



Février 2012

Bilan d'activité 2011 de l'Unadel



SOMMAIRE

❖ Les chantiers menés par l'Unadel	Page 3
Promouvoir une nouvelle étape de décentralisation	Page 3
La plateforme des métiers du développement territorial	Page 11
L'accompagnement des démarches de conseils de développement	Page 19
❖ Les sujets sur lesquels l'Unadel est intervenue	Page 21
La finalisation de la carte de l'intercommunalité	Page 21
Les services aux populations en milieu rural	Page 24
❖ Les partenariats avec les réseaux régionaux de l'Unadel et avec les autres réseaux associatifs	Page 27
❖ Vie associative	Page 29
❖ Les principales productions 2011	Page 31

LES CHANTIERS CONDUITS PAR L'UNADEL

I – Promouvoir une nouvelle étape de décentralisation

Conformément aux objectifs fixés à la fin de l'année 2010, le chantier majeur de l'Unadel durant l'année 2011 a été axé sur un travail de réflexion, de mobilisation et de formulation de propositions en vue d'une nouvelle étape de décentralisation. A partir du constat réalisé lors de l'Université d'été de Foix, de la nécessité d'une autre réforme que celle des collectivités territoriales (adoptée en décembre 2010), l'Unadel et ses partenaires associatifs ont souhaité travailler à une nouvelle étape de décentralisation, une décentralisation qui puisse être au bénéfice des dynamiques de développement des territoires et qui soit porteuse d'un nouveau souffle démocratique. Ce chantier prioritaire s'est organisé durant toute l'année 2011 autour de 3 étapes :

- Un processus de mobilisation, de réflexion et de production durant le premier semestre 2011
- La réalisation de l'Université d'été 2011 sur ce thème
- La rédaction d'un livre blanc du développement local et de la décentralisation, fin 2011 (en vue d'une diffusion auprès des partis politiques, des associations et des collectivités début 2012).

- **Un processus inter associatif de mobilisation, de réflexion et de production**

Animé par l'UNADEL, un groupe de travail inter-associatif a été constitué au cours du premier semestre 2011 pour analyser le processus de décentralisation mis en place en France depuis 30 ans, les relations entre l'Etat et les collectivités, la place du développement local etc.. Ce groupe a mobilisé les réseaux suivants : ADELS (Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale) et la revue « *Territoires* », le Carrefour des Pays Lorrains (réseau de l'Unadel en Lorraine), l'ARDL paca (Association régionale de développement local en Paca), l'AFIP (Association de Formation et d'Information Pour le développement d'initiatives rurales) et la revue « *Transrural initiatives* », la Confédération nationale des Foyers ruraux, RECIT (Réseau des écoles de citoyens) et le Collectif des associations citoyennes, l'IRDSU (Inter réseaux du développement social urbain).

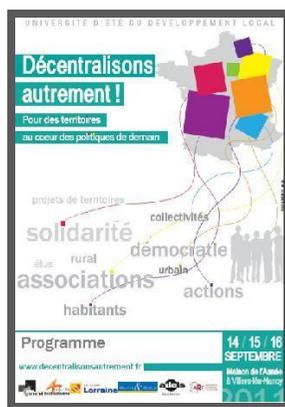
Ce groupe de travail inter associatif a auditionné plusieurs experts du développement local et/ou de la décentralisation au cours de 6 réunions entre février et juin 2011, et a finalisé son travail au cours d'un séminaire de production les 24 et 25 juin à Paris, suivi d'une présentation des éléments saillants auprès de l'Association des Régions de France le 29 juin 2011 (Commission « aménagement du territoire »).

Liste des personnalités auditionnées : *Jean-Pierre Balligand, vice-président de l'Assemblée Nationale et co-président de l'Institut de la Décentralisation, Jean Claude Mairal, ancien vice président du Conseil Régional d'Auvergne, ancien président Conseil Général de l'Allier et président du Gal Vichy Auvergne, Jean-Pierre Worms, ancien président de la Fonda et ancien député rapporteur des lois de décentralisation de 1982, Ousmane Sy, ancien ministre des collectivités locales du Mali en charge de la décentralisation, Christine Bremond, juriste et spécialiste en finances locales à Mairie-Conseils, Marc Censi, président d'Entreprises Territoires et Développement, ancien président de l'ADCF et ancien président de la Région Midi-Pyrénées et Eric Andrieu, ancien vice-président en charge des politiques territoriales du Conseil régional de Languedoc-Roussillon, ancien président de l'Unadel et président du Pays Corbières Minervois, Christophe Bernard, secrétaire général de l'Association des Communautés de France.*

L'ensemble de ces débats et réflexions ont fait l'objet de comptes rendus mis en ligne sur un blog inter-associatif : www.decentralisonsautrement.fr, créé pour accompagner cette démarche générale : expliciter les enjeux de la RCT, diffuser les réflexions du groupe de travail, et préparer l'Université d'été. Parallèlement, l'Adels et l'Unadel (ainsi que l'ARDL paca) se sont aussi mobilisés tout au long du premier semestre pour débattre dans les territoires des enjeux de la Réforme des collectivités territoriales (loi du 16 décembre 2010) et de la réforme fiscale, des objectifs, mais aussi des angles morts de celles-ci au regard des besoins de développement des territoires et des dynamiques démocratiques. De nombreuses interventions et séminaires se sont ainsi déroulés auprès de publics très variés (élus communaux et intercommunaux, conseillers généraux, conseillers régionaux, associations, conseils de développement, syndicats...) et ceci, dans toute la France. Enfin, de juillet et août 2011 **un cahier de réflexions et de préconisations** en vue d'une nouvelle étape de décentralisation et d'un renforcement des dynamiques des territoires, a été rédigé par Georges Gontcharoff, pour le compte du groupe inter associatif afin de constituer un support de travail pour l'Université d'été du développement local. Ce Cahier a constitué ainsi une première préfiguration du Livre Blanc du développement local.

- **L'Université d'été du développement local des 14, 15 et 16 septembre 2011 à Villers-les Nancy**

L'Unadel s'est appuyée sur un partenariat large pour l'organisation de cet événement via un comité de pilotage mis en place au début du printemps 2011. Ce comité s'est réuni à 4 reprises en Lorraine et rassemblait : le Carrefour des Pays Lorrains, l'ADELS, le Conseil général de Meurthe et Moselle, le Conseil régional de Lorraine. La Caisse des dépôts et des Consignations ainsi que l'Association des Régions de France ont été associés à distance lors de cette phase de préparation.



Organisée à la mi-septembre près de Nancy, l'Université d'été a rassemblé plus de 300 participants venus de toute la France (soit une augmentation de 25 % au regard de l'édition de l'année 2010) : élus de communes et d'intercommunalités, de territoires urbains ou ruraux, agents de développement, agents de collectivités territoriales, étudiants, représentants d'associations, consultants... Comme en 2010, la formule associant des déplacements sur le terrain (découvertes de démarches de développement dans les territoires lorrains), réflexions en plénières et ateliers, et temps conviviaux (soirées festives, repas champêtre, dessins humoristiques projetés en plénières), fut un franc succès. Grâce à l'appui en ingénierie réalisé par le Carrefour des Pays Lorrains, les territoires ruraux ou urbains qui ont accueilli les participants de l'université d'été ont été plus nombreux qu'en 2010 et ont présenté un nombre plus important d'expériences locales. De plus, ces territoires lorrains s'étaient aussi mobilisés pour proposer aux participants une soirée festive (repas, animations culturelles) différente dans chaque territoire.

Les territoires lorrains mobilisés pour accueillir les participants et présenter les démarches de développement local :

Le Pays Terres de Lorraine (« Le développement culturel sous l'angle de la participation citoyenne »), le Pays Lunévillois («Energies renouvelables, agenda 21 et éducation à l'environnement »), le Parc Naturel Régional de Lorraine (« Patrimoine naturel, culturel, historique»), le Pays Val de Lorraine (« Reconversion industrielle et excellence économique), La Communauté d'agglomération du Val de Fensch («Mise en valeur du patrimoine industrielle et implication des habitants»), La Ville de Nancy (Les initiatives citoyenne»).

Les ateliers :

Conçus comme des temps de débats et de production en vue d'une nouvelle étape de décentralisation, les 8 ateliers organisés lors de l'Université d'été se sont déroulés en 3 séquences (du bilan à la formulation de propositions) réparties sur 2 journées et autour de 8 thèmes distincts :

- L'aménagement du territoire en question : faut-il porter une vision alternative au « tout métropole ?
- Territoires cherchent avenir : les enjeux de la finalisation de la carte intercommunale pour les dynamiques de développement local
- Les nouveaux défis de l'ingénierie territoriale
- Démocratie participative : caution ou lame de fond ?
- Passer des paroles aux actes, expérimenter : quelles méthodes pour agir ensemble ?
- Les services à la population : les rôles des territoires et la place des acteurs.
- Comment le territoire redevient maître de son développement économique ?
- Les stratégies territoriales de développement durable à l'aune des enjeux planétaires

Les constats et propositions issus de ces ateliers ont été particulièrement riches et ont fait l'objet de comptes rendus qui sont consultables en ligne sur le site www.decentralisonsautrement.fr. Certains éléments saillants de ces discussions ont été restitués sous la forme d'une déclaration finale lors de la plénière de clôture :

Synthèse des animateurs des ateliers lors de la plénière de clôture de l'UDL, le vendredi 16 septembre 2011

« Nous regrettons l'absence de débat national sur l'aménagement du territoire depuis plus de 10 ans alors que l'on assiste au développement d'une métropolisation hégémonique, soutenue par des politiques publiques facteurs d'inégalités territoriales et de recul démocratique. Aujourd'hui les outils de l'aménagement du territoire, de la solidarité territoriale et de la contractualisation sont cassés. Nous demandons que soit organisé un grand débat national sur l'aménagement du territoire en France, associant les citoyens, les associations, les collectivités et l'Etat. Nous voulons une nouvelle étape de décentralisation qui renforce le rôle de la Région comme autorité organisatrice de l'aménagement du territoire : un pouvoir normatif, une autonomie financière, des schémas prescriptifs, le rôle de chef de fil de l'AMT.

Nous jugeons scandaleux de restreindre l'autorité financière des collectivités qu'ils pilotent : communes, communautés, départements, régions. Il est impossible et scandaleux de travailler sans visibilité financière, cette visibilité est un préalable à tout. Nous demandons un cadre législatif instituant le projet de territoire dans un processus rigoureux, long et participatif comme préalable à toute forme de contractualisation avec Etat, régions et département, contractualisation que nous appelons ou rappelons de nos vœux. Nous demandons une réforme de la loi de réforme des collectivités pour redonner du temps aux processus de réorganisation territoriale, pour changer les modalités de la négociation, pour appliquer une complète transparence dans les choix qui seront faits.

Il est impératif de renforcer le volet animation de l'ingénierie territoriale ! Nous demandons l'arrêt des appels à projets comme unique source des financements publics. Nous demandons le renforcement des compétences des professionnels plus sur la stratégie et la prospective que sur la technique et la gestion, et nous voulons que soit réalisé un fort rapprochement entre ingénierie territoriale, travail social et action des associations.

Nous affirmons la nécessité de la reprise des pouvoirs par le citoyen dans tous les domaines : politique, associatif, économique. Nous demandons une évolution du rôle des élus pour qu'ils soient moins des décideurs que des gens qui garantissent l'animation du débat démocratique pour préparer la décision, qu'ils garantissent aussi la mise en œuvre de la décision. Nous demandons un renforcement conséquent de l'éducation et de la culture civique pour favoriser la participation des citoyens.

Pour passer des paroles aux actes et enclencher le pouvoir citoyen de changement, il faut des cadres et un droit reconnu à l'expérimentation et à l'innovation. Nous voulons des observatoires d'initiatives citoyennes à l'échelle des territoires de projets. Nous demandons aussi une reconnaissance effective du rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques : un droit d'auto saisine, la présence de la société civile dans les comités de pilotage.

Il est scandaleux de réduire les associations à des prestataires. Il est urgent de rétablir une relation de confiance entre les associations et les collectivités. Nous affirmons que l'économie sociale et solidaire joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des services de proximité au même titre que les grands services publics. Nous demandons la mise en place de comité locaux de services publics territorialisés. Nous demandons la mise en place d'une compétence services à la population transversale au sein des communautés de communes, d'agglomération etc. Nous demandons la mise en place d'un fonds de péréquation qui permette de financer la mise en place de services publics locaux.

A l'instar de la loi 1905 de séparation de l'église et de l'Etat, nous demandons une loi de séparation de l'Etat et du pouvoir économique. Nous demandons que soit encadrée, voire interdite, la spéculation financière. Au niveau des banques, nous demandons une séparation des activités de spéculation financière, des activités de dépôt et d'investissement. Et sur ces activités nous demandons la création d'un livret économique local.

Nous nous insurgeons enfin de la trop faible présence de la société civile dans les processus dits de développement durable. Nous demandons la multiplication des instances participatives à toutes les échelles de ces processus. Il est impératif de renforcer et de sécuriser la pédagogie, la formation sur toutes les questions qui touchent le développement durable, aussi bien auprès de la population que des élus ; Nous demandons que soit rendu obligatoire un dispositif d'évaluation systématique et participatif de tout processus qui se prétend de développement durable et de toute politique publique. »

« Décentralisation et développement local : paroles d'acteurs »



Ce reportage vidéo de 7 mn a été réalisé par l'Unadel et le Carrefour des Pays Lorrains, avec le soutien de la Région Lorraine. Il constitue une série d'interviews d'élus et d'acteurs locaux en Lorraine interrogés sur les enjeux de la décentralisation, sur leurs préoccupations en termes de développement local, de démocratie locale (le président de l'ARF et le co-président de l'Institut de la décentralisation sont aussi interviewés). Le reportage a été diffusé lors de la plénière de clôture du 16 septembre et a constitué un support d'interpellation des intervenants de la table ronde. Il est aussi en ligne sur différents sites internet, en particulier sur le blog inter associatif.

• La rédaction finale du Livre Blanc et les propositions principales formulées



La dernière phase de production a consisté d'une part à recueillir l'ensemble des remarques formulées par écrit autour du cahier de préconisations de juillet 2011 (diffusé dans les mallettes des participants) et d'autre part, à intégrer les réflexions et propositions issues des ateliers de l'Université d'été, afin de rédiger à l'automne **un Livre Blanc du développement local et de la décentralisation**. La rédaction de l'ouvrage s'est appuyée sur un comité de rédaction (inter associatif) et a été confiée à Georges Gontcharoff, administrateur de l'Adels et de l'Unadel et auteur de nombreux ouvrages dans ce domaine. Au final, ce Livre Blanc ne constitue pas un énième rapport mais une réflexion globale, proposant un regard critique et constructif sur les principes qui ont guidé jusqu'à présent la décentralisation « à la française » et les évolutions récentes des politiques publiques. Il pointe aussi « les angles morts » de ces évolutions au regard des exigences démocratiques d'aujourd'hui et des dynamiques de développement local à renforcer.

Dans un contexte de crise financière à répétition, de défis écologiques majeurs, de crise du politique, de remise en question de l'action publique et d'augmentation des inégalités sociales et territoriales, l'enjeu n'est donc pas de réaliser un simple «toiletage institutionnel » mais un bien nouvel élan de la décentralisation. L'ouvrage présente donc une approche globale. Il porte tout d'abord un regard sur l'histoire du développement local et de la décentralisation et sur les enjeux de développement d'aujourd'hui. Il précise qu'une nouvelle étape de décentralisation est absolument nécessaire pour faire face à ces enjeux, mais que celle-ci doit en premier lieu porter un nouveau souffle démocratique, tant au niveau local que dans le fonctionnement de nos institutions. Un nouvel élan décentralisateur doit donner plus de place à l'engagement des citoyens et faire aussi évoluer l'exercice du pouvoir. Les enjeux et pratiques de développement

et de démocratie sont intimement liés. Le Livre blanc met l'accent sur la richesse des dynamiques territoriales et sur l'importance, au regard des enjeux contemporains, de mieux accompagner les processus et pas uniquement les procédures et les structures. C'est en particulier au niveau des territoires que les transitions de modèles de développement sont actuellement à l'œuvre et peuvent être mieux encouragées. La dernière partie de l'ouvrage porte bien entendu sur les évolutions nécessaires à apporter concernant les relations entre l'Etat et les collectivités, et l'importance notamment de renforcer l'échelon régional, et d'inventer des espaces de dialogue plutôt que de subordination entre collectivités et territoires.

Extrait

« Depuis 1982, la décentralisation est exclusivement conduite par l'État Central. Ce sont les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, qui la proposent et le Parlement national qui la vote dans le moindre détail. L'État décide de l'architecture institutionnelle, il détermine la marge de manœuvre des collectivités territoriales, il distribue les compétences, il alloue les moyens, il donne une place, aussi réduite que possible, à la participation citoyenne dont les élus, en général, se méfient. La décentralisation est octroyée ; elle n'est pas conquise par la mobilisation citoyenne. Elle n'a pas été une réponse à un désir citoyen de réforme de l'État, comme cela a été le cas dans d'autres pays. Des siècles de monarchie absolue, de jacobinisme, de construction administrative napoléonienne continuent de dominer les mentalités politiques de gauche comme de droite. Ce n'est que parce qu'il est engorgé au point d'étouffer, qu'il n'a plus les moyens de s'occuper de tout, qu'il veut se débarrasser de pans entiers de matières administratives qu'il n'arrive plus à gérer correctement, c'est parce qu'il entend se soulager par des transferts de charge, que l'État consent à se délester, non par conviction idéologique, par conversion à un véritable esprit décentralisateur. La décentralisation, qu'il s'agisse de l'acte I (Mauroy-Defferre) ou de l'acte 2 (Raffarin), s'effectue dans une logique de subsidiarité descendante.

*C'est pourquoi nous nous méfions quelque peu de la formule « Acte III de la décentralisation ». Si l'acte III c'est encore une réorganisation venue d'en haut, qu'elle soit menée par les jacobins de droite ou par les jacobins de gauche, elle ne correspond pas à notre conception. C'est la raison pour laquelle nous employons la formule « **Décentraliser autrement** ». Dans le court terme, un nouveau souffle ne viendra pas d'une nouvelle loi. Nous ne pouvons donc qu'adhérer à la perspective ouverte par la nouvelle majorité sénatoriale : faire précéder une nouvelle étape législative de la décentralisation par une large et longue consultation des élus locaux et des citoyens. Qu'on appelle cette opération « États généraux des collectivités territoriales » ou « Grenelle des collectivités territoriales », elle constitue une étape qui nous semble préalable à la reprise du dossier sur une autre base, après avoir, bien entendu, annulé ou reporté les dispositions les plus néfastes que nous avons dénoncées dans la loi du 16 décembre 2011.*

*Décentraliser autrement, c'est d'abord inverser le mouvement, c'est-à-dire opter pour **une logique de subsidiarité ascendante**. La logique descendante, c'est la logique étatique de la République une et indivisible. À l'origine, tous les pouvoirs sont en haut, soit qu'ils aient été délégués au roi, par Dieu, soit qu'ils aient été délégués à la représentation nationale par la volonté du peuple (« le peuple souverain »). Les pouvoirs, les compétences et les moyens qui sont donnés aux autorités qui gèrent une portion du territoire national, le sont par l'État qui, dans sa grande intelligence et sa grande mansuétude, accepte de se dessaisir de portions de ses prérogatives, mais qui continue de normaliser tous les domaines, de garder la quasi-exclusivité de la réglementation, de tenir de plus en plus les cordons de la bourse (par le remplacement d'impôts locaux par des dotations, par exemple) et de contrôler étroitement les collectivités décentralisées qui les exercent, par le biais de ses préfets et de ses services déconcentrés.*

Au contraire, dans une logique de subsidiarité ascendante, tous les pouvoirs, les compétences et les moyens sont à la base. Un échelon n'accepte librement de se dessaisir que s'il juge que la gestion d'un domaine donné ne sera possible, ou sera meilleure, qu'à un échelon géographiquement (et non hiérarchiquement) supérieur. Par dessaisissements ascendants, les pouvoirs de l'État ne sont plus régaliens (semblables à ceux du roi), mais résiduels, en bout de course, quand toutes les ressources locales se sont révélées inadéquates ou trop limitées. Ce sont ceux que toutes les collectivités décentralisées ont reconnus comme ne pouvant pas être gérés correctement à leur échelle. C'est la définition même du fédéralisme. Une des questions majeures qui se posent alors à nous est la suivante : peut-on décentraliser autrement, peut-on décentraliser réellement, dans une République une et indivisible ? »

Au final, ce livre blanc formule **100 propositions** pour décentraliser autrement. Celles-ci sont de diverses natures. Les unes peuvent très vite être mises en exécution, car elles ne nécessitent aucune modification législative, ou même réglementaire. Elles ne dépendent que d'une volonté politique. D'autres nécessitent l'intervention de la loi. D'autres, encore, entraînent l'obligation de réviser la Constitution. La dernière catégorie correspond à des mises à l'étude, quand la question nous a semblé insuffisamment mûre et/ou qu'elle fait l'objet de positions contradictoires. L'élaboration du livre blanc « Décentralisons autrement » a été achevée en janvier 2012 et l'ouvrage a été publié début février (600 exemplaires). Il est largement diffusé (parlementaires, partis politiques, adhérents, associations partenaires...) et a pour objectif d'alimenter les réflexions des partis politiques en vue des élections présidentielles et législatives, d'alimenter aussi les travaux des parlementaires dans le cadre des États généraux de la démocratie territoriale, et de servir de support à de nombreux débats dans les territoires.

II - La plateforme des métiers du développement territorial

La plateforme partenariale des métiers du développement territorial s'est engagée depuis 2010 dans un programme pluriannuel de travail autour de deux chantiers :

- mener une démarche prospective sur les métiers et les compétences des professionnels du développement territorial au regard des évolutions de ce champ d'action ;
- conduire une recherche-action sur les relations qu'entretiennent milieux professionnels du développement territorial et milieux de la formation initiale et continue et ce, afin d'en améliorer les adéquations.

Si 2010 a permis de préparer ces deux chantiers, 2011 a été l'année de l'engagement dans la réalisation opérationnelle. Les partenariats établis, les coopérations engagées (notamment auprès d'enseignants-chercheurs et de leurs étudiants) impliquent un calendrier compatible avec le déroulement de l'année universitaire. Les premiers résultats de la recherche-action seront ainsi accessibles pour l'été 2012. Quant à la démarche prospective, elle se poursuivra jusqu'en automne 2012, de manière notamment à pouvoir intégrer les résultats issus de la recherche-action. Le travail de la Plateforme a connu durant cette année 2011 un double mouvement d'élargissement et de renforcement de son investissement. A noter également que la Plateforme a connu une période de transition particulière. En effet, Sonja KELLENBERGER, animatrice et coordonatrice de la Plateforme, en congé maternité depuis septembre 2011, a été remplacée par Marie-Claire BARRE au cours du second semestre.

Les réunions plénières

Suivant leur rythme habituel et réunissant régulièrement entre 15 et 20 personnes d'horizons nationaux (Paris-Ile de France, Lyon, Clermont-Ferrand, Montpellier, Perpignan...), les réunions bimestrielles de la Plateforme Nationale des Métiers du Développement Territorial ont continué à suivre leurs objectifs de diffusion, de partage et de débat des travaux engagés. Au-delà de tous les échanges de courriels, de conversations téléphoniques, de rencontres interindividuelles, de séances de travail en Groupes régionaux etc...., il est important de souligner que les réunions Plénières de la Plateforme constituent le véritable point névralgique du dispositif. C'est l'instance de partage mais aussi l'instance de décision. Le compte-rendu / relevé de décisions des Plénières et leur diffusion à la trentaine de personnes partie-prenantes est donc particulièrement important dans le système. Il est sans doute dommage, à ce stade, que des contraintes financières entravent la participation plus directe et plus régulière de nombre de membres de la Plateforme ; n'étant pas en mesure de prendre en charge les frais de déplacements occasionnés, nombre de participants mobilisés autour des chantiers en régions ne peuvent se permettre qu'une implication clairsemée, épisodique et en tous cas « à distance ».

Un équilibre financier avant tout basé sur les soutiens de l'Unadel et de l'IRdsu

Les cofinancements publics des chantiers de la Plateforme représentent en 2011 la moitié des dépenses qui y sont affectés (Caisse des Dépôts et Consignations, le Secrétariat Général du Comité Interministériel à la Ville et l'IRDSU, ASP). L'équilibre financier de ces chantiers et de leur animation est donc actuellement directement dépendant des soutiens financiers militants de l'UNADEL (sur ses fonds propres) et de l'IRDSU (via une convention de partenariat). Cette situation aurait pu être compensée par des financements complémentaires obtenus auprès des différentes institutions (Conseils Régionaux en tête) qui ont été sollicités, malheureusement, à ce jour, aucune de ces propositions de partenariat n'a été retenue.

La consolidation d'un socle partenarial avec le CNFPT, l'IRDSU, des Universités et des Centres de ressources

2011 a été une année particulièrement riche en partenariats. Beaucoup de nouveaux contacts ont été établis sans émousser les relations solides.

- les contacts établis avec des Universités et de nombreux responsables de diplômes de formation initiale ou continue se sont consolidés à l'occasion du démarrage opérationnel des Groupes régionaux de recherche-action. La Plateforme est ainsi maintenant en contact permanent avec des représentants des Université de Paris V, Paris VII, Paris VIII, Evry, Lyon 2, St Etienne 2, Grenoble 1, Montpellier, Perpignan, Toulouse 2, Bordeaux 3 ;
- s'ajoutent aux relations universitaires les partenariats noués avec différents centres de ressources locaux dont le CRVE 95, le CRDR de Die, l'ARADEL de Lyon, l'ARDL Paca, l'association Réciprocité, le CIEDEL de Lyon. Engagés dans les Groupes régionaux de recherche action, ces acteurs « professionnels » apportent leurs regards et leurs témoignages et légitiment l'action d'interface qui est l'objet même de la Plateforme. les relations au CNFPT ont été poursuivies, toutefois le projet de Convention n'a pu aboutir jusqu'à présent, apparemment pour des raisons internes et spécifiques au CNFPT;
- le partenariat avec l'IRDSU se poursuit de manière toujours aussi intense, avec d'une part la participation du chargé de développement aux Plénières et une participation de l'Animatrice de la Plateforme au CA de l'IRDSU.

Soutien à la remobilisation d'une association de développeurs en Limousin

Après une période de « sommeil », l'Association des Développeurs du Limousin (Adelim) a eu recours à l'UNADEL afin de l'épauler dans un processus de remobilisation autour des enjeux de l'ingénierie. L'Unadel est ainsi intervenue lors de l'Assemblée Générale de l'Adelim le 1^{er} juillet 2011 pour animer un débat autour des enjeux de formation et d'évolution des compétences des professionnels. Cette séance a été particulièrement riche. Des relations plus intenses devraient se construire à l'avenir entre cette association régionale et la Plateforme des métiers.

Les travaux de la Plateforme lors de l'Université d'été du Développement Local 2011

Lors de l'Université d'été, un atelier baptisé « les nouveaux défis de l'ingénierie territoriale » a été animé par la Plateforme des métiers et a permis de dégager les éléments suivants : outre les incontournables et épineuses questions sémantiques et symboliques qui ponctuent la structuration du champ de l'ingénierie territoriale, le défi majeur pour les acteurs rassemblés est apparu être celui de la fonction d'animation. L'ingénierie territoriale est avant tout un processus à la fois inscrit dans le temps, souvent long, multi-acteurs et itératif. Si l'ingénierie « amont », celle de la conception du projet, est encore assurée, il n'en n'est absolument pas de même pour l'ingénierie « aval », celle du pilotage de la mise en œuvre, de l'ajustement en continu des réalisations et des nouvelles actions à initier qui en découle. De manière schématique, on dresse le constat qu'il est toujours (plus ou moins facilement) faisable de financer une étude de maîtrise d'œuvre que de mobiliser quelques subsides pour soutenir une mobilisation collective ou animer un dispositif sur le long terme. Ce constat partagé a amené les participants à établir des propositions pragmatiques qui ont ensuite été intégrées dans le Livre Blanc. Elles ont pour objet de contribuer à la sensible amélioration de ce point de fragilité qui menace déjà l'évolution même du développement territorial et ce, de manière encore plus aigüe dans les zones rurales (même si les zones urbaines ne sont pas épargnées). Par ailleurs, la réalisation de cet atelier a permis de confronter les idées et points de vue qui circulent au sein de la Plateforme au sein d'un panel beaucoup plus large que le « public » habituel. De ces échanges ont été confirmés les souhaits d'engager le Chantier prospective dans une direction pluraliste faisant état de la diversité des pratiques et praticiens de l'ingénierie territoriale (généralistes urbains ou ruraux, à dominante sociale ou économique...) et sans s'enfermer dans les appellations et autres classements « métiers » qui sont encore à l'heure actuelle en pleines interrogations.

Les membres de la plateforme sont aussi intervenus lors d'autres temps d'échanges nationaux :

- Le colloque « *Comment coopérer ? - Penser les interfaces Université(s)-Territoire(s)* » organisé par UNITER-RA (Universités-Territoires en Réseau-Rhône Alpes) le 17 octobre 2011.
- « *Les Rencontres des Professionnels de la Participation* » organisées par le Conseil général du Val de Marne les 17 et 18 Novembre 2011. A noter que la question de travailler à un référentiel Métiers et à des formations a été évoqué. Un rapprochement avec les travaux de la Plateforme s'annonce donc pour 2012.

La Plateforme, support à des productions scientifiques

De part sa position particulière à l'orée des professionnels en situation, des universitaires et des institutions, la Plateforme nationale des Métiers du Développement Territorial est un lieu particulièrement intéressant pour développer des réflexions et un poste d'observation des pratiques des plus pédagogiques. Il n'est donc rien d'étonnant que des doctorants se saisissent de cette construction coopérative pour y adosser leurs travaux. Ainsi, en 2011, deux thèses de doctorat sont venues se nourrir de la dynamique de la Plateforme et y contribuer intensément. Ainsi, Philippe CARBASSE (chef de projet politique de la ville à Perpignan et doctorant) et Elise TURQUIN

(doctorante à l'Université de Grenoble Joseph Fourier) ont pris une part particulièrement active dans les travaux de la Plateforme en animant des Groupes de recherche action, respectivement le Groupe Languedoc Roussillon et le Groupe Rhône-Alpes.

Participation au comité de pilotage FORS / ACSE

L'ACSE a commandité une étude au bureau d'étude FORS ciblée sur les agents du développement urbain. L'un des principaux apports d'importance pour la Plateforme est bien le constat que la figure du chef de projet animateur et stratège est devenue très minoritaire. Sur un plan strictement institutionnel, il est également intéressant de remarquer l'intérêt que témoigne l'ACSE à la question de l'ingénierie et des métiers. Cette étude FORS aura ainsi été l'occasion d'une rencontre approfondie avec des représentants de l'ACSE et un début de participation de la part des représentants de l'ACSE aux réunions plénières de la Plateforme. Ce partenariat devrait se renforcer en 2012, notamment autour du chantier Prospective.

- **Le chantier de la recherche action**

La recherche-action interroge la relation emploi/formation dans les domaines du développement territorial, notamment par rapport aux transformations du contexte, leur impact sur la mutation des compétences et l'émergence de nouveaux besoins. Elle pose la question de la prise en compte de ces évolutions dans les formations. L'objet de travail choisi concerne la relation entre acteurs de la formation et des milieux professionnels pour en faire un repérage et l'analyse de la densité et de la qualité des relations dans le but de l'améliorer. Un état des lieux vise dans un premier temps un repérage des formations (contenus et méthodologies) et une analyse de la qualité et de la densité des relations pour établir des typologies de référentiels de formation et des modalités relationnelles. Une analyse porte également sur l'impact des types de relations sur l'ajustement entre compétences requises et acquises (quelle insertion, quelle perception de la formation par les professionnels).

Ce travail est mené avec des sites universitaires volontaires et vise la constitution de pôles de travail locaux multi-acteurs (formateurs, professionnels, centre de ressources) où l'état des lieux sera restitué et introduit comme base d'un échange sur l'état de la relation formation-emploi, les cadres formatifs adaptés aux compétences requises, etc.

Le processus pourrait initier de nouvelles actions : une expérimentation sur les nouvelles compétences avec des modalités pédagogiques basées sur des logiques de partage d'expériences et d'apprentissage (formation-action en formation initiale et continue) ; la pérennisation

du dispositif d'échange créé à l'occasion de la recherche-action pourrait être envisagée à travers la création de plateforme métier régionale.

Il est également utile de rappeler que les outils de travaux élaborés pour la recherche action relèvent d'un double mouvement, à la fois « collégial » et « à dires d'experts », valorisant ainsi les participations croisées au sein même de la Plateforme. On souligne notamment :

- Le cahier des charges élaboré au premier trimestre 2011
- Les axes d'analyse transversaux.

Avancement global

Le calendrier envisagé n'a pu être totalement tenu ; la deuxième phase de réalisation de l'état des lieux sur les sites n'ayant pu être réalisée pendant la période estivale comme cela avait été imaginé. Pour autant, la recherche action est maintenant globalement lancée pour l'ensemble des Groupes actifs et le glissement constaté, inégal selon les situations, conduit à un décalage des réalisations d'une saison. Ainsi, les attendus pour l'hiver 2011 seront réalisés pour le printemps 2012. Durant l'année, plusieurs groupes régionaux réunissant chercheurs et professionnels du développement se sont constitués dans les régions : Auvergne, Rhône Alpes, Languedoc Roussillon et Ile de France. Un groupe de travail Québécois s'est aussi intégré au chantier.

- **Le chantier de prospective**

Les enjeux identifiés

La plateforme des métiers n'est plus aujourd'hui sur des enjeux de reconnaissance des métiers. Les enjeux se sont déplacés. Les questions des transformations très importantes se traduisant par une extension du champ du développement territorial, de diversification des métiers, préoccupent davantage la plateforme. Les enjeux de la nouvelle donne sont la montée en puissance des enjeux du développement durable (DD). On peut analyser la période entre la reconnaissance du développement territorial et le début des années 2000, d'instrumentalisation par les politiques publiques : le développement territorial a été rabattu sur une méthodologie et n'est plus compris comme un projet politique. La montée en sens du DD remet la question du développement, de la transformation de la société, au centre du débat. Le référentiel inventé par les acteurs du développement territorial ne sépare pas l'économique du social et il s'est construit en opposition au modèle de croissance des 30 glorieuses. Ce référentiel est en train de devenir un référentiel général pour beaucoup de politique publique nationale ou internationale. Le DD dans l'idéologie européenne reprend y compris les enjeux de

démocratisation. Ça renvoie à la fin de l'idéologie du progrès et à un retour massif de la politique. L'enjeu de transmettre une planète vivable à nos enfants est un enjeu qui suppose débat.

L'enjeu central n'est plus la reconnaissance des métiers, mais c'est bien l'identité professionnelle des agents. Quelle identité professionnelle, lorsque le projet politique derrière le référentiel de départ se banalise et s'élargit ? Les enjeux du champ des métiers n'est plus le même. La déclaration de Foix (issu de l'université d'été du développement local de l'UNADEL) traduit complètement les grandes tendances de transformation. Autour de cette déclaration de Foix s'agrègent les acteurs « historiques » du développement local en milieu rural, les acteurs du DSU (IRDSU), les acteurs du développement social modèle département autour de l'action sociale, les acteurs de l'ESS. Tous ces gens se reconnaissent dans le développement territorial, mais derrière il y a des métiers très différents. Un travailleur social n'est pas un chef de projet, qui n'est pas un ingénieur qui va mettre en place le volet Environnemental d'un agenda 21. Jusqu'à présent, la question persistait : ne faut-il pas au préalable définir ce qu'est le champ du développement territorial, ce que sont les métiers pour faire une prospective. C'est bien parce qu'on est dans ce mouvement là qu'il faut faire de la prospective, parce qu'on n'a pas tiré les conséquences des transformations qu'on désigne par ailleurs sur la question des métiers. On constate que les choses évoluent dans les métiers. La prospective consiste à tirer toute les conséquences des évolutions qu'on désigne par ailleurs, de penser des transformations plus profondes derrière, d'identifier les tendances fortes, pour essayer de comprendre les conséquences sur les métiers. Il s'agit de faire un aller retour entre ces tendances fortes et les résultats des travaux de recherche sur les métiers, pour comprendre ce qui est en train de bouger, les logiques à l'œuvre. C'est aller jusqu'au bout des enjeux de la plateforme, prendre acte des enjeux tel qu'ils ont été définis à Foix. Jusqu'à présent, on a le discours sur les transformations du champ d'un côté et celui sur les métiers de l'autre. On ne peut donc pas faire l'économie d'un méthodologue de la prospective.

Décloisonner les questions du métier pour les centrer sur les situations de travail :

Dans le développement territorial, ne faut-il pas plutôt parler de situation de travail aux emplois du développement territorial et non plus forcément de métier. Le métier c'est la reconnaissance par le titre. L'emploi c'est la reconnaissance de la place qu'on occupe sur l'échiquier du travail. Ce n'est plus forcément une entrée par le métier. Ce qui est de plus en plus lisible, c'est le développement des territoires (comme des configurations extrêmement différentes), avec des entrées aussi extrêmement différentes. On a différents travaux de recherche qui alimente la lisibilité des situations de travail. Les situations de travail ont le mérite de permettre un travail d'organisation des compétences, d'identifier quelles seraient les compétences liées à ces situations de travail. Il s'agit de decloisonner la question du métier pour les centrer sur les situations de travail. Les resituer dans la mouvance de reconnaissance. C'est quoi aujourd'hui la reconnaissance ? Elle se fait par le titre, par le diplôme (sa valeur sociale) ? Aujourd'hui cette reconnaissance ne se fait pas tant par les

titres que par la validation des compétences. Validation et reconnaissance au sens où on vous reconnaît ces compétences liées à ces situations de travail. Il y a différentes manières d'être reconnu : le plus courant est le diplôme, la formation professionnelle ou universitaire et il y a de façon de plus en plus prégnante, la formation non-formelle et informelle. C'est un vecteur important politiquement parlant de reconnaissance de la personne au travail. On a tendance aujourd'hui à raisonner sur un espace européen où la tendance consiste à vouloir réduire l'imperméabilité entre la reconnaissance de l'enseignement supérieur et professionnel (ECTS, ECVET) : le parlement européen a donné l'injonction de travailler sur le croisement de ces systèmes qui à termes ne feront plus qu'un. Ça montre qu'on est dans un mouvement, tant du point de vue de la reconnaissance de compétence au travail, que du point de vue de la reconnaissance sociale des individus, dans un mouvement qui tend à s'éloigner de cette référence « métier » pour aller plus vers la reconnaissance compétences par les situations de travail. Après ce n'est pas incompatible avec les approches métiers, puisqu'on peut tout à fait être organisé en disant telle compétence renvoie plutôt à tel ou tel métier. A ce niveau, le développement territorial est un trésor de recherche car comment définir 1, 2, 10 métiers du développement territorial. Des personnes qui travaillent sur un territoire avec une entrée économique, social, etc. contribuent au développement de ce territoire. Cette entrée par les situations de travail se fera peut-être plutôt dans la prospective, et que la reconnaissance sera au fond une reconnaissance des acquis des apprentissages quel que soit les moyens de cet apprentissage. Les personnes qui travaillent sur les emplois liés au développement territorial construisent une grande partie de leur apprentissage sur, dans et par l'emploi.

50% des compétences sont acquises sur le terrain. On doit non seulement rechercher des formations initiales et complémentaires, mais en situation des actions de tutorat, de tuteurage, etc. Il faudrait aussi s'interroger sur la place des employeurs dans le dispositif, car souvent le profil de poste fait par des DRH ou des DGA ne renvoient pas aux réalités du terrain et il y a souvent déphasage au moment où la fiche de poste est faite et l'action sur le terrain. Cette réflexion vaut aussi pour la récente enquête Acsé, IRDSU, où l'on cherche à promouvoir une identité autour d'enjeux politiques et l'essentiel du travail est un travail administratif, de management, qui sont des compétences qui ne sont pas propres au champ du développement territorial. Ce sont ces compétences là sur lesquelles les gens sont le moins bien formés. On est dans cette tension.

Vers une méthodologie adaptée aux ressources actuelles de la plateforme

Le CNFPT, notamment l'INSET Dunkerque, et l'UNADEL ont un moment envisagé d'adosser leur partenariat autour de la Plateforme des métiers à une convention définissant leur contribution respective. Cette démarche n'a pu aboutir à ce jour et les deux parties sont convenues de poursuivre leur coopération sans cet adossement conventionnel. Le CNFPT apportera son soutien aux travaux de la Plateforme à travers la participation active de ses responsables en charge du développement territorial et le soutien des actions engagées. N'ayant plus de perspectives claires de financements complémentaires pour en assurer le pilotage, la survie-même du

chantier prospective a été un temps remis en cause. La réunion Plénière du 30 septembre aura été celle du « Go / no Go », en présentant un mode de faire alternatif basé sur la mobilisation maximale des forces en présence de la Plateforme.

Suite à cette présentation, la proposition a été affinée, cherchant de façon constante à rendre ce chantier réalisable. Suite à une série de rencontres et à l'écriture d'une « note de cadrage collective », le choix a finalement été fait par les membres de la Plateforme d'engager le « chantier prospective » et d'adopter, en réunion Plénière du 25 novembre, une nouvelle démarche pragmatique. Afin d'entrer en cohérence avec les impératifs des participants attendus, le calendrier a notamment été considérablement desserré, doublant le temps de réalisation pour en garantir la faisabilité. Ainsi, d'une réalisation concrète de l'exercice sur un semestre, la Plateforme passe à une réalisation planifiée sur une année complète ; de décembre 2011 (constitution du Comité technique et préparation des séances) à décembre 2012 (séance de clôture de l'Instance Prospective).

III- Accompagnement des conseils de développement

Depuis de nombreuses années, les démarches des conseils de développement sont promues par l'Unadel. L'association réalise ainsi des publications (Livre « conseils de développement, mode d'emploi »), des interventions et des formes d'accompagnement ou de mise en réseau variées. L'Unadel possède, notamment via ses propres réseaux régionaux, une expertise approfondie dans ce domaine. En 2010, l'Unadel a décidé de proposer aux territoires d'intervenir plus souvent auprès de ces instances, sous forme de prestations ponctuelles ou au travers d'accompagnements dans la durée, afin d'appuyer leur dynamique. Ces prestations peuvent être réalisées en collaboration avec d'autres réseaux associatifs (Adels, ARDL, CPL etc..). En 2011, l'Unadel a développé cet axe de travail autour de deux chantiers spécifiques. Cet axe de travail devrait prendre de l'ampleur en 2012 via notamment la réalisation d'une formation action du conseil de développement du Pays du Trégor Goëlo.

- **Les 10 ans du conseil de développement de Angers Métropole**



10 ans après sa création par la communauté d'agglomération et le Pays Loire Angers, le Conseil de développement a souhaité faire de l'année 2011 un moment de discussion et d'échanges autour de son activité, de son fonctionnement. Le Conseil de développement a sollicité l'Unadel et l'Adels pour l'accompagner dans cette démarche. D'avril à juin 2011, il a organisé, sur 5 communes du Pays Loire Angers, des ateliers de réflexion, réunissant membres du Conseil et élus du territoire. Cette démarche de bilan et de perspectives a été réalisée afin de permettre au Conseil de développement de poser des bases solides pour envisager son 3^e renouvellement, programmé au printemps 2012. L'Unadel et l'Adels ont joué un rôle d'observateurs durant chacun des ateliers, ont rédigé durant l'été une note synthétique qui a ensuite alimenté les travaux du Conseil et qui a été restituée lors de la plénière finale le 17 octobre.

Enfin, Georges Gontcharoff a aussi été mobilisé lors de cette plénière en qualité de grand témoin pour intervenir sur les enjeux du développement local participatif.

- **Le voyage d'étude du Conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault**

L'Unadel avait été sollicitée en 2010 par l'ADAT Languedoc Roussillon et le Pays Cœur d'Hérault (territoire adhérent) pour aider à l'organisation d'un voyage d'étude pour les membres du conseil de développement de ce pays. Il s'agissait de permettre aux membres du conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault d'échanger avec les membres d'un autre conseil de développement d'une part autour

de enjeux de développement de leurs territoires respectifs, d'autre part autour des réalisations de leurs instances. Les échanges devaient permettre plus particulièrement aux membres du conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault d'enrichir leur connaissance des modes d'organisation et de fonctionnement des conseils de développement. Enfin, ce mode d'action impliquant une réciprocité, il s'agissait de faire découvrir aux conseils de développement rencontrés (CD du Pays de Haute Provence, CD du Pays A3V, CD du Pays Une Autre Provence) les travaux et réflexions du conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault.

L'Unadel a pu elle-même s'appuyer sur la mobilisation de son réseau régional en PACA, l'ARDL, pour organiser cette action de formation. Après réalisation, la formule « voyage d'étude » s'est avérée bien adaptée aux objectifs de la formation. Les conditions d'accueil étaient de très bonne qualité. Cette rencontre a permis de renforcer les liens entre les membres du Conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault, de créer une vraie convivialité entre les accueillants et les accueillis et donc un climat propice aux échanges. L'alternance entre présentation d'expériences et débats autour de problématiques communes s'est aussi révélée très riche d'enseignements. L'ensemble des participants a ainsi exprimé sa grande satisfaction vis-à-vis de cette rencontre et certains ont évoqué leur souhait de voir renouveler ce type de rencontre, par exemple en accueillant en Pays Cœur d'Hérault les membres du conseil de développement du Pays de Haute Provence. Toutefois, malgré l'organisation de cette rencontre plusieurs mois à l'avance, les participants du Pays Cœur d'Hérault ont été un peu moins nombreux qu'escompté. Cela est probablement dû aux 2 reports successifs dont cette rencontre avait fait l'objet (pour des raisons techniques) durant l'automne. Enfin, à l'issue de cette rencontre, les deux conseils de développement ont convenu de renouveler entre eux ce mode d'échange en 2012.

LES SUJETS SUR LESQUELS L'UNADEL EST INTERVENUE

•La finalisation de la carte de l'intercommunalité

La commission Adels & Unadel sur l'aménagement du territoire qui avait suivi toutes les étapes de l'élaboration de la réforme des collectivités territoriales a bien entendu suivie de façon attentive la mise en œuvre du premier volet de cette loi : la finalisation de la carte de l'intercommunalité. L'Unadel et l'Adels se sont attachées à bien faire connaître aux acteurs locaux les enjeux de cette nouvelle étape. Les deux associations ont ainsi mis en ligne sur leur blog www.decentralisonsautrement.fr de nombreux documents d'information sur les décrets d'application relatifs à ce volet, les démarches mises en œuvre par les préfets dans les départements, les premiers projets de SDCI présentés, des communiqués, des articles de presse etc... Plusieurs dizaines de situations départementales ont été recensées à cette occasion et de nombreuses interventions de la part des deux associations ont eu lieu dans les territoires pour expliciter les enjeux.

D'une façon générale, la commission mixte a tenu à alerter les acteurs locaux de la méthodologie et du calendrier très contraignants de ces recompositions territoriales et l'importance de multiplier les consultations démocratiques. Nos deux associations ont aussi tenu à rappeler les principes qui ont guidé jusqu'à présent le mouvement de l'intercommunalité en France et la nécessité de conserver le caractère volontaire de cette démarche de coopération.

« Intercommunalités : respectons les dynamiques locales ! »

Communiqué du 28 mars 2011

Certes, le découpage territorial actuel est loin d'être satisfaisant et une réforme est nécessaire pour l'améliorer. Nous ne contestons pas la volonté de simplification et de clarification, mais nous contestons vivement la méthode que la réforme territoriale induit. Loin de défendre le statu quo dans le paysage de l'intercommunalité, nous pensons qu'une autre réforme est possible, bâtie sur la construction commune et non sur la rupture, construite dans le temps patient de la concertation et non dans la précipitation, basée sur la volonté des acteurs locaux et non sur l'autoritarisme de l'État relayé par ses responsables locaux.

Chaque intercommunalité est issue d'une histoire locale qui ne peut être résumée à quelques seuils et normes...

Nous regrettons une approche technocratique et « descendante » du schéma départemental, préparé par des services préfectoraux dans une logique administrative, statistique et uniformisatrice, tenant insuffisamment compte des réalités portées par les acteurs locaux. Le réseau des intercommunalités est loin d'être homogène : il y a de trop petites communautés, réunissant peu de communes, peu d'habitants et peu de moyens et que l'on peut valablement estimer difficilement viables, même si elles ont été construites par des acteurs locaux. Mais il y en a aussi de trop grandes, réunissant trop de communes, trop d'espace pour que les sentiments d'identité et de proximité puissent leur servir de ciment. Il y a des intercommunalités d'opportunité qui ont été construites uniquement pour agrandir le périmètre du pouvoir d'un élu ou pour bénéficier des majorations de financements. Mais il y a aussi beaucoup d'intercommunalités solidement soudées, souvent depuis longtemps, sur un sentiment d'identité, une histoire commune, des projets construits et gérés en commun. Les Pays qui ont commencé à se constituer dès 1965 et se sont répandus sur presque tout le territoire français, ont souvent généré des intercommunalités de ce type. Il n'est donc pas possible de traiter toutes les intercommunalités de la même manière et de les faire toutes rentrer dans une norme identique, même si des dérogations sont prévues pour les zones de montagne et quelques cas particuliers.

La démarche intercommunale doit être issue de la volonté des élus et des citoyens et non de logiques technocratiques

La loi donne l'initiative du projet de schéma départemental de la coopération intercommunale aux préfets et précise que les amendements des élus ne s'imposeront qu'à une majorité qualifiée des deux tiers, ce qui s'avèrera souvent difficile à atteindre et renforcera donc les propositions préfectorales. Nous craignons qu'une approche basée sur la réduction de nombre de structures, encore une fois dans une logique de réduction des coûts par des économies d'échelle, n'aboutisse souvent à des concentrations de pouvoirs sur de trop vastes ensembles, éloignés des réalités locales et des volontés des acteurs. Nous estimons que les modes de fonctionnement des intercommunalités doivent reposer sur un « pacte » négocié librement entre les communes associées. Si nous partageons l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale, nous voulons laisser aux communes isolées le temps de proposer leur rattachement à une intercommunalité de leur choix, sans pression autoritaire. Et si nous partageons aussi l'objectif de suppression des enclaves et des discontinuités territoriales, mais nous estimons primordial de consulter les citoyens dans cet objectif. De plus, la volonté expansionniste et hégémonique de certaines agglomérations nous inquiète pour l'avenir du périurbain et du rural. Il aurait été possible de construire la restructuration nécessaire à partir de l'initiative des acteurs locaux, élus et citoyens associés dans une démarche ascendante. Cela aurait certainement été plus long, mais aurait offert l'avantage d'une réforme que les acteurs se seraient appropriés, à la place d'une réforme imposée d'en haut et combattue par un grand nombre d'associations d'élus et de citoyens. Nous restons attachés à la conception d'origine de l'aménagement du territoire, à savoir : à un découpage territorial basé sur la « polarisation » du rural sur un gros bourg ou une petite ville, dans un échange interactif, gagnant-gagnant. D'un bout à l'autre de la France, les exemples abondent de la pertinence de cette approche équilibrée entre le rural et l'urbain.

Ne pas accentuer la distance entre les citoyens et leurs élus

Réussir la carte intercommunale de demain passe par un renforcement de la démocratie locale et de la gouvernance. Or, agrandir fortement les périmètres intercommunaux risque d'une part d'éloigner encore un peu plus le citoyen et poser des problèmes de

gouvernance. Il est donc nécessaire de prendre en compte la volonté des élus de travailler ensemble, la capacité à mettre en oeuvre un projet commun partagé par la population et l'histoire du territoire. Le projet de territoire doit être un projet partagé entre les élus et les techniciens mais sans oublier les représentants des forces vives, de la société civile, du territoire. La présence des conseils de développement auprès des agglomérations et des Pays assure cette fonction de dialogue démocratique dans la construction et dans la gestion d'un projet de territoire. La loi de réforme des collectivités n'en dit pas un mot, et c'est regrettable. Peut-on concevoir les puissantes métropoles sans adjoindre à leur conseil métropolitain un conseil de développement métropolitain ? Depuis longtemps, nous prônons la présence d'un conseil de développement auprès des communautés de communes. Le peu de place pour la démocratie dans ces enjeux locaux ne peut être que déploré : il ne faudrait pas que la restructuration de l'intercommunalité se fasse uniquement par arrangements techniques entre les élus ou par accommodements plus ou moins occultes entre les élus et les préfets, dans l'opacité et à l'écart de l'intervention des citoyens. La démocratisation de la gestion des services portés par l'ensemble des structures intercommunales constitue une ardente nécessité, et impose une alternative aux pratiques actuelles souvent opaques. Le débat public doit avoir lieu avec les citoyens. Nous demandons très clairement que les élus locaux prennent toutes les initiatives pour, non seulement informer les citoyens et usagers sur la reconfiguration des territoires et des services publics locaux, mais aussi pour les associer à la gestion de ces services. Cela nécessite notamment que les changements de responsabilités, l'exercice des mandats correspondants et les éventuels changements organisationnels liés à une restructuration de ces services soient définis avec eux de manière transparente.

L'intercommunalité doit rester une démarche de projet avant tout

Pour la restructuration de l'intercommunalité, si restructuration il doit y avoir, nous rappelons un principe que nous avons toujours défendu, à savoir que le projet doit précéder la structure et non le contraire. Cela signifie que la restructuration de l'intercommunalité doit impérativement respecter les territoires communautaires qui sont adossés à un fort projet territorial, ne pas les dissoudre dans des regroupements qui noieraient leur dynamique politique et sociale. Cela signifie aussi que la restructuration de l'intercommunalité doit se garder de tailler des structures artificielles qui ne s'appuieraient pas sur une cohérence et sur un projet territorial préalable. Ceci, de façon à éviter la mise en place de coquilles vides : des intercommunalités au périmètre élargi mais incohérentes et inefficaces. Il est donc particulièrement important de prendre complètement en compte dans le processus de restructuration éventuel, les dynamiques impulsées dans le cadre des pays. En outre, l'enjeu des mois à venir dépasse les frontières départementales. Il nous paraît important d'insister sur la nécessité de garder ouverte la possibilité de cartes qui ne soient pas rigoureusement incluses dans les frontières départementales, car le développement de certains territoires doit aussi se réfléchir au-delà de ces frontières administratives, de même que l'équité territoriale et fiscale.

Des territoires cohérents capables de contractualiser avec leurs partenaires

Le projet de territoire est un projet global. Il assure la mise en cohérence et la synergie de projets sectoriels de développement économique, social, culturel, durable, etc. La restructuration ne peut pas aboutir à la régression qui consisterait à confiner les nouvelles communautés à l'addition de projets sectoriels, voire catégoriels, qui ne seraient pas cousus ensemble pour constituer un

projet de territoire contractualisable en tant que tel avec les différents financeurs potentiels, en particulier avec les régions dans le cadre du volet territorial de leur action. Le développement n'est pas une procédure administrative décrétée d'en haut, parmi les autres, mais un processus qui s'appuie sur le dynamisme des acteurs locaux librement associés. Depuis les chartes intercommunales de développement et d'aménagement de 1983, conçues dans l'esprit de la décentralisation au travers des volets territoriaux des contrats de plan, puis des contrats de projet État / région, des procédures départementales et des procédures européennes, la contractualisation constitue l'instrument de mise en oeuvre des projets de territoire. Cette démarche doit impérativement être maintenue. Pour qu'elle soit possible, il est indispensable que la restructuration de l'intercommunalité fasse émerger des territoires cohérents, capables de contractualiser à partir des choix opérés par leurs acteurs. Les communautés ainsi définies constituent le premier échelon de l'aménagement du territoire. Rien ne doit empêcher qu'elles puissent passer entre elles des accords afin de prendre en charge des politiques interterritoriales (inter-Scot, schémas de services...) dans des échelons d'une taille plus importante. Il ne faut pas confondre les deux niveaux et nier ainsi les immenses ressources qui sont mobilisables – et souvent mobilisées – dans la proximité et la solidarité territoriales.

Les syndicats mixtes qui encouragent la coopération intercommunale sont à préserver

Nous reconnaissons que le système traditionnel des syndicats de toute nature aboutit à une « géométrie variable » complexe, mais somme toute généralement maîtrisée, sauf dans les cas de syndicats maintenus bien que n'ayant plus d'objet et d'existence. Les syndicats de communes, à vocation unique ou à vocations multiples correspondent souvent à des réalités de vie ou à des impératifs techniques (bassins versants...) qui font que l'on ne s'associe pas toujours avec les mêmes communes selon les compétences déléguées. L'objectif a priori de faire rentrer toutes les compétences dans un même périmètre n'est pas forcément pertinent. Les syndicats mixtes fermés constituent souvent la meilleure manière de porter des équipements intercommunaux importants. Ils ont d'ailleurs été constamment encouragés par l'État, qui continue de les choisir pour structurer les nouveaux pôles métropolitains comme il les a prônés hier pour structurer les Pays. Les syndicats mixtes ouverts correspondent parfaitement à la gestion public / privé promue par ailleurs, et constituent un mode de gestion d'équipements importants qui a fait ses preuves. Pourquoi donc partir du principe qu'il faut réduire de moitié, voire plus, ce système de gestion du local qui a fait les preuves de sa souplesse et de son efficacité, sinon par la volonté impérieuse de réduire le nombre de structures pour réduire les coûts, ce qui est loin d'être démontré ?

Les acteurs locaux doivent provoquer le débat et préparer au plus vite les négociations

Les préfets connaissent bien ces enjeux, les réformes efficaces sont celles qui mûrissent dans le débat démocratique d'où émergent les compromis qui donnent de la légitimité aux décisions. Les instructions incitent les préfets à conduire à marche forcée le bouclage de la carte de l'intercommunalité et à ne pas tenir compte des dynamiques locales de développement comme des aspirations des citoyens. Aussi revient-il aux élus et aux acteurs locaux mobilisés dans les territoires d'être vigilants et de préparer ensemble très en amont les négociations de ces schémas. Enfin, il est indispensable de préciser que ces négociations ne doivent pas faire l'économie de vraies démarches démocratiques dans les territoires concernés : face aux enjeux évoqués, il est en effet essentiel que les élus permettent aux habitants d'exprimer leurs avis lors de débats locaux citoyens. Nos réseaux associatifs continueront d'être attentifs à la

manière dont se traduit sur le terrain la réforme des collectivités territoriales. Nous appelons, en outre, les acteurs locaux à se mobiliser en vue d'une autre réforme territoriale, une réforme qui serait porteuse d'un nouvel élan de décentralisation au profit des dynamiques des territoires et des pratiques participatives.

Au fil des mois, de nombreux territoires ont exprimé leur volonté de s'opposer à la méthodologie imposée par les préfets et le Gouvernement. Le basculement à Gauche du Sénat a d'ailleurs sans doute bénéficié pour partie du mécontentement de nombreux élus locaux (mais aussi de conseillers généraux et régionaux impactés par d'autres volets de la RCT).

• Les services aux populations en milieu rural

Le groupe « accueil » du réseau rural français national a identifié les 3 piliers d'une politique d'accueil pour les territoires ruraux qui sont l'activité, la réceptivité et l'habitabilité. En partenariat avec l'ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services), APFP, France Qualité Publique ; Mairie Conseils et ETD, l'Unadel s'est impliquée durant l'année 2011 sur le projet « Territoires d'accueil et services à la population ».

La finalité du projet était d'apporter des éléments méthodologiques aux territoires pour traiter la question du développement de la qualité des services à la population. Il s'agissait de créer à terme un centre de ressources en réseau, sur la question des services à la population dans les territoires ruraux. Le premier objectif du projet était de recenser les expériences des territoires (en partant des recensements existants et en les complétant) afin de les mettre à disposition de l'ensemble des acteurs des territoires ruraux, de servir de support à l'analyse des dynamiques d'évolution des services et la production de recommandations méthodologiques. Le deuxième objectif était d'organiser des échanges entre les territoires de différentes régions de France, des échanges entre les acteurs des territoires et les acteurs de services à la population de manière à décloisonner les approches et les catégories d'acteurs et mettre en synergie les initiatives conjointes de développement des services. Le but de ces rencontres est de permettre aux élus et aux techniciens des territoires de s'approprier les outils et les méthodes existantes et de les enrichir. Le troisième objectif était de produire et de diffuser des synthèses méthodologiques (documents de préparation des rencontres enrichis par les échanges) pour aider les territoires à définir une véritable stratégie de développement des services en fonction de l'évolution des demandes de la population. NB : cette diffusion d'outils méthodologiques impliquait la valorisation des nombreuses productions déjà existantes, appliquées et adaptées à la question des services et des politiques d'accueil.

Le groupe projet s'est d'abord attaché à repérer les lieux-ressources disponibles sur la question des services à la population. Il a ensuite analysé les premières ressources disponibles, études et documents méthodologiques, et puisé dans le repérage d'expériences fait par les 6 partenaires du projet.

L'analyse de ces ressources et de ces expériences a permis au groupe projet de formaliser des hypothèses et des leviers d'action, au nombre de 8. Très vite, il est apparu nécessaire de rajouter un élément global sur la gouvernance, l'accessibilité et la transversalité comme chapeau à l'ensemble de ces 8 leviers.

La participation aux rencontres avec les Réseaux Ruraux Régionaux et les Conseils Régionaux partenaires a permis, d'une part, d'apporter aux acteurs locaux des éléments d'analyses utiles aux réflexions régionales. D'autre part, cette première formalisation a permis de tester et d'affiner les hypothèses de départ avec le vécu du terrain. Les rencontres régionales ont permis de compléter l'apport d'expériences afin d'illustrer les hypothèses produites et de les compléter. Les synthèses de ces rencontres régionales ont donné lieu à des comptes-rendus propres sur les problématiques de chacun des réseaux régionaux partenaires. Elles ont permis de compléter le catalogue de fiches expériences et le repérage des ressources disponibles. Les analyses et la confrontation avec les partenaires locaux ont permis au groupe de travail d'affiner les hypothèses de départ et de les formaliser sous la forme des vade-mecum. Ce travail interactif de formalisation d'hypothèses, de confrontation de terrain et d'approfondissement a permis de déboucher fin 2011 à la formalisation actuelle des 9 vade-mecum opérationnels. Il n'a pas été possible pour des questions de temps de faire valider par l'ensemble des participants aux travaux, notamment dans les réseaux régionaux, les vade-mecum méthodologiques produits.

Enfin, ces rencontres thématiques avec les réseaux ruraux régionaux ainsi que les nombreux échanges avec les acteurs du projet ont donné lieu à la production de plusieurs guides ressources :

- un guide bibliographique et sitographique sur les services au public,
- une liste des sites ressources,
- une liste des ressources,
- des fiches expériences.

En 2012, un nouveau projet de partenariat devrait se développer entre l'Adrets et l'Unadel (en particulier via la plateforme des métiers) en collaboration aussi avec le Collectif Ville Campagne : une prospective sur les services en milieu rural.

- **Les réseaux régionaux de l'Unadel**

Au cours de l'année 2011, l'UNADEL a entretenu des relations soutenues avec ses 4 réseaux régionaux. En premier lieu, en diffusant au niveau régional une information régulière concernant les réflexions et productions nationales réalisées dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales et la finalisation de la carte intercommunale. Mais ceux-ci ont aussi contribué à produire et à relayer auprès des territoires les documents élaborés par l'UNADEL.

De plus, les 4 réseaux régionaux ont aussi beaucoup participé à la préparation et à la réalisation de l'Université d'été du développement local, en particulier le Carrefour des Pays Lorrains qui a co-organisé l'événement avec l'Unadel et qui a aussi été partenaire du chantier sur les services en milieu rural (réalisation d'un séminaire et de fiches d'expériences). En Paca, l'ARDL s'est aussi beaucoup impliquée dans le processus de mobilisation et de réflexion autour du Livre blanc du développement local (séminaire itinérant avec l'Adels, journée de production de préconisations).

- **Les réseaux nationaux associatifs**

- **L'ADELS** (Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale)

Les collaborations entre l'Adels et l'Unadel ont été nombreuses en 2011 : autour de la formation du conseil de développement d'Angers d'une part, mais aussi de la rédaction de communiqués communs l'élaboration du livre blanc, la préparation de l'université d'été etc... Elles ont bien sûr concerné les travaux de la commission réunissant les deux associations sur le thème de la réforme des collectivités territoriales, mais aussi la revue « Territoires » dont plusieurs numéros ont beaucoup impliqué l'Unadel. Plusieurs administrateurs sont aussi communs aux deux associations : Georges GONTCHAROFF, Gérard LOGIE, José DHERS. Mais cette collaboration a été marquée en fin d'année par la crise financière qui s'est faite jour au sein de l'Adels et qui a amené l'association à se mettre en cessation de paiement, puis en liquidation. La disparition de l'Adels est un tremblement de terre au sein du monde associatif et pour l'ensemble des acteurs de la démocratie locale. C'est une perte toute particulière pour l'Unadel qui a souvent bénéficié par le passé du soutien de l'Adels. L'Unadel s'impliquera en 2012 aux côtés d'autres associations pour aider à l'émergence d'une nouvelle dynamique associative dans les champs d'action qui étaient ceux de l'Adels.

➤ **La CNFR (Confédération nationale des foyers ruraux)**

La volonté de développer des collaborations entre l'Unadel et la CNFR a été exprimé à plusieurs reprises en 2011. La CNFR est d'ailleurs adhérente à l'Unadel et est représentée au CA de l'Unadel. Bernard PETIT a ainsi remplacé en fin d'année Laurent VASSALO à cette fonction.

➤ **Le Collectif Pouvoir d'Agir**

En 2011, l'Unadel a décidé de rejoindre le collectif Pouvoir d'Agir. Celui-ci se compose de réseaux et personnes souhaitant promouvoir les initiatives permettant aux citoyens de développer leur pouvoir d'agir sur leur environnement et leur vie, dans tous les domaines de la vie sociale. Collectif informel, Pouvoir d'agir est un lieu d'échanges, de réflexion et d'action, ouvert à tous dont le but est de contribuer à :

- Rendre plus visibles les initiatives qui permettent aux citoyens de développer leur pouvoir d'agir
- Développer de telles initiatives par un appui aux acteurs de terrain
- Promouvoir le pouvoir d'agir des citoyens comme levier indispensable dans la construction du bien commun

Le collectif est né en 2010 à l'initiative de militants issus de réseaux impliqués dans des démarches « pouvoir d'agir », qui ont souhaité créer un espace collectif autour de cet enjeu commun. En 2012, l'Unadel sera partenaires de plusieurs événements dans lesquels la question du renforcement du pouvoir d'agir des citoyens sera mis en avant.

➤ **Les Pactes Locaux & Européens**

Représentée par Jean-Marc BINAUD depuis 2009, l'Unadel adhère aux Pactes Locaux et européens. L'Unadel a participé en 2011 à leur l'AG des pactes locaux organisée à Poitiers ainsi qu'à une rencontre sur la coopération décentralisée et les enjeux transfrontaliers.

- **Des collaborations ponctuelles ont été développées avec d'autres réseaux et centres de ressources nationaux :**
ADCF, ETD, APFP, ARF, Mairie Conseils, AFIP, MES...

VIE ASSOCIATIVE

- L'Assemblée générale de l'Unadel qui s'est déroulée le 8 avril a permis un débat très riche sur le thème « **les nouvelles initiatives solidaires dans les territoires : quels enjeux et quels défis pour le développement local ?** ». Alors que la puissance publique se replie sur ses fonctions régaliennes (justice, police...) et se trouve bien en mal de relever les grands défis du 21^e siècle, une part grandissante de la population n'attend plus uniquement des changements « par le haut » mais pense que ces défis sont aussi - et avant tout - une affaire de citoyens organisés. La nécessité de répondre aux urgences sociales à une échelle locale (alimentation, logement, éducation, insertion...) tout en gardant en tête les urgences globales (les défis écologiques et humains) donne lieu aujourd'hui à un foisonnement de dynamiques collectives tant dans les champs de l'économie solidaire et du développement durable que dans ceux de l'éducation populaire et de la démocratie locale. Nombre de ces initiatives se développent ainsi à la fois en lien avec les pouvoirs publics et à la fois hors du champ institutionnel en revendiquant des espaces d'actions citoyennes autonomes. Malgré la diversité des pratiques et des acteurs, peut-on identifier les principaux « marqueurs » de ces dynamiques collectives ? Quelles en sont les distinctions et les complémentarités avec les dispositifs d'une participation « institutionnalisée » ? Comment ces initiatives interpellent-elles l'action des pouvoirs publics mais aussi celles de réseaux associatifs plus « traditionnels » ? Nécessitent-elles de nouveaux modes d'accompagnement et d'animation dans les territoires ? A cette occasion, Didier MINOT, Président fondateur du Réseau des Ecoles de Citoyens (RECIT) a porté un regard sur les nouvelles formes de dynamiques collectives et citoyennes, Laurent BIELICKI, Directeur de l'ARDL Paca et José DHERS, Administrateur de l'IRDSU et du MES ont présenté l'expérience menée en Paca : « Le Laboratoire décloisonné », une expérimentation inter associative sur les dynamiques collectives.
- **Composition du CA de l'Unadel à l'issue de l'Assemblée générale du 8 avril 2011 (en gras : les nouveaux entrants)**

Éric ANDRIEU - *Président du Pays Corbières Minervois - Conseiller régional en Languedoc-Roussillon* (Languedoc Roussillon) ; **Pierre-Jean ANDRIEU** – *Professeur associé en développement territorial* (Ile de France) ; Laurent BIELICKI (Vice-président Unadel) – *Directeur de l'ARDL PACA* (Provence Alpes Côte d'Azur) ; Jean-Marc BINAUD – *Agent de développement* (Basse Normandie) ; Cécile CHABROL – *Directrice du Pays du Trégor Goëlo* (Bretagne) ; **Olivier CHATAIN** – *Chargé de mission Agenda 21 d'un pays Aquitain* (Aquitaine) ; Henri DALBIES – *Co-Président de l'ARDL PACA et Président du conseil de développement du Pays A3V* (Provence Alpes-Côte d'Azur) ; Jacques FLORENTIN – *Président du Carrefour des Pays Lorrains*. - Suppléante : Cécile DE BLIC (Secrétaire Unadel) - *Directrice du Carrefour des Pays Lorrains* (Lorraine) ; José DHERS - *Administrateur du réseau IDELIF, représentant l'Unadel au CA de*

l'Adels (Ile-de-France) ; Georges GONTCHAROFF, expert en développement local (Ile de France) ; Yves GORGEU, expert en développement local (Ile de France) ; Claude GRIVEL - Administrateur territorial (Lorraine) ; Gérard LOGIÉ - Administrateur de l'ADELS et représentant l'Adels au CA de l'Unadel (Ile-de-France) ; Jean-Claude MAIRAL, Président du GAL de l'Allier (Auvergne) ; Sylvain PAMBOUR - Chargé de projets au CIEPAC (Languedoc-Roussillon) ; Jean-Yves PINEAU, Directeur d'une association national de développement local (Limousin) ; Yves-Marie SZYMUSIAK (Trésorier Unadel) – Président de l'association GEANTS et président du conseil de développement du Pays de Thiérache (Nord - Pas-de-Calais) ; Hélène SCHWARTZ (Présidente Unadel) – Directrice générale des services d'une intercommunalité (Midi-Pyrénées) ; Gérard VALERO (Vice-président Unadel) - Directeur de la Fédération départementale des Foyers Ruraux de l'Hérault (Languedoc Roussillon) ; Pascale VINCENT – Chargée de mission au CIEDEL (Rhône-Alpes).

- **Turn over au sein de l'équipe salariée**

Parmi les faits marquants 2011 figurent l'intérim de l'animatrice de la Plateforme. En poste depuis janvier 2010 en tant que Chargée de mission de l'UNADEL, Sonja KELLENBERGER a été remplacée quelques mois pendant son congé maternité. Ainsi, c'est Marie-Claire BARRÉ, ayant une double expérience d'animation socio-culturelle et d'urbanisme-aménagement, qui a assuré l'intérim de la fonction de septembre à décembre 2011 (fin de mission au 31 janvier 2012), sur un poste défini à 80% ETP. Ce remplacement a fait l'objet d'une grande préparation (recrutement estival, nombreux dossiers transmis, différentes réunions de « tuilage »...). L'ensemble des dossiers d'Animation-Coordination a donc fait l'objet d'un portage en continu : animation globale de la Plateforme et de ses outils (liste de diffusion, site web,...), chantier recherche-action, chantier prospective, recherche de financement, relations aux partenaires...

LES PRINCIPALES PRODUCTIONS

(pour consulter ces documents, consulter le site internet de l'Unadel : www.unadel-asso.fr ou sur le blog www.decentralisonsautrement.fr)

- **Communiqués et interviews (Gazette des communes, Localtis, Transrural initiatives) sur la réforme des collectivités, sur la finalisation de la carte de l'intercommunalité, sur les Etats généraux de la démocratie territoriale, sur l'Université d'été**
- **Articles et interviews autour de l'Université d'été du développement local**
- **Blog de la plateforme des métiers**
- **Vidéo « Décentralisation et développement local »**
- **Blog inter-associatif www.decentralisonsautrement.fr**
- **Fiches sur les démarches services en milieu rural**
- **Livre Blanc « Décentralisons autrement »**