), une communauté d'agglomération (CA), une communauté urbaine (CU) et une métropole, pour chacune des régions.

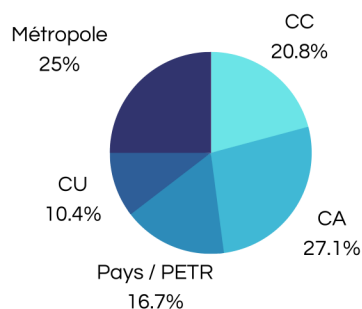
Nous avons mené 48 entretiens par visioconférence ou téléphone, d'une heure, auprès de présidents, membres actifs ou agents en charge de l'appui d'un codev, sur la base d'un questionnaire diffusé en amont. Les réponses obtenues ont été anonymisées et structurées en grandes thématiques.

Pour plus de simplicité, nous avons choisi d'utiliser l'abréviation codev pour parler des conseils de développement dans ce rapport.

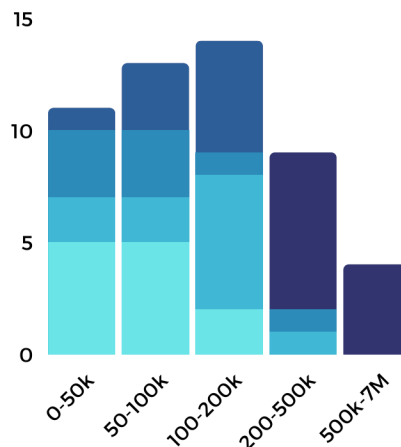
QUI AVONS-NOUS INTERVIEWÉ ?



TYPES DE CODEV INTERROGÉS



POPULATION DES CODEV INTERROGÉS

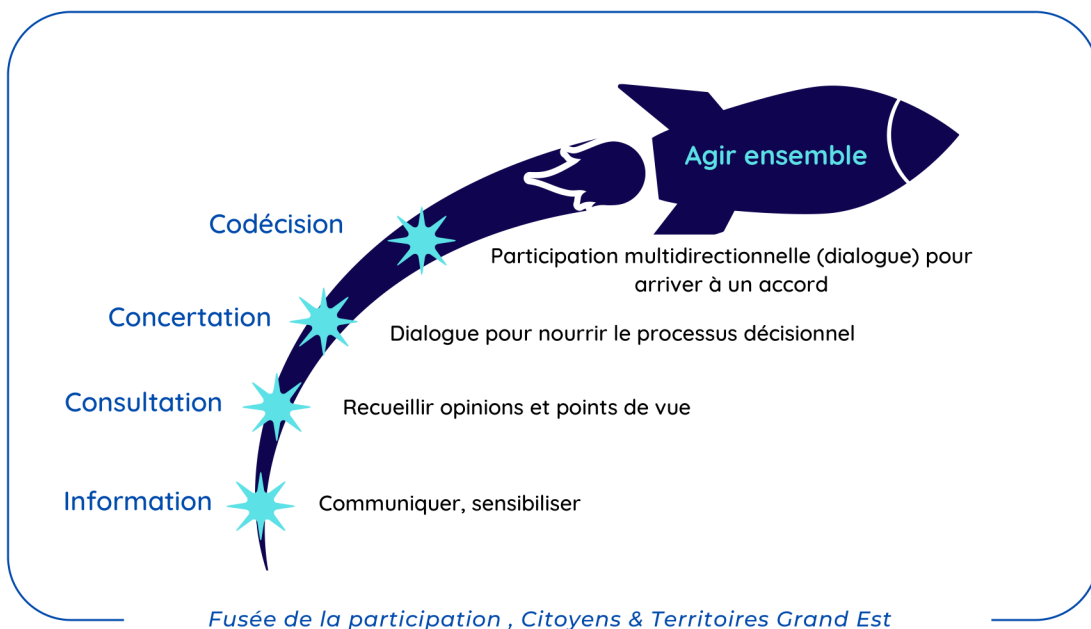


© CNCD, septembre 2022

1.4. La participation citoyenne à l'échelle intercommunale

Depuis plus de vingt ans, la participation citoyenne s'est développée dans les communes et les intercommunalités, avec la mise en place de nombreux dispositifs participatifs : conseils de quartier, de jeunes, d'anciens, panels, ateliers citoyens, forums, outils numériques... La participation citoyenne renvoie ainsi aux nombreux dispositifs et outils qui permettent d'associer les habitants à la décision publique dans le cadre de la démocratie représentative. La démocratie participative est l'un des piliers d'une démocratie plus vivante.

Il existe plusieurs formes de participation citoyenne qui renvoient à différents degrés d'association du public.



Deux grandes familles peuvent être distinguées :

UNE FAMILLE "DESCENDANTE"

regroupant des dispositifs généralement encadrés par les services des collectivités et reposant sur la logique de la "question posée" sur une thématique.

UNE FAMILLE "AUTONOME"

dans laquelle des instances, comme le conseil de développement, organisent leur réflexion et élaborent leurs propositions dans un cadre peu contraint et surtout en toute indépendance.

Qu'est-ce qu'un conseil de développement ?

Un conseil de développement est un espace de dialogue, de propositions citoyennes et de débats créé à l'échelle intercommunale. Force de propositions, laboratoire d'idées, il tient un rôle d'éclaireur et d'alerte. Il est composé de bénévoles prenant part à la vie locale : acteurs de la société civile (entreprises, associations, organisations...) et citoyens à titre individuel. Sa création est obligatoire dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants et possible en dessous de ce seuil.

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT EST CONSULTÉ SUR TROIS GRANDS DOMAINES DÉFINIS PAR LA LOI :

1

Il contribue à l'élaboration, la révision, ou au suivi et à l'évaluation d'une politique publique.

2

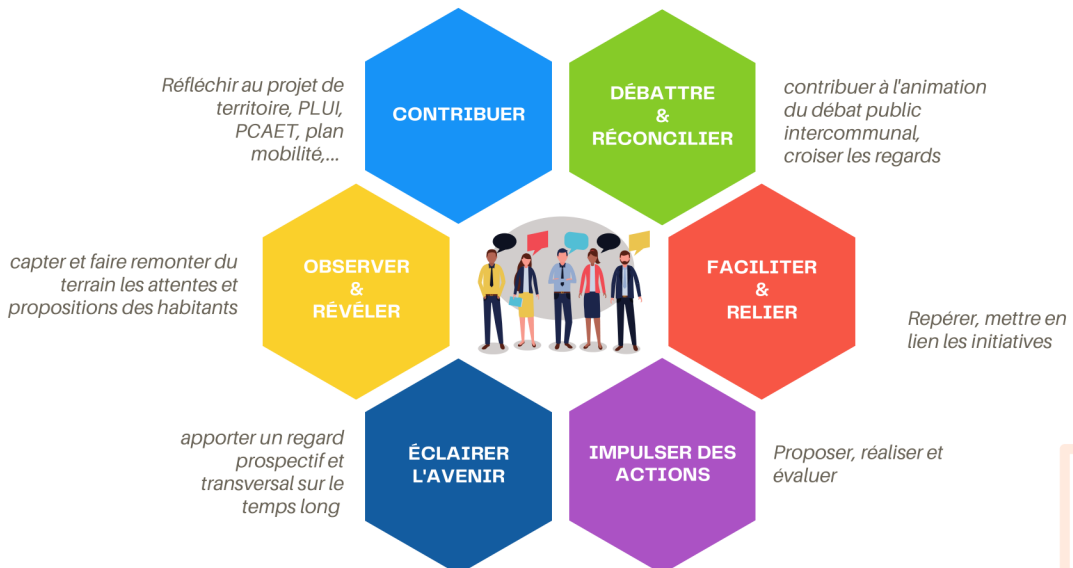
Il est saisi pour avis sur les documents de prospective et de planification, comme le plan local de l'habitat ou le plan local d'urbanisme intercommunal par exemple.

3

Il prend part à la conception et l'évaluation des politiques locales de développement durable au travers notamment du Plan Climat Air-Énergie territorial (PCAET), et des contrats de transition écologique.

Il peut être saisi de toute question intéressant le territoire et dispose d'un pouvoir d'autosaisine.

LES MISSIONS DU CODEV



Evolution du cadre légal des conseils de développement



Loi Engagement et proximité : deux nouvelles délibérations sur le codev et la participation citoyenne

La loi Engagement et Proximité invite les intercommunalités à préciser le positionnement du codev et la manière dont les intercommunalités entendent associer les habitants à l'élaboration des politiques publiques. Deux délibérations doivent être inscrites à l'ordre du jour de l'organe délibérant du territoire de projet, à chaque renouvellement des conseillers municipaux ou à chaque extension de l'intercommunalité.

LE PACTE DE GOUVERNANCE

Le pacte de gouvernance (ou charte de gouvernance), introduit par l'article L. 5211-11-2 de la loi Engagement et Proximité, consiste en un ensemble de règles qui organisent le fonctionnement de l'intercommunalité.

Ce pacte permet de rappeler les valeurs de l'intercommunalité et d'explicitier les différentes instances réglementaires et consultatives qui la composent. Dans certains cas, il peut aussi déterminer les compétences respectives des communes et intercommunalités, et renforcer le rôle des maires au sein d'une intercommunalité ou d'un territoire de projet. Ce pacte est ainsi l'occasion de préciser la gouvernance de l'intercommunalité, de la formaliser, et d'encadrer le rôle de chacun des acteurs.

Dans cette étude, nous nous intéresserons tout particulièrement au rôle du pacte de gouvernance au regard de la place du conseil de développement et de la participation citoyenne.

LA DÉLIBÉRATION SUR LES CONDITIONS ET LES MODALITÉS DE CONSULTATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

La loi Engagement et Proximité impose par ailleurs aux intercommunalités de plus de 50 000 habitants de délibérer sur « les conditions et modalités de consultation du conseil de développement », ainsi que sur « l'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public ».

LES ENJEUX POUR LE CODEV

- Préciser le positionnement du codev, ainsi que ses missions et ses modalités de fonctionnement
- Développer les modalités d'association des habitants aux politiques publiques et plus largement la participation citoyenne à l'échelle intercommunale
- Une opportunité pour gagner en visibilité et formaliser les relations avec l'intercommunalité ou le territoire de projet.

PACTE DE GOUVERNANCE ET CODEV : QUELLES OPPORTUNITÉS ?

- Formaliser la place du codev au sein de l'intercommunalité
- Permettre au codev de gagner en crédibilité et d'être mieux identifié en étant mentionné dans le fonctionnement de l'intercommunalité



2

LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ : QUELS EFFETS SUR LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT ?

2.1. L'inscription dans la loi : quelles avancées ? quelles limites ?

Les conseils de développement sont inscrits dans le Code général des Collectivités Territoriales depuis les lois MAPTAM et NOTRE promulguées en 2014 et 2015. En 2019, l'article L5211-10-1 du Code a été amendé, dans le cadre de la loi Engagement & Proximité.

Deux nouveautés : la possibilité de mutualiser un codev entre plusieurs intercommunalités et d'en créer un dans un territoire sous le seuil de 50 000 habitants

Ces dispositions, qui n'étaient pas inscrites dans le Code général des Collectivités Territoriales, apportent des précisions utiles et ouvrent de nouvelles perspectives.

Une inscription dans la loi : une mesure incitative ?

Si l'obligation inscrite dans la loi a incité certaines intercommunalités à créer un codev, l'existence d'une volonté politique est essentielle pour les soutenir dans leurs actions.

La loi Engagement et Proximité a fragilisé certains codev, en particulier ceux dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants, qui sont devenus facultatifs.

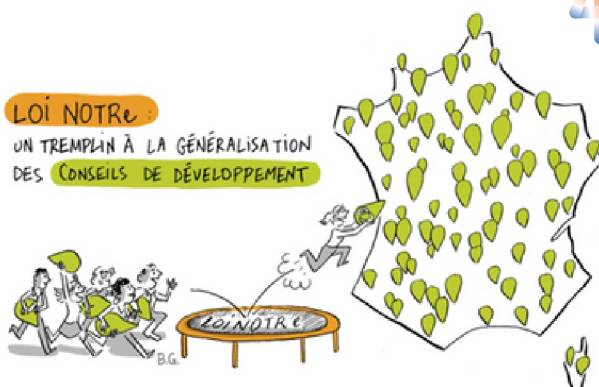
Des limites identifiées par les répondants :

1 **L'absence de sanction** en cas de non-respect de l'obligation d'instaurer un codev dans les territoires de plus de 50 000 habitants.

2 **Un manque de précision** : la loi ne précise pas les modes de nomination des membres, le droit de réponse ou encore la durée des mandats. Pour certains, cette souplesse et une force, pour d'autres ces différents points mériteraient d'être précisés pour déterminer une base commune.

3 **La temporalité** : il paraît difficile d'étudier ce qui doit faire partie d'un pacte de gouvernance, des missions et modalités de saisine du conseil de développement en moins de 6 mois, délai imparti pour les établir après un renouvellement des élus intercommunaux.

4 **Les moyens** : la loi donne l'obligation d'instaurer des codev mais ne précise pas les moyens à allouer pour le bon fonctionnement de l'instance.



2.2 Une délibération sur les conditions et modalités de consultation du codev et sur la participation citoyenne

94 % des intercommunalités de notre panel ont pris une délibération sur les conditions et modalités de consultation du codev. Pour certains, cette délibération a aussi permis d'acter la mise en place des codev, de formaliser un règlement intérieur ou un protocole de coopération.

QUELS CHANGEMENTS ?

Le débat sur les conditions et modalités de consultation du codev a globalement entraîné peu de changements. Certaines personnes interrogées soulignent ainsi que dans leur intercommunalité, la délibération n'a fait l'objet d'aucun ou de très peu de débats, et s'est parfois retrouvée quelque peu perdue parmi la multitude de délibérations à l'ordre du jour du conseil communautaire.

Les changements actés dans les missions et les modes de saisine des codev sont par ailleurs souvent perçus non pas comme des changements dus à la loi, mais comme des opportunités dont se saisissent les élus pour faire évoluer l'instance.

Pour les personnes interrogées, cette délibération peut permettre aux conseils de développement de gagner en visibilité et en crédibilité en permettant d'inscrire un point sur le codev à l'ordre du jour de l'organe délibérant.

LA PARTICIPATION DES CITOYENS À L'ÉLABORATION, LA MISE EN ŒUVRE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La délibération invite les intercommunalités ou territoires de projet à s'intéresser à la participation des citoyens à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. C'est globalement un aspect de la délibération qui a été assez peu développé, la question de la participation citoyenne étant parfois limitée à l'action du codev.

Pendant, certaines intercommunalités ont su se saisir de cette opportunité pour formaliser la participation citoyenne. Cette délibération a alors été pensée comme une possibilité d'ouvrir le dialogue entre l'intercommunalité et les citoyens.



3

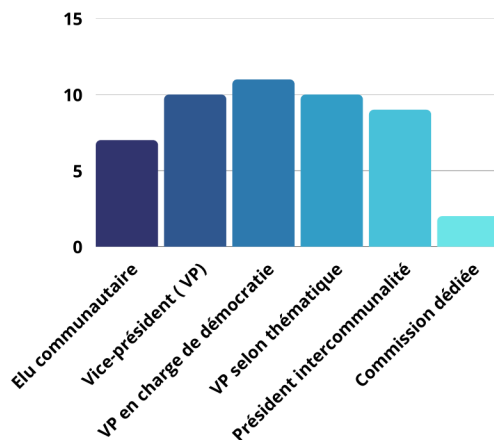
RELATIONS ENTRE CODEV ET INTERCOMMUNALITÉ

3.1. Codev et intercommunalité : vers plus de proximité

Selon les personnes interrogées, la proximité entre le codev et l'intercommunalité semble être une clé pour favoriser l'interconnaissance entre les différents acteurs. En effet, la distance crée bien souvent de la méfiance, de l'indifférence ou plus rarement de la confrontation. On constate ainsi que les codev s'efforcent de communiquer et de renforcer leurs interactions avec l'intercommunalité, aussi bien avec les élus qu'avec les agents.

Le succès de cette communication repose sur la mise à disposition de moyens humains pour accompagner le codev et entretenir le lien avec l'intercommunalité. Les techniciens de codev semblent ainsi avoir un rôle primordial de coordination et d'interface entre les différents acteurs.

Cette volonté de communiquer et de coopérer se traduit par la désignation d'un élu référent pour le codev.

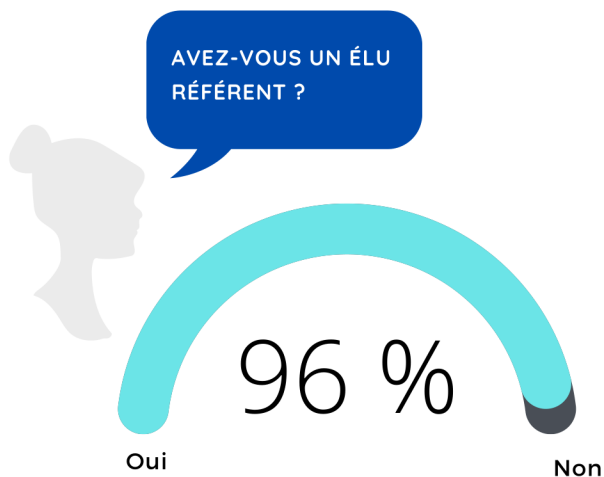


© CNCD, septembre 2022

Dans certaines intercommunalités, des commissions dédiées ou des réunions périodiques sont organisées pour passer en revue les propositions exprimées par le codev et assurer un suivi dans le temps.

Cette volonté passe aussi par des pratiques de co-construction entre l'intercommunalité et le codev. Celui-ci peut être représenté dans un comité de pilotage ou dans une commission, en relation avec une saisine ou autosaisine.

Entretenir des liens réguliers ne signifie pas pour autant être dans une situation de dépendance. Un bon fonctionnement suppose de trouver la bonne distance, et de conserver son autonomie.



© CNCD, septembre 2022

3.2. Formalisation des relations entre le codev et l'intercommunalité

Les relations entre le codev et son intercommunalité de rattachement se construisent de manière très différentes.

1. LE CHOIX DE LA LIBERTÉ POUR PLUS D'AUTONOMIE

Certains codev ne souhaitent en aucun cas formaliser leurs relations avec leur intercommunalité. Pour eux, leur autonomie est conditionnée au fait de ne pas avoir un cadre trop restrictif qui les brident dans leur mode de fonctionnement. Pour certains, il s'agit aussi de ne pas remettre en cause le consensus en place.

3. DES SOLUTIONS QUI CHERCHENT À ALLIER LE MEILLEUR DES DEUX MONDES

Certains codev choisissent de formaliser ces relations « en interne ». S'ils sont hostiles à l'idée d'une formalisation avec l'intercommunalité, ils font le choix de formaliser leur cadre de fonctionnement interne, au-travers par exemple d'un règlement intérieur ou d'un guide à l'usage des membres.

2. FORMALISER POUR GARANTIR SON AUTONOMIE

Au contraire, pour d'autres codev, la garantie de leur autonomie passe par la formalisation de leurs relations avec l'intercommunalité. En effet, cela représente pour eux une source de stabilité, et leur permet de savoir quelles sont leurs attributions. Le cadre ainsi posé peut aussi permettre de régler un certain nombre de points, pouvant être bloquants pour le fonctionnement d'un codev, à l'image par exemple du droit de réponse, ou de la participation aux commissions par exemple.

4. UN GRAND NOMBRE DE CODEV À LA RECHERCHE DE CETTE FORMALISATION

Parmi les conseils n'ayant pas eu l'opportunité ou n'ayant pas fait le choix de formaliser leurs relations, on constate qu'un bon nombre d'entre eux est en demande de cette formalisation. En effet, formaliser peut permettre de lever bon nombre de points de blocage avec l'intercommunalité, en communiquant mieux et en ayant un cadre sur lequel s'appuyer.

QUELS OUTILS POUR AMÉLIORER LA FORMALISATION DES RELATIONS ENTRE INTERCOMMUNALITÉ ET CODEV ?

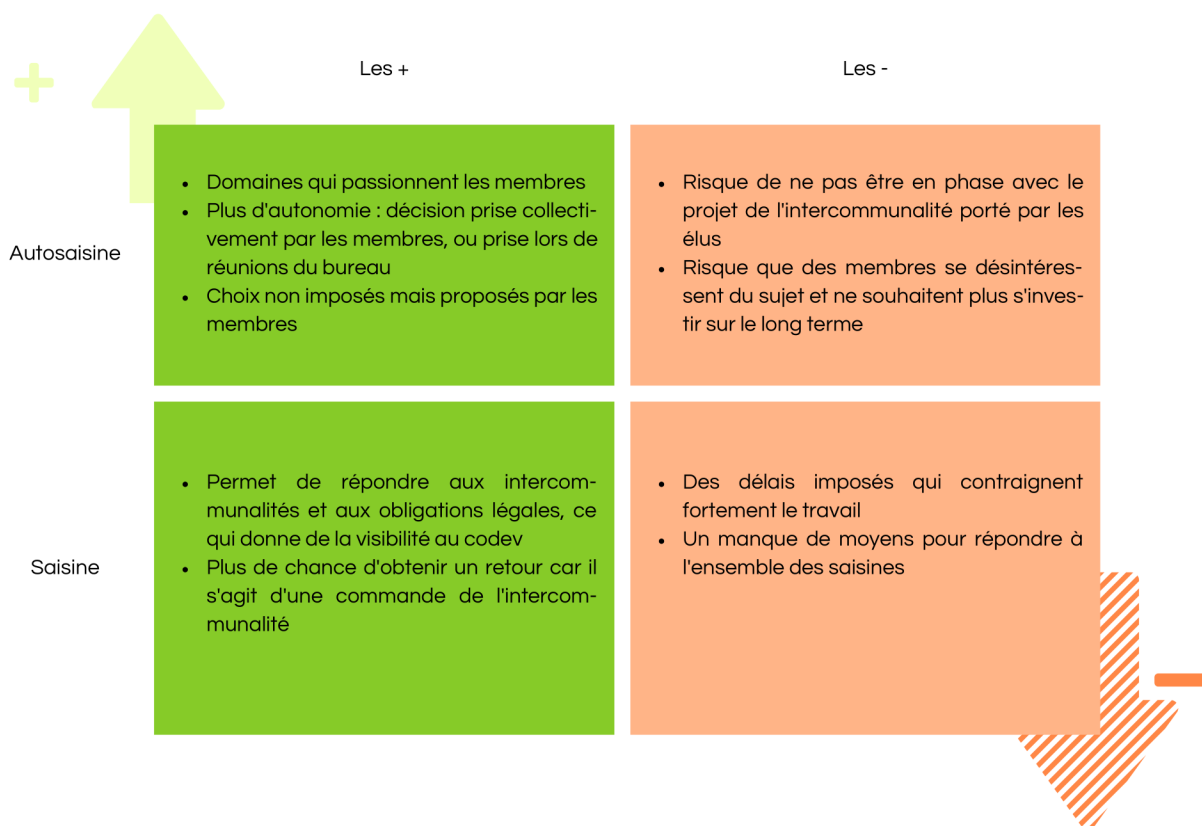
- Mise en place d'un lien entre le codev et les services techniques au travers d'un agent en charge de la coordination et de l'accompagnement du codev
- Désignation d'un élu référent à la participation citoyenne / au codev
- Rattachement du codev à un service de l'intercommunalité



3.3. Saisine et autosaisine

L'une des particularités des conseils de développement est sa capacité inscrite dans la loi de se saisir de tout sujet intéressant le territoire. Le ratio saisine/autosaisine varie grandement selon les conseils de développement :

- Dans certaines intercommunalités, le codev est peu saisi et définit ses propres thématiques de travail.
- Dans d'autres intercommunalités, les sujets de saisine sont nombreux. Le codev doit alors prioriser les dossiers et n'est bien souvent pas en capacité de conduire en parallèle une autosaisine.



3.4. Autonomie et mise à disposition de moyens

Pour exercer ses missions au quotidien, le codev a besoin de moyens et d'une autonomie pour établir son programme de travail, définir ses méthodes de travail et s'organiser au quotidien.

Les codev se voient allouer des moyens humains, financiers ou techniques très différents selon les territoires. Ces moyens alloués par l'intercommunalité ou le PETR, comme le soulignent bon nombre de participants, sont fondamentaux pour le codev puisqu'ils lui permettent d'animer le collectif et de mener à bien ses activités.

MOYENS FINANCIERS

D'après les réponses de 31 conseils lors de l'étude, et du sondage réalisé auprès des techniciens de conseils de développement, les codev disposent de budgets variables, qui s'échelonnent entre 0 et 60 000 €, avec une moyenne autour de 12 860 € (hors salaire).

Certains codev bénéficient d'un budget autonome ou d'une ligne budgétaire gérée par un service.

En l'absence de budget propre, certaines dépenses sont souvent prises en charge : déplacements hors territoire, logistique, documentation, frais de réception, formations,...

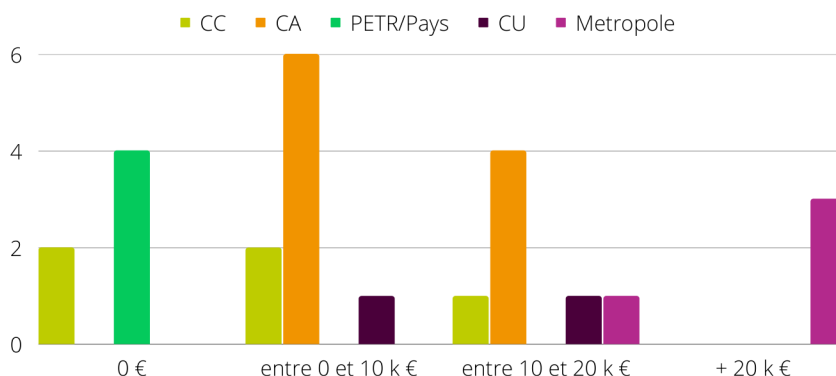
MOYENS HUMAINS

La mise à disposition d'un agent facilite le quotidien du codev : appui à l'organisation et l'animation des réunions, faciliter les relations auprès de l'intercommunalité, suivre et accompagner les travaux,... Pourtant, certains codev ne bénéficient d'aucun moyen d'appui et plusieurs ont récemment fait face à une réduction des moyens mis à disposition : passage à temps partiel, suppression d'un poste dédié...

MOYENS TECHNIQUES

- Mise à disposition de salles de réunion, matériel informatique...
- Accès à certains services de l'intercommunalité : communication, reprographie...

BUDGETS MOYENS ANNUELS DES CODEV



Budgets présentés or mise à disposition de personnel et accès aux services de l'intercommunalité

© CNCD, septembre 2022

3.5. Le droit de suite

Le droit de suite, qui consiste à organiser un retour de l'intercommunalité sur les propositions exprimées par le conseil de développement, est essentiel pour de nombreux codev.

LE DROIT DE SUITE : UN ÉLÉMENT IMPORTANT POUR PÉRÉNISER LA MOBILISATION DES PERSONNES AU SEIN DU CODEV

Les personnes interrogées soulignent l'importance d'un retour de l'intercommunalité ou du territoire de projet sur les contributions du codev.

En effet, cette réponse de l'intercommunalité permet aux membres de voir concrètement comment leurs propositions sont prises en compte, comprendre pourquoi certaines ne sont pas retenues, ce qui représente un levier de motivation.



QUELLES MODALITÉS POUR LE DROIT DE SUITE AUJOURD'HUI DANS LES CODEV ?

Formalisé :

- Mise en place d'une commission des suites ou organisation de réunions régulières associant élus et directeurs des services pour passer en revue les propositions du codev ;
- Retour écrit du Président de l'intercommunalité pour expliquer ce qui a été repris ou non (sous forme de lettre par exemple).

Non-formalisé :

- Au travers d'échanges avec les services ;
- Lors de présentation du rapport d'activité ;
- A l'occasion de rendez-vous avec les élus.

ZOOM SUR LE COMITÉ DES SUITES DU CODEV DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

- Une réunion organisée chaque année avec les élus et services concernés par les thématiques abordées
- L'équipe d'appui du codev met en place des indicateurs pour assurer le suivi des contributions

3.6. Dépasser les points de blocage pour renforcer les relations

DES RELATIONS QUI SE RENFORCENT

Pour les personnes interrogées, les relations avec les élus et les services ont tendance à se renforcer et à s'améliorer avec le temps. Petit à petit, le codev se fait connaître au fil de ses contributions et la qualité de son travail est reconnue, ce qui permet de renforcer les relations.

DÉPASSER LES POINTS DE BLOCAGE

Certaines personnes interrogées évoquent une forme de méfiance envers le conseil de développement, de la part des élus, mais aussi des agents de l'intercommunalité. Cette méfiance peut s'expliquer par une peur de voir leur légitimité remise en question par la participation citoyenne, ou une peur de voir se développer un contre-pouvoir politique.

Certains codev soulignent l'indifférence des élus, qui se traduit par l'absence de relation, de saisine, ou de réponse en retour des propositions formulées.

La méfiance et l'indifférence poussent bien souvent les membres du conseil de développement à se désengager.

Un dernier point de blocage important est l'absence d'une vision politique sur le conseil de développement et ses missions. L'absence d'un cadre clair et d'une feuille de route co-construite est un frein à une coopération efficace entre le codev et son intercommunalité ou territoire de projet de rattachement.

L'IMPORTANCE POUR CHACUN DE TROUVER SA PLACE

Les entretiens menés font ressortir l'importance de trouver une dynamique où chacun comprend quelle est sa place, quelles sont les attentes mutuelles et les apports du codev pour contribuer aux politiques publiques.

UN CHANGEMENT DE CULTURE ?

Pour plusieurs personnes interrogées, les dernières élections ont permis un renouvellement des exécutifs, marqué par l'arrivée de nouveaux élus plus ouverts à la participation citoyenne. Des élus plus jeunes, davantage de femmes contribuent à faire évoluer les mentalités.

De même, les nouveaux agents dans les intercommunalités semblent plus sensibles à la participation citoyenne.

Peut-on parler d'un développement d'une culture de la participation ? Ces premières observations mériteraient d'être approfondies.



4

PARTICIPATION CITOYENNE ET CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

4. 1. Des démarches participatives qui se développent à l'échelle intercommunale

Mise en place de services dédiés à la participation citoyennes et désignation d'élus référents dans certaines intercommunalités.

Meilleure prise en compte des enjeux par certains élus qui cherchent à définir plus précisément les conditions et modalités de la participation citoyenne.

Plus de participation : multiplication des initiatives au niveau de l'intercommunalité.

Qualité ou quantité : Une amélioration en termes de quantité de participation mais pas pour autant de qualité. Un risque pointé d'une "participation alibi".



Développement de la co-construction des politiques publiques de l'intercommunalité.

Absence de volonté politique : se limiter à répondre à l'obligation de consulter les habitants sur des projets structurants.

Manque de synchronisation, de cohésion des initiatives de participation citoyenne d'où l'importance de développer les liens entre les organisations/les associations pour mieux travailler ensemble.

Un problème d'efficacité : de gros moyens alloués à des prestataires pour peu de résultats concrets. Des démarches qui donnent rarement lieu à des évaluations.

4.2 Une volonté des codev de s'ouvrir aux habitants

FAIRE VENIR ET ALLER VERS

Les codev interrogés cherchent à encourager la participation du plus grand nombre de citoyens possible.

Cela s'exprime tout d'abord par la volonté de les impliquer dans le fonctionnement même du codev, en ouvrant par exemple les plénières et les groupes de travail aux citoyens.

Les codev organisent aussi des événements à destination du public (conférences-débat, projection de film suivi d'un débat, cafés métropolitains,...).

Certains codev vont à la rencontre des habitants pour mieux cerner leurs besoins et attentes (organisation de permanences, expositions, soirées débat, moments conviviaux,...).



UNE MONTÉE EN COMPÉTENCE SUR LES ENJEUX INTERCOMMUNAUX

Participer au codev permet aux membres de découvrir et/ou mieux comprendre les politiques publiques intercommunales. Par ses actions, le codev contribue à décroisser les réflexions, sensibiliser les habitants aux grands enjeux du territoire et les mettre en débat pour préparer l'avenir.

Certains codev organisent des temps de formation : méthodes d'animation de réunion, prospective territoriale, animation de débats,...

On peut également signaler des initiatives d'acculturation des membres du codev à travers notamment l'organisation de conférences, pour les former sur de nouvelles thématiques. Ces événements sont généralement aussi ouverts aux élus et parfois même aux citoyens.



4. 3 Tendances observées par les codev



MOINS DE MÉFIANCE

Les codev installés depuis plusieurs mandatures constatent globalement que le rôle du codev est de mieux en mieux compris. En effet, élus, agents de l'intercommunalité et membres du codev apprennent à se connaître, ce qui permet de lever des objections et de construire des relations fructueuses.



UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE

Plusieurs codev constatent que les intercommunalités, au fil des mandats, reconnaissent la valeur de leurs travaux et l'apport de l'instance.



DES ÉLUS PLUS OUVERTS À LA PARTICIPATION CITOYENNE

Un autre constat fait par plusieurs codev interrogés, est que l'on assiste à un véritable tournant générationnel parmi les élus.

En effet, les nouveaux élus semblent globalement plus concernés par la thématique de la participation citoyenne que l'ancienne génération.



DES PROBLÈMES DE VISIBILITÉ

Beaucoup de codev peinent encore à être visibles et à communiquer sur leurs actions.



DES MOYENS INSUFFISANTS

Si la loi prévoit la mise à disposition de moyens par l'intercommunalité ou le PETR pour le bon fonctionnement du codev, ces derniers restent bien souvent limités et plusieurs répondants regrettent un manque d'ingénierie d'accompagnement.



LA PEUR D'UNE PERTE DE LÉGITIMITÉ

Si bon nombre d'élus sont plus ouverts au sujet de la participation citoyenne, une minorité craint de voir le codev leur soustraire une part de leur pouvoir, et venir remettre en question la légitimité acquise via le processus électoral.



5 QUELLES PISTES POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES CODEV ?

5.1. Diversité et visibilité du codev

Pour les répondants, la question de la diversité des membres est liée à celle de la visibilité du codev. En effet, un codev visible a plus de chance d'attirer de nouveaux membres.

UNE COMPOSITION PLUS DIVERSE

Les codev interrogés soulignent que l'on retrouve souvent les mêmes personnes dans les instances de participation citoyenne, au point que certains évoquent même l'existence « d'habitants professionnels ». La diversification de la composition est ainsi un des objectifs partagés par de codev : diversité géographique, socio-professionnelle ou encore générationnelle... pour favoriser l'expression d'une pluralité de points de vue, y compris des personnes les plus éloignées de la sphère publique.

UNE PLUS GRANDE OUVERTURE

Diversifier les membres est aussi un moyen pour les codev de ne pas s'enfermer dans une forme de "communautarisme intra-codev". L'idée étant de garder les conseils de développement les plus ouverts possible à tous ceux qui souhaitent contribuer ponctuellement aux réflexions en tant que spécialistes ou habitants qui vivent la thématique au quotidien. On peut par exemple penser au fait d'interroger les usagers du réseau de transports au sein d'une intercommunalité.

UN RENFORCEMENT DE LA COMMUNICATION

Cette recherche d'une diversification de la composition s'accompagne souvent d'une volonté de rendre le codev le plus accessible et le plus attractif possible pour attirer de nouveaux membres. Peu de conseils de développement sont aujourd'hui connus du grand public. C'est pourquoi ils souhaitent renforcer leur communication.

Selon les conseils interrogés, elle doit être multi-supports. Il s'agit d'une part d'aller directement vers les habitants sur le terrain dans les lieux et aux horaires où ils sont présents pour tenter de se faire connaître auprès des personnes directement concernées par les thématiques.

D'autre part, il s'agit aussi de communiquer via les réseaux sociaux, mais aussi au travers de supports écrits comme les magazines intercommunaux ou la presse quotidienne régionale.



5.2. La fidélisation des membres du codev

Les répondants soulignent la nécessité de fidéliser les membres et plus largement les participants aux démarches de participation citoyenne. Pour cela, ils distinguent plusieurs pistes d'améliorations.

1) LA CONVIVIALITÉ

Les membres étant des bénévoles, il est important de leur faire passer un bon moment pour leur donner envie de revenir et de s'investir.

Plusieurs codev interrogés ont ainsi exprimé leur intention d'organiser, à terme, des animations festives pour développer la visibilité du codev. On peut par exemple citer l'organisation d'une collation après les plénières.

2) DES MODES D'ANIMATION RESPECTUEUX

Il est important de créer un espace de discussion ouvert, respectueux et offrant à tous la possibilité de donner leurs opinions. L'écoute, le respect et la pédagogie doivent être au cœur des dispositifs d'animation.

Les sujets abordés doivent, dans la mesure du possible, rester simples, concrets, ludiques et originaux. Il est important de donner envie aux membres, de ne pas leur imposer des sujets trop technocratiques et ennuyants.

3) LA QUESTION DU RETOUR DE LA COLLECTIVITÉ SUR LE TRAVAIL FOURNI PAR LES MEMBRES

Un autre élément fondamental dans la fidélisation des membres est la question de la valorisation de leur travail. En effet, les membres donnent de leur temps bénévolement et souhaitent en retour voir ce temps valorisé et leur travail reconnu. Bon nombre de conseils interrogés soulignent la nécessité de formaliser un droit de retour avec l'intercommunalité pour savoir ce qu'il est advenu de leurs propositions. Il s'agit ainsi de permettre aux membres de voir de quelle façon leurs propositions sont mises en œuvre par les intercommunalités. Il est important de montrer que leurs actions, même si elles ne donneront pas forcément lieu à des changements massifs, permettront de faire bouger les lignes.

4) LA QUESTION DE LA TEMPORALITÉ / CONCORDANCE DES TEMPS

Les membres du codev sont aussi en demande d'un retour dans des délais raisonnables. En effet, ne pas avoir de retour pendant un long moment est source de démobilisation pour les membres.

5.3. Relations intercommunalité & codev

Les codev interrogés soulignent que la proximité entre l'instance et l'intercommunalité est primordiale pour que les membres du codev, les agents et les élus puissent travailler en bonne intelligence. Ce lien est la base d'une collaboration efficace et utile, pour de nombreuses personnes interrogées.

METTRE EN PLACE UNE LIGNE DIRECTRICE POUR LA PARTICIPATION CITOYENNE

Plusieurs codev constatent l'absence d'une vision commune sur la participation citoyenne, ce qui rend l'action de l'intercommunalité peu lisible. Selon eux, la mise en place d'une ligne directrice permettrait de rendre l'offre de participation citoyenne plus lisible et compréhensible au niveau de l'intercommunalité.

PLUS DE PROXIMITÉ CODEV / COMMUNES

Pour être efficient, le codev a besoin de proximité avec l'ensemble des territoires compris dans l'intercommunalité. Pour de nombreux participants, il semble toutefois que ce lien soit plus difficile à entretenir avec les communes.

Des initiatives pour améliorer ces relations codev / commune :

- Présenter le codev aux maires des différentes communes et lors des conseils municipaux. La présentation peut être réalisée par des membres "ambassadeurs" qui habitent dans la commune.
- Organiser les réunions de façon tournante dans tout le territoire de l'intercommunalité ou du PETR.
- Mettre en place des « collèges territoires », c'est-à-dire proposer aux maires de chaque commune de désigner un ou plusieurs membres.
- Participer aux moments d'accueil des nouveaux habitants organisés par les communes
- Solliciter la publication d'un article dans les journaux communaux

COCONSTRUIRE POUR MIEUX FONCTIONNER

Pour la plupart des codev interrogés, il est indispensable d'être saisi en amont d'une politique publique et d'échanger avec les élus et les services au plus tôt lors d'une autosaisine. En effet, en recueillant la vision de l'intercommunalité sur la thématique ou la politique publique concernée, le codev gagnera du temps et comprendra mieux les enjeux.

Par ailleurs, des répondants soulignent que certaines intercommunalités feraient de la participation pour faire de la participation, sans véritable intérêt pour la finalité du processus. Ils qualifient ce phénomène par l'expression "demobashing".

LES MOYENS

Les codev soulignent l'importance de leur attribuer des moyens de fonctionnement. Ils affirment que sans gestion et sans animation, le travail des membres bénévoles est infiniment plus difficile. Les moyens humains sont essentiels, car les techniciens jouent un rôle de « courroie de transmission » entre les élus, les services et les membres du codev. De même, les moyens financiers donnent au codev une certaine latitude de fonctionnement.

5.4. Redéfinir le cadre de fonctionnement

La mise en place d'un cadre de fonctionnement (charte de partenariat ou protocole de coopération entre le codev et l'intercommunalité) est un sujet qui divise les codev. Pour ses promoteurs, le cadre de fonctionnement est utile pour rappeler les droits et les obligations de chaque partie.

Pour d'autres, le cadre de fonctionnement est synonyme de contrainte.

Au moment où nous écrivons ce rapport, plusieurs codev sont en train de mettre en place un nouveau cadre ou ont l'intention d'y travailler à court terme.

De nombreuses propositions sont ressorties des entretiens. Nous vous présentons ci-dessous une synthèse :



5.5. La formation

Les codev interrogés insistent sur la nécessité de former élus, membres du codev, agents et citoyens.

FORMER LES MEMBRES

Faire partie d'un conseil de développement peut être l'occasion d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement d'une intercommunalité ou les politiques publiques et de nouvelles compétences comme la prise de parole en public, l'animation de réunion, etc.

Chaque membre devrait pouvoir bénéficier d'une "formation citoyenne" utile pour le collectif du codev, pour la structure représentée, ou à titre personnel.

FORMER LES ÉLUS ET LES SERVICES

La formation des membres du codev ne semble cependant pas être suffisante aux yeux des codev interviewés. En effet, beaucoup de codev soulignent l'importance de former également les élus ainsi que les services. Cela leur permettrait d'une part de les sensibiliser au fonctionnement des codev et aux questions de la participation citoyenne, et d'autre part de leur montrer les avantages d'une coconstruction des futures politiques publiques avec le codev. Un support officiel de formation des nouveaux élus pourrait ainsi leur être transmis en début de mandat.

5.6. Développer la communication

COMMUNICATION EN LIGNE

- Site internet (site propre ou celui de interco)
- Pages sur les réseaux sociaux (Facebook, LinkedIn, Twitter, chaine Youtube)
- Lettre d'information
- Création de vidéos, de podcasts...

COMMUNICATION PAPIER

- Mise en place de flyers pour le renouvellement
- Affiche
- Magazines intercommunaux et municipaux
- Plaquette bilan reprenant action du codev / rapport d'activité

OPÉRATION DE COMMUNICATION "PHYSIQUES"

- Organisation de conférences
- Ateliers du codev ouverts à la population
- Aller à la rencontre des habitants : exemple sur les marchés
- Organisation de cafés-débat, controverses,...

COMMUNICATION ENTRE LES MEMBRES DU CODEV

- Outils accessibles via un smartphone ou un ordinateur : groupe whatsapp, Discord...
- Utilisation d'une plateforme dédiée au codev par ex groupe sur jeparticipe.com, forum de discussion
- Dossiers partagés : sharepoint, googledrive, nextcloud, padlet...



Zoom sur la mise en place d'une commission communication

Plusieurs conseils de développement ont mis en place une commission dédiée à la communication pour refondre un site internet, une lettre d'information, définir une nouvelle identité visuelle, gérer les publications sur les réseaux sociaux...

QUELLE POSTURE IDÉALE POUR UN CODEV ?

“

SELON VOUS, QUELLE SERAIT EN TROIS MOTS LA POSTURE IDÉALE D'UN CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT ?

”

Question posée aux personnes ayant pris part à l'étude et suivies le webinaire de restitution



Chaque conseil de développement définit sa propre posture, en cultivant une indépendance dialoguante.

Remerciements

Nous remercions les codev et l'ensemble des personnes ayant pris part à cette enquête.
Merci aux membres du réseau qui ont participé aux visioconférences de restitution.

- Conseil de développement de Aix Marseille Provence
- Conseil de développement des Balcons du dauphiné
- Conseil de développement de Cagire Garonne Salat
- Conseil de développement de Caux Seine agglo
- Conseil de développement de Cherbourg-en-Cotentin
- Conseil de développement des Coëvrons
- Conseil de développement du Doubs Central
- Conseil de développement de Estuaire et Sillon
- Conseil de développement du Grand Besançon
- Conseil de développement du Grand Clermont
- Conseil de développement du Grand Nancy
- Conseil de développement du Grand Paris Seine et Oise
- Conseil de développement du Grand Poitiers
- Conseil de développement du Grand Reims
- Conseil de développement de Grenoble Alpes métropole
- Conseil de développement de la Châtre en Berry
- Conseil de développement de la Communauté de Communes Normandie Cabourg Pays d'Auge
- Conseil de développement de la métropole de Rennes
- Conseil de développement de la Métropole du Grand Paris
- Conseil de développement de la Métropole et du Pays de Brest
- Conseil de développement de la Métropole Européenne de Lille
- Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg
- Conseil de développement de Loire Angers
- Conseil de développement de Montbéliard
- Conseil de développement de Mont-de-Marsan
- Conseil de développement de Montpellier Méditerranée métropole
- Conseil de développement de Nantes
- Conseil de développement de Othe-Armance
- Conseil de développement de Pays Bassin d'Arcachon - Val de l'Eyre
- Conseil de développement du Pays d'Arles
- Conseil de développement du Pays de l'Or
- Conseil de développement du Pays de Pontivy
- Conseil de développement du Pays Orne Moselle
- Conseil de développement du Pays Voironnais
- Conseil de développement du Périgord Vert
- Conseil de développement du PETR Centre Cher
- Conseil de développement de Saint-Nazaire
- Conseil de développement de Saint Quentin en Yvelines
- Conseil de développement de Sète Agglopoles Méditerranée
- Conseil de développement de Sophia Antipolis
- Conseil de développement de Sorgues du Comtat
- Conseil de développement de Sud Estuaire
- Conseil de développement Territoire de la Côte Ouest
- Conseil de développement de Toulouse
- Conseil de développement de Tours Métropole
- Conseil de développement de Uzège-Pont du Gard
- Conseil de développement de Valenciennes
- Conseil de développement du Val de loire nivernais

DIRECTEURS DE PUBLICATION

Bruno ARBOUET,
Président du Conseil de développement de Sète
Agglopolé Méditerranée

Christine AZANKPO,
Vice-présidente du Conseil de développement de
la Métropole du Grand Paris

Dominique VALCK,
Président du Conseil de développement durable
de la métropole du Grand Nancy

ENQUÊTE

Elsa LEDWORUSKI,
Stagiaire

MISE EN PAGE

Emilie LEROY,
Assistante en communication (en
apprentissage)

CRÉDIT IMAGES

Jean DUVERDIER
Barbara GOVIN
Catherine CREHANGE
Giuseppe RAMOS
Pixabay
Sketchify
Slidesignus

COMITÉ ÉDITORIAL

Elsa LEDWORUSKI,
Stagiaire

Alexandra VIDAL,
Déléguée générale

Pauline SOUBIEUX,
Cheffe de projet

RELECTURE

Alain FAURE,
Co-délégué du Conseil de
développement de Grenoble Alpes
Métropole

Dominique CHUFFART,
Président du Conseil de développement de
la métropole de Rennes

Dominique LEMPEREUR,
président du Conseil de développement des
Sorgues du comtat

André CURMI,
co-président du Conseil de développement
du GrandAngoulême

Vincent FOUCHIER et Patrick SPIGA,
DGA projet métropolitain et Conseil de
développement, Métropole Aix-Marseille
Provence

COORDINATION NATIONALE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

75 allée des parfumeurs - 92 000 Nanterre

coordination.nationale@conseils-de-developpement.fr

