

« Codev(s) en métropole » :
Réflexions et propositions pour une démocratie participative du Grand Paris

Préambule

Les chantiers institutionnels actuels autour de la Métropole du Grand Paris (MGP), des Etablissements publics territoriaux (EPT), et, en grande couronne, de la refonte de la couverture des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sur une maille de 200 000 habitants, ont pour objectif de répondre à deux séries de défis :

- ceux de l'agglomération, qui correspond à une entité géographique et fonctionnelle, ainsi qu'à un périmètre de référence et de pratiques pour ses habitants et ses acteurs économiques et sociaux (notamment un grand bassin d'emploi), dont il faut pouvoir saisir les réalités ;

- ceux des « dynamiques métropolitaines », dans un système économique mondialisé et globalisé. Elles représentent un ensemble d'opportunités mais aussi de contraintes, entraînant divers effets (polarisation, fragmentation, internationalisation...), qu'il faut pouvoir accompagner et maîtriser.

Répondre à ces défis implique :

- l'implication et « l'inclusion » de tous, pour favoriser des processus de cohésion et de solidarité, au moment où pèse le risque d'une exacerbation des déséquilibres ;

- la participation et la coproduction des acteurs dans une recherche d'effectivité et d'efficience.

Il est nécessaire et urgent de créer le cadre d'expression et de mobilisation de la société civile dans sa diversité.

Il est prioritaire de redonner du sens au projet métropolitain en construisant une vision collective et une compréhension commune des enjeux.

A Nantes, Lyon ou Marseille, les Conseils de développement assurent depuis 20 ans un rôle moteur dans les dynamiques d'agglomération et, désormais, métropolitaines. En Ile-de-France, après, notamment, les Conseils de développement du Val-de-Marne, de Plaine commune, d'Est Ensemble, de Sénart, de Mantes-en-Yvelines et de Saint-Quentin-en-Yvelines et, bientôt, de Paris, la création d'un Conseil de développement de la MGP, dès lors qu'elle capitalisera sur les expériences passées et actuelles, sera une opportunité pour les acteurs franciliens. Il s'agit d'une nouvelle étape pour le mouvement des Codev, de nature à leur offrir la possibilité :

- de densifier la participation de la société civile francilienne partout
- d'une nouvelle visibilité et légitimité
- d'aborder les réalités et les enjeux métropolitains, en commun, dans un nouvel espace dédié

A l'instar des métropoles européennes dotées d'instances ou d'outils associant des acteurs issus de la société civile, la création du Conseil de développement de la MGP devra permettre l'articulation entre dynamiques globales et locales. Ce nouvel outil devra porter l'ambition d'une co-construction du projet métropolitain.

I – Contribuer à construire l’action publique : La fonction essentielle des Codev, dans tous les territoires

L’action publique ne saurait être pensée sans une étroite implication des habitants et des acteurs, notamment à l’heure de la mise en place des métropoles. Celles-ci pourraient avoir pour effet, autrement, d’éloigner les institutions des habitants et des acteurs.

Espaces « passerelles », favorisant la rencontre avec les élus, les instances techniques et administratives et l’ensemble de la société civile, les Conseils de développement permettent d’aborder la complexité territoriale en croisant les points de vue.

Les Codev travaillent en lien avec les acteurs publics mais restent indépendants et bénéficient d’une capacité d’initiative.

En fonction de configurations locales propres, de problématiques identifiées par la société civile, en dialogue avec les élus, les Codev présentent des programmes d’action variés.

L’activité des Codev peut tout d’abord consister en une compréhension sur le temps long, en un regard citoyen et prospectif sur les enjeux territoriaux :

En plus des projets de territoires, les Codev peuvent émettre des avis et remettent des contributions à la suite de saisines ou d’auto-saisines. Leur apport passe par une expertise pluraliste et transversale (en s’affranchissant des échelles et des secteurs). Force de propositions, les Codev donnent des coups de projecteur et des éclairages inédits sur des thèmes et des projets importants à plus ou moins long terme. « *Producteurs d’intelligibilité* », les Conseils de développement proposent des temps de partage et d’appropriation des enjeux et des projets. Se développe alors progressivement un dialogue constructif entre un nombre croissant d’acteurs pour une nouvelle vision commune du territoire métropolitain et une nouvelle ambition partagée, aboutissant à l’établissement de vrais consensus sur de nombreux dossiers.

Les travaux des Codev peuvent également conduire à des initiatives de projets et de « co-construction » de l’action publique :

Un réseau d’acteurs constitué au fil des ans, multipliant les interactions, peut aboutir à un maillage avec un fort potentiel de développement, jusqu’à des dynamiques de projets. Du réseau naît un sentiment d’appartenance à un territoire, une culture partagée, et finalement des envies d’actions et des ambitions communes.

S’ils ne sont pas maîtres d’ouvrage ou décideurs, les Codev ont pu constituer des « *forces d’entraînement* ».

L’expérience a démontré que la mobilisation des acteurs avait du poids. Ils apparaissent désormais comme des animateurs à part entière du débat public.

Quelques exemples de travaux :

De façon générale, les Conseils de développement peuvent émettre des avis sur des documents de planification (SCOT, PLH, PLD, Plan Climat...). Ils peuvent également s’intéresser à des thèmes d’actualité (la réforme territoriale, le Grand Paris, les Jeux olympiques et paralympiques 2024) ou à des sujets relatifs à la vie locale de leur territoire : « Concilier urbanisme et biodiversité » ; « Stationner : une question quotidienne pour les habitants et les usagers » ; « Nourrir la métropole »...

Les Conseils de développement sont autant « *d’ateliers permanents* » : ils abordent les questions liées aux pratiques et aux usages, avec l’expertise d’habitants, de bénévoles ainsi que d’acteurs économiques et sociaux ; ils émettent des idées nouvelles, parfois à contre-courant, mais qui peuvent essaimer ; ils dessinent des « territoires de projets » propices à une mise en mouvement des acteurs.

Le maintien et la densification d’un réseau de Conseils de développement sur l’ensemble de l’aire urbaine parisienne est donc indispensable.

II – Articuler les échelles :

La fonction spécifique des Codev face aux défis de la Métropole du Grand Paris

La métropole multiplie les échelles et les met en tension, de la « ville-monde », porte d'entrée sur la mondialisation, aux quartiers du quotidien. Il importe que chaque Conseil de développement de l'agglomération parisienne puisse répondre à cet impératif d'une lecture et d'une prise d'initiatives à géométrie variable.

Dans l'analyse des pratiques, à la fois des franciliens (mobilités, fréquentations des lieux de commerce, de culture, de loisir...) et des opérateurs économiques, trois constats apparaissent :

- la porosité des frontières et périmètres administratifs :

Résultant du phénomène d'agglomération, l'intensification des mobilités, combinée à la croissance des interdépendances entre les territoires, génère une fragmentation et une diversification des « territoires vécus » par les individus. Ces espaces, dans lesquels les franciliens organisent leur domicile, leur emploi, leurs études, leurs pratiques culturelles, leurs loisirs, leurs relations sociales et leurs consommations, sont de moins en moins enserrés dans des frontières administratives.

Il serait par ailleurs dommageable que la réforme territoriale qui va se mettre en place au 1^{er} janvier 2016 rigidifie les projets et enferme les sources de développement dans des cadres périmétrés. Car justement, ces dynamiques s'appuient sur d'autres réalités, géographiques (axes routiers, pôles d'échange) ou d'acteurs (territoires universitaires). La géographie d'un territoire efficient est celle d'une dynamique d'acteurs cristallisée autour de projets en résonance à la fois avec un ancrage local et un contexte général.

Le maillage des Codev appuyé sur des dynamiques territorialisées doit viser – et peut permettre - une synergie entre les périmètres de gouvernance et les projets.

- l'existence d'un « espace » métropolitain à l'échelle de l'aire urbaine :

La MGP s'étendra sur plus de 131 communes et les 4 départements de la première couronne parisienne. Elle correspondra à un territoire dense, interconnecté. Cependant, l'agglomération urbaine parisienne, telle que définie par l'INSEE, en dépasse largement le périmètre. D'importants pôles urbains, économiques et universitaires (Roissy, Saclay, Marne-la-Vallée, Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cergy, etc.) seront ainsi extérieurs à la MGP. Le Grand Paris peut aussi être pensé à une échelle encore plus large, celle d'un grand Bassin parisien ou d'un un Axe-Seine, en relation avec la façade maritime et portuaire.

Il importe de ne pas segmenter l'enjeu métropolitain à la seule MGP.

L'articulation des projets de tous les Codev, infra et extra-MGP, est une condition essentielle du succès d'un projet métropolitain partagé.

- la prégnance de la notion de « proximité » :

C'est la dimension appréhendée et recherchée de la citoyenneté et du « vivre-ensemble » : celle où, autour « d'intérêts communs », peut s'exercer le plus naturellement la rencontre, la connaissance et la discussion. C'est au niveau de chaque territoire (EPCI ou EPT, ou plus localement encore) que pourront voir le jour des démarches visant à faire participer et « inclure » chaque francilien.

Cependant, les échelles globales et locales doivent être abordées simultanément. Le local peut constituer un espace stratégique pour aborder les questions métropolitaines, à condition que la Métropole y verse des questions, des débats qui puissent associer citoyens et usagers et, réciproquement, se nourrir elle-même du « retour » du local. Les débats relatifs au SDRIF et au Métro du Grand Paris en ont fourni des exemples. Échelles locale et métropolitaine ne s'excluent pas mais s'articulent. Cette articulation des échelles apparaît plus que jamais nécessaire à la réaffirmation de la citoyenneté et à la stimulation de la participation démocratique.

Ces questions valent pour tous les Codev mais se posent de façon spécifique pour le Codev de la MGP qui devra, dans sa conception même intégrer ces dimensions et innover dans sa forme. **Forme souple, en mesure d'épouser le mouvement, le futur Conseil de développement de la MGP devra présenter une composition reflétant cette relation entre l'ancrage local et l'amplitude de l'espace métropolitain.**

III – Propositions pour une préfiguration d'un nouveau paysage francilien des Codev

Une implantation locale

Des dynamiques existent dans le cadre de Conseils de développement qui fonctionnent aujourd'hui en petite et en grande couronne et dont il ne faudrait pas perdre les implications qu'ils ont su tisser.

A l'occasion de la création d'un Conseil de développement de la MGP, il conviendra de conforter et de multiplier ces réseaux locaux. Y compris au sein de son périmètre institutionnel, le nouveau Codev de la MGP devra pouvoir s'appuyer sur des « *paliers de proximité* » : ces sous-ensembles devront permettre le débat au niveau plus local et aussi l'intégration d'autres formes de mobilisations citoyennes qui peuvent émerger. Il faut absolument maintenir les Codev existants puis les généraliser dans l'ensemble des EPT, en lien avec leur projet de territoire.

La réforme territoriale en cours va aboutir à un nouveau maillage d'ensembles intercommunaux (EPCI de grande couronne, EPT de la MGP) d'envergure similaire. Aussi, il est important que les Codev liés aux EPCI de grande couronne trouvent des homologues et des interlocuteurs en petite couronne.

Des formes souples et ouvertes

Calés sur l'architecture des nouvelles institutions, intercommunales et métropolitaine, les Codev franciliens devraient persévérer dans le questionnement de ces périmètres qui ne recouvriront pas totalement les réalités des pratiques habitantes et les dynamiques d'acteurs et de projets.

Il serait bienvenu, à cet égard, que le Conseil de développement de la MGP accueille régulièrement des représentants d'initiatives de grande couronne, s'ouvre aux réalités régionales et à celles des bassins de vie.

Un ensemble d'outils pour comprendre et agir

Le maillage des Conseils de développement de l'espace métropolitain doit être en mesure d'appréhender la singularité francilienne d'une région-capitale mondiale, un contexte territorial où les contrastes sont plus exacerbés qu'ailleurs.

Le Codev de la MGP sera, à ce titre, un poste d'observation nouveau, d'où les acteurs économiques, sociaux et culturels franciliens pourront se saisir de thèmes proprement métropolitains : la ville de demain ; la transition écologique ou bien encore les grands projets (Jeux olympiques et paralympiques 2024, Exposition universelle 2025, la Seine...). D'ores et déjà traités par les Codev existants depuis leur territoire respectif, ces enjeux pourront être abordés conjointement, dans un double mouvement :

- ascendant, en croisant des dynamiques territoriales et les travaux locaux, pour leur donner une cohérence d'ensemble ;
- descendant, en identifiant des enjeux communs puis en abordant les implications territoriales

Hypothèses d'architecture pour des Codev de l'aire urbaine :

1- A l'échelle locale, en grande et petite couronne :

Comme la loi NOTRe y invite, la généralisation de Codev à l'échelle de chaque nouvel EPCI de grande couronne est à encourager, de façon à mobiliser largement les acteurs franciliens et à créer une dynamique métropolitaine.

Il pourrait en être de même, à l'échelle des EPT et des grands secteurs de projets en petite couronne (département ou espaces de projet), dont les Codev pourraient intégrer, à leur échelle, des citoyens engagés dans d'autres instances ou formes de démocratie participative (conseils de quartiers, etc.).

Dans la continuité de la Coordination francilienne actuelle, un outil de liaison et de mutualisation pourra, d'une part, accompagner cette densification du réseau ; d'autre part continuer d'animer les relations entre tous les Codev d'Ile-de-France.

2- A l'échelle de la MGP :

Le futur Conseil de développement de la MGP est à imaginer composite et rayonnant à l'échelle de l'aire urbaine. Dans la limite d'une jauge lui conférant une capacité opérationnelle et exécutive, ce nouveau Codev pourrait comprendre :

- Des personnalités qualifiées et acteurs d'envergure métropolitaine, désignés avec le concours d'institutions (CCI,...) ;
- Des représentants des Conseil de développement des territoires (EPT et territoires de projets). Un dispositif de « labellisation » ou « d'agrément » viserait à faire de chacune de ces instances infra-MGP une composante du « codev de la MGP » ;
- Des représentants de Codev de grande couronne, membres de la Coordination francilienne des Codev, pourraient être invités à participer aux travaux du Codev de la MGP en fonction des thématiques de travail.

Pensé en « mode plateforme », le Codev de la MGP fonctionnerait donc au quotidien avec ce collectif, dont la composition ouverte et pertinente devra lui permettre de se saisir des enjeux métropolitains.

Le Conseil de développement de la MGP pourra se réunir plus largement sous la forme d'un « forum ». Ce dernier pourra se tenir ponctuellement et sera ouvert aux acteurs économiques, sociaux et culturels de l'espace « métropolitain » engagés dans l'ensemble des Codev franciliens. Ce réseau pourra aussi vivre grâce à des outils de partage d'information.

Dans l'intervalle, des travaux thématiques pourront être conduits au travers de commissions *ad hoc*.

Cette architecture emboîtée ouvrira la possibilité de combiner des démarches permettant de drainer largement la participation de la société civile et d'ouvrir des débats et des coproductions articulant les échelles et les approches autour des grands enjeux métropolitains.