

BILAN DU SEMINAIRE ITINERANT 2013

« Faire projet de territoire demain »



SOMMAIRE

Préambule	Page 2
1) Organisation générale et résultats quantitatifs	Page 3
2) Comptes rendus des 2 séminaires régionaux	Page 5
3) Les principaux thèmes abordés lors des 12 réunions publiques locales	Page 16
4) Productions et communication	Page 25
5) Bilan financier	Page 26

PREAMBULE

Durant ces trois dernières années, d'intenses débats ont eu lieu à propos de l'organisation territoriale, de la répartition des compétences et des moyens de l'action publique. Cette période, qui n'est pas terminée, a aussi été marquée par un contexte d'incertitudes très prégnant concernant l'évolution des politiques publiques territoriales, déjà très fragmentées, et s'est accompagnée dans beaucoup de territoires d'une fragilisation des stratégies et des processus de développement local.

Les nouveaux projets de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique et la nouvelle programmation des fonds structurels européens et contractualisation Etat-Régions pour la période 2014-2020, dessinent les nouveaux contours du développement territorial dans un contexte de crise économique aiguë et de resserrement des moyens de l'action publique. Comment ce cadre évolue-t-il ? Que nous réserve le processus actuel de décentralisation ? Quelles tendances et nouveaux défis de développement pour les territoires de projet ? Quelle place à la participation citoyenne et aux conseils de développement ?

Dans les territoires, en particulier en milieu rural, de nombreux élus, des représentants associatifs, des agents de développement ou encore des membres d'instances de concertation, sont peu informés de ces évolutions et souhaitent mieux les comprendre pour faire évoluer leurs pratiques, leurs modes d'organisation et les stratégies de développement.

C'est dans cette optique que l'UNADEL, en partenariat avec Mairie-Conseils, Caisse des Dépôts, a souhaité se saisir de ces questions importantes pour l'avenir des territoires en proposant à ces acteurs locaux au second semestre 2013 une série de réunions publiques dans de nombreux départements, complétée de séminaires régionaux.

1) ORGANISATION GENERALE ET RESULTATS QUANTITATIFS

Organisé niveau national en partenariat avec Mairie-Conseils et la Caisse des dépôts, le séminaire itinérant a été réalisé au second semestre 2013 dans **14 départements** de **7 régions** différentes, avec parfois le soutien financier de partenaires régionaux (Conseil régional de Bretagne, association « Territoires citoyens » en Provence-Alpes Côte d'Azur) et souvent aussi avec le soutien technique¹ de structures locales telles que : le Carrefour des Pays Lorrains, l'ARDL PACA, la fédération Drôme-Ardèche des foyers ruraux, l'association « Voir Saint-Sulpice », le Conseil de développement du Pays du Périgord vert, le Syndicat mixte du Pays de la Thiérache, la Communauté d'agglomération de Niort.

Après une première phase de prise de contacts réalisée au premier semestre 2013, le séminaire itinérant a été réalisé tout au long du second semestre sous la forme de deux types de réunions :

- **2 rencontres régionales** à Rennes (le 23 octobre) et à Arles (le 16 novembre) réunissant durant une journée chacun en moyenne 70 acteurs du développement local : des membres de conseils de développement, des élus, des associations, et des techniciens (de pays, d'EPCI et de conseils régionaux). Les deux rencontres régionales ont ciblé les questions de démocratie locale et des conditions pour améliorer l'implication citoyenne dans les dynamiques de développement local.
- **12 réunions publiques** se sont déroulées du 19 novembre 2013 au 30 janvier 2014 et ont réuni en moyenne 45 participants : des membres de conseils de développement, des élus, (de communes, de pays, d'EPCI), des associations locales. Les 12 réunions publiques locales ont ciblés les questions relevant des évolutions récentes de l'intercommunalité et de la décentralisation.

Dates et lieux des réunions publiques :

Penne (06) le 19 novembre ; Manosque (04) le 20 novembre ; Maubec (84) le 27 novembre ; Sainte Anastasie (83) le 28 novembre ; Guise (02) le 29 novembre ; Saint-Sulpice (81) le 4 décembre ; le Pays du Périgord vert (24) le 6 décembre ; Niort (79) le 9 décembre ; Gap (05) le 11 décembre ; Mirabel (07) le 19 décembre ; Bouchet (26) le 20 décembre ; et Épinal (88) le 30 janvier.

Les intervenants mobilisés lors du séminaire itinérant :

Intervenants Unadel : Laurent Bielicki, Georges Gontcharoff, Yves Gorgeu , Stéphane Loukianoff.

Intervenants Mairie-conseils : Christine Brémond, Vincent Chassagne, Leslie Chaze

¹ Ces partenaires techniques prenant bien souvent à leur charge la location de la salle de réunion.

Intervenants extérieurs : Pascal Aubert (coordinateur du Collectif Pouvoir d'Agir), Philippe Audic (président du conseil de développement de Nantes métropole), Etienne Ballan (sociologue et expert international convention Aarhus,) Jacques Boulesteix (président du conseil de développement de Marseille Métropole Méditerranée), Olivier Dulucq (chargé de mission au cabinet du président du Conseil régional de Bretagne), Romain Pasquier (directeur de recherche au CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe), Anne-Sophie Pawlowski (chargée de mission de la Coordination nationale des conseils de développement).

Intervenants des territoires d'accueil : Thierry Burlot (Vice-président du Conseil régional de Bretagne) Henry Etcheverry et René Périer (Territoires Citoyens), Jacques Florentin (président du Carrefour des Pays Lorrains et président de la Communauté de communes de la Seille et Mauchère), Michel Heinrich (président de la communauté d'agglomération d'Epinal, André Guiol (Président de la communauté de communes du Val d'Issole), Hervé Schiavetti (Président du Syndicat mixte du Pays d'Arles, vice-Président du Conseil Général des Bouches-du-Rhône, Maire d'Arles).

L'UNADEL a ainsi réalisée au second semestre 2013 dans le cadre de ce séminaire itinérant 12 réunions publiques locales et 2 rencontres régionales. L'ensemble de ces débats ont rassemblé au total plus de 700 participants.²



Rencontre régionale du 16 novembre à Arles

² Dont environ un quart d'élus.

2) COMPTE-RENDU DES 2 SEMINAIRES REGIONAUX³ DEDIES AUX ENJEUX DE LA MOBILISATION DES ACTEURS LOCAUX ET DES PRATIQUES PARTICIPATIVES.

Si l'association des citoyens aux stratégies et aux dynamiques de développement des territoires qu'ils habitent ou dans lesquels ils travaillent constitue aujourd'hui un enjeu de premier plan tant en termes de démocratie que de cohésion sociale, de nombreuses questions se posent encore quant au modèle même de l'offre institutionnelle de participation dans notre pays. Suffit-il d'ouvrir des espaces de participation pour que ceux-ci soient occupés ? Quels publics ces dispositifs mobilisent-ils réellement ? En quoi cette offre permet-elle de répondre aux enjeux concrets qui interpellent les citoyens ? Alors qu'une nouvelle étape de décentralisation et de modernisation de l'action publique est actuellement en débat, alors que les futures politiques publiques territoriales des collectivités sont aussi en cours d'élaboration, comment ces questions, qui ne peuvent être réduites aux seuls quartiers populaires, interpellent-elles aujourd'hui l'évolution de l'action publique et les stratégies de développement menées dans les territoires ? Quelles politiques imaginer, quelles nouvelles pratiques d'acteurs susciter pour ré-enchanter demain les processus de développement des territoires ruraux et urbains ?

C'est pour mettre en lumière l'état des réflexions autour de ces enjeux et en débattre avec les acteurs locaux, que l'Unadel a organisé le **23 octobre à Rennes** et le **16 novembre à Arles** deux séminaires⁴. Ces rencontres régionales d'une journée chacune ont été organisées de façon à intégrer des temps en ateliers, et ont permis le recueil de nombreuses propositions très convergentes, de la part de participants originaires de régions fort éloignées l'une de l'autre.

« De la modernisation de l'action publique aux conditions d'exercice d'un droit à participer » : interventions de Etienne Ballan, association Arènes, et de Pascal Aubert, Coordinateur du Collectif Pouvoir d'Agir.

- Pour **Etienne Ballan**, les formes et les dispositifs actuels de participation, dont les conseils de développement, trouvent leurs sources dans plusieurs mouvements sociaux de ces trente dernières années. Les conflits et les mouvements liés aux enjeux environnementaux occupent une place importante dans ce paysage. Ils ont par exemple joué un rôle indirect mais important dans la construction de l'actuelle commission nationale du débat public (CNDP) et ont contribué à la signature par la France de la convention d'Aarhus.⁵ De fait, la législation en matière de participation a évolué en lien avec le champ et les « forces » de l'environnement. Le champ des « luttes urbaines » a constitué un deuxième pilier essentiel dans l'avènement de la

³ Séminaire régional du 23 octobre à Rennes et séminaire régional du 16 novembre à Arles.

⁴ Ces deux séminaires ont chacun réuni environ 70 participants.

⁵ La convention d'Aarhus consacre trois leviers de démocratie : l'accès à l'information ; la participation au processus décisionnel ; l'accès à la justice. Adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002.

participation (mouvement pour le cadre de vie, ateliers populaires d'urbanisme, Groupes d'actions municipales des années 60 et 70, etc.). Ils ont institué en quelque sorte un « droit à la parole » des habitants dans les sujets les concernant.

Dans ce panorama historique, les conseils de développement apparaissent ainsi comme une création de seconde génération. Les conseils de développement ne sont pas véritablement portés par un mouvement social. Ils constituent davantage « un outil technique » au même titre que les conseils de quartiers issus de la loi Vaillant en 2002. De fait, le mouvement de la participation s'est inversé au fil des ans passant d'une initiative ascendante, liée aux mouvements sociaux (les années 1960 et 1970) et aux initiatives de terrain à une approche essentiellement descendante correspondant à ce que l'on nomme aujourd'hui « l'offre institutionnelle » de participation (les années 1990, 2000), qui prévoit dans certains cadres spécifiques, la mise en place d'espaces ou d'instances de concertation.

Si la création des conseils de développement par la loi Voynet en 1999 a suscité de nombreux espoirs, ceux-ci seront relativement déçus au fil des années 2000. Sur le terrain, « l'élan participatif » s'est très souvent heurté à une certaine « résistance » des élus locaux. Au même moment il est important de noter que le terme même de *démocratie participative* s'est vu souvent remplacé par celui de *démocratie de proximité* ; ce glissement sémantique traduisant du même coup une réduction des ambitions initiales. Ce constat est unanimement partagé tant par les acteurs de la participation eux-mêmes que par le champ de la recherche en sciences sociales et en sciences politiques.

En réalité, ce sont les conceptions mêmes du pouvoir local et de l'action publique qui sont interrogées aujourd'hui, dans le sens d'un partage et d'une co-construction des décisions locales. Il est important de remarquer que le plafonnement actuel des dispositifs classiques de participation, qui sont confrontés à cette « résistance » des institutions, génère aujourd'hui d'autres démarches de mobilisation citoyenne davantage ancrées dans des approches contestataires et conflictuelles, comme celle du « *community organizing* » proposée par exemple à Grenoble par l'Alliance Citoyenne.

Affirmer des ambitions fortes est une chose importante, qui suppose également des exigences minimums, de la rigueur, de l'exemplarité et des éléments de méthodes. Quels sont les éléments, les « indicateurs » qui nous permettent d'affirmer que l'on se situe bien dans un processus de participation ? En d'autres termes, comment qualifier une démarche participative de qualité ? Car il est essentiel d'ancrer ces démarches dans des exigences de qualité démocratiques et d'efficacité.

Enfin, qui dit « démocratie », dit « peuple ». Une démarche participative constitue un défi qui suppose un rapport au peuple. En ce domaine, les questions sont nombreuses également.

Mais qui participe ? Ces démarches vont-elles au-devant du public ? Quel accueil lui font-elles ? Il est très important de noter que depuis quelques années de nombreux

conseils de développement se positionnent de manière plus affirmée dans un rôle de « maître d'ouvrage » de la participation. Dans cette perspective, de nombreux conseils de développement adoptent une mission **d'animation de la participation** et veillent à ne pas s'enfermer dans une posture d'instance constituée d'experts et fonctionnant dans l'entre soi. Mieux prendre en compte les préoccupations des publics, travailler davantage dans « **l'aller vers** ».

La participation n'est donc pas simplement, comme on a tendance à le penser trop souvent, une affaire de « bonne volonté » des élus locaux et des représentants des institutions. Elle est plus que cela. Elle apparaît ainsi progressivement, comme le stipule la convention d'Aarhus, comme **un véritable droit**, engageant la responsabilité de tous, supposant des exigences, des principes directeurs et des méthodes rigoureuses.

- Pour **Pascal Aubert**, l'enjeu, compte tenu de l'affaiblissement de la démocratie représentative (crise de la représentation, abstention, etc.), n'est pas seulement technique, mais politique. Il existe aujourd'hui un « trou d'air » démocratique et il est important d'imaginer comment ramener du sens. Or les démarches de démocratie participative sont bien souvent trop prudentes, trop limitées. Nous pouvons faire le constat qu'elles mobilisent trop peu. Quels enseignements peut-on en tirer ? Quels sont les moteurs de la participation, sur quels points d'appui serait-il possible de rebondir ?
- Tout d'abord, pour renforcer l'engagement citoyen, il est nécessaire de travailler à partir de **l'intérêt des gens**, des citoyens et non pas à partir de l'intérêt des institutions. Les gens se mobilisent autour de sujets qui les interpellent telles que les questions d'emploi, d'avenir de leurs enfants, ou encore de la qualité de leur cadre de vie. On ne mobilise les gens que si les sujets les concernent véritablement.
- Le second moteur renvoie à la question centrale du **pouvoir**. Pourquoi se mobiliser si l'on ne pèse sur rien ? La participation n'est possible que si l'on dispose de capacités d'influence. Quel poids les recommandations des citoyens mobilisés pèseront effectivement ? Quelle place ces derniers ont-ils dans le processus de décision ?
- Un troisième point cible davantage la question de **l'action**. La participation ne peut pas être simplement de la réunion où l'on échange. Il est essentiel d'imaginer des démarches participatives où l'on agisse ensemble, où l'on fabrique ensemble.
- Un quatrième point relève de la capacité à **produire du collectif** et à miser sur la construction de paroles et d'actions collectives. La dimension collective semble avoir de moins en moins de place dans notre société où l'on privilégie la réussite, le mérite individuel. La dimension collective fait souvent peur aux pouvoirs publics et une grande partie des dispositifs participatifs sont conçus pour s'adresser à des individus plutôt qu'à des groupes.
- Un cinquième moteur renvoie à une autre peur : celle du **conflit**. La colère est un ressort. Le conflit constitue un élément essentiel de la vie et un fondement de la

démocratie. Le conflit est nécessaire à la démocratie et les démarches participatives doivent apprendre à ne pas éviter le conflit mais au contraire à travailler à « partir de désaccords féconds ».

Comment soutenir les démarches participatives dans l'élaboration et la cogestion des politiques publiques ?

Comment mieux associer les conseils de développement ? Comment les politiques territoriales prennent en compte les propositions du Conseil de développement, ou issues d'une démarche participative ? Comment mieux articuler les différents lieux de la participation sur le territoire et quel rôle particulier des Conseils de développement au sein de ces instances ?

- Où se place le conseil de développement (court terme/action, long terme/stratégie) ?
- Et quelle articulation entre les niveaux de territoire Pays/CC en termes de démarches participatives ?

Comment les politiques territoriales peuvent prendre en compte les pratiques et les instances participatives et s'enrichir de leurs apports ?

Constats et propositions des participants autour de la question : comment mieux associer les conseils de développement (tant sur la stratégie que dans la mise en œuvre des actions) ?

- Nécessité de développer une coopération forte entre membres des Conseils de développement et élus du pays que ces derniers soient ou non membres de l'instance⁶, "peu importe la forme". Cette relation est à établir, puis à maintenir et souvent à renforcer. Cela peut passer par l'identification d'un élu du Pays référent du conseil de développement, Il faut adopter un mode de fonctionnement avec les élus qui permettent de faire avancer les dossiers et de « favoriser un ce travail ensemble ».
- Il faut aussi renforcer la lisibilité du Conseil de développement auprès de l'ensemble des élus du territoire. Via par exemple la présentation régulière des travaux du codev⁷ auprès des élus du conseil de Pays, mais aussi en allant à la rencontre des conseils communautaires, des commissions de travail d'élus. Faire connaître le conseil de développement dès le renouvellement des équipes municipales est un enjeu important pour l'avenir.
- Le Conseil de développement ne devrait pas, par contre, être lié au mandat municipal pour perdurer : son renouvellement devrait indépendant de l'agenda électoral.
- Rappeler l'importance de la commande, c'est-à-dire de « la saisine » par les élus auprès du conseil de développement : c'est un gage de légitimité pour le conseil de développement.
- Les politiques publiques territoriales pourraient être plus incitatives pour les inciter à davantage saisir leur conseil de développement.

⁶ Les Conseils de développement sont plutôt contre; mais cela dépend des habitudes de travail propres à chaque conseil de développement, prises à leur création

⁷ Abréviation pour Conseil de développement

- Les auto-saisines sont aussi importantes pour la dynamique propre de l'instance et pour son identité. S'autosaisir de sujets parfois « impertinents » ou en marge des préoccupations des élus, et avoir l'aval de principe des élus est nécessaire et un signe de confiance.
- Réunir au sein des Conseils de développement l'ensemble des parties-prenantes du territoire, notamment les jeunes et les entreprises (via les clubs d'entreprise) ce qui est souvent aujourd'hui difficile
- Assurer la lisibilité de l'origine et de la co-construction des propositions du codev une fois qu'elles sont reprises et mises en œuvre par d'autres organismes. Le risque est souvent de les voir trop s'étioler, et de perdre leur origine, ce qui démotive les membres des Conseils de développement. La principale finalité reste toutefois la reprise puis la mise en œuvre opérationnelle des propositions des Conseils de développement (sa capacité d'influence).

Comment mieux articuler les différents lieux de la participation sur le territoire et quel rôle particulier des Conseils de développement au sein de ces instances ?

- Dépasser les frontières institutionnelles, travailler entre plusieurs conseils et développer l'inter-territorialité.
- Se déplacer sur le territoire pour faciliter les liens avec le terrain, avec la population.
- Rechercher une bonne répartition géographique des membres du conseil de développement.
- Encourager le développement d'espaces de participation complémentaires aux Conseils de développement. Les "comités de citoyens" de Communautés de communes travaillent ainsi sur des sujets différents, sur des thématiques liées aux compétences des Communautés de communes, et sur des besoins à court et moyen terme, alors que les Conseils de développement sont positionnés plutôt sur des enjeux stratégiques à long terme. Les conseils de développement peuvent impulser des démarches participatives intra-Pays.
- Mais peu de Communautés de communes se sont dotées d'instance de participation, il y a donc peu de retour d'expériences sur ces questions⁸. Par ailleurs, est-ce que l'affirmation de projets de territoire à l'échelle des Communautés de communes, en co-construction avec des comités de suivi ne fragiliserait pas les Pays, dont c'est le rôle premier?

Comment les politiques territoriales peuvent prendre en compte les pratiques et les instances participatives et s'enrichir de leurs apports ?

- Une instance adaptée pour évaluer, anticiper : le codev a moins de contraintes de temps que les élus, et de contraintes de résultats; ses membres peuvent donc prendre du recul, réaliser des travaux d'évaluation, de la prospective territoriale.
- Le conseil de développement est aussi un garant du projet de territoire si les élus changent.

⁸ Plusieurs participants ont d'ailleurs émis des réserves sur l'objet et le portage des "comités de citoyens".

- Du fait de la diversité de sa composition, et du lien qu'il entretient avec les différentes composantes du territoire, le codev est aussi une instance qui peut être utilement saisie pour contribuer à des processus de co-élaboration ou de co-évaluation de politiques publiques à l'échelle supra (département, région).
- La question du statut des membres des Conseils de développement est posée par les participants. Avoir un statut clarifié permettrait par exemple de mobiliser plus facilement les actifs, et les jeunes (ex rembourser les frais de déplacement)
- Si les enquêtes publiques sont des temps potentiels de participation elles sont en fait très peu mobilisatrices.

Quels principes communs pour des organes d'animation de la participation ?

Pouvons-nous identifier collectivement des principes de fonctionnement et d'actions qui garantissent l'efficacité des organes de participation et de mobilisation citoyenne ?

Besoin d'une clarification de la nature et des objectifs des conseils de développement :

- Les Conseils de développement et notamment les conseils de développement de d'agglomération ne sont pas perçus avec évidence comme des organes d'animation de la participation et de la mobilisation citoyenne ... ils sont perçus souvent comme des instances consultatives produisant des avis voire des expertises ;
- Si leur composition ou la désignation de leurs membres doit rechercher une certaine représentativité, les Conseils de développement ne devraient pas avoir vocation à être représentatifs. Ils interviennent dans le champ de la démocratie participative, complémentaire de la démocratie représentative dont la représentativité est l'apanage ;
- L'organisation, le fonctionnement et l'adhésion aux Conseils de développement doivent relever d'une démarche volontaire et sa composition doit être ouverte ...

La question de « l'autonomie » des Conseils de développement :

L'exigence d'autonomie voir d'indépendance, parfois revendiquée par certaines instances est soumise à plusieurs risques ou dangers. Trois risques ont été notés :

- La dépendance vis-à-vis de subventions
- Un lien hiérarchique entre l'animateur chargé de mission du Conseil de développement et l'administration de l'organe de décision du territoire
- Les relations avec les élus et le risque de soumission au bon vouloir des élus

La question de la visibilité et de la transparence de l'organisation et du fonctionnement de l'organe est soulevée :

Il apparaît ainsi nécessaire de développer la communication et l'information vis-à-vis du public, des élus du territoire, des institutions et des ingénieries du territoire

La question de la qualité et de la compétence de l'organe d'animation de la participation :

- Nécessite la sincérité et le respect d'une déontologie dans la préparation et l'animation des débats publics,
- Mais aussi de savoir organiser le recueil d'opinions et d'avis (et être fidèle à ceux-ci).
- Et de savoir mobiliser les compétences de chacun ainsi que l'intelligence collective

Conclusion : nécessité d'une certaine contractualisation ou tout du moins d'une formalisation des relations entre l'organe d'animation du débat citoyen et les organes politique et technique du territoire

Comment mesurer la valeur ajoutée des démarches participatives ?

Aux yeux de certains élus, de techniciens et parfois pour les acteurs de pratiques participatives eux-mêmes, la valeur ajoutée de ces démarches et leur utilité sociale ne sont pas toujours évidentes, ce qui peut constituer un facteur de démobilisation. Comment mieux appréhender leur capacité d'influence ? Quelles méthodes et quels indicateurs pourrions-nous proposer ? Les constats et propositions des participants :

- L'existence de saisines ainsi que leur nombre constituent pour les conseils de développement un premier indicateur important leur permettant de situer l'état de leur relation aux élus : les saisines témoignent d'une reconnaissance. Les saisines sont toutefois plus répandues dans les agglomérations que dans les pays car cet exercice « d'expertise citoyenne » demande souvent un appui technique et financier que les codev de pays n'ont pas toujours (aide à l'animation, appui dans la rédaction, logistique pour organiser des auditions, aide à la valorisation des productions...). Il faut aussi faire attention à un équilibre « saisines / auto saisines », car certains codev d'agglomération⁹ peuvent à l'inverse se sentir « noyés » par trop de saisines.
- L'élaboration de grille d'évaluation et de suivi de leurs contributions permet aux conseils de développement de mieux évaluer le degré de prise en compte de leurs avis par les élus. Car il y a souvent un manque de « feedback » vis-à-vis des avis rendus. Au minimum, il est nécessaire de mettre en place (par exemple en le précisant dans une charte de partenariat) une forme de « rendre compte régulier et réciproque ».
- Mais faut-il vraiment communiquer sur la paternité réelle d'un projet ? Certains membres de conseils de développement estiment que la véritable récompense est bien de constater la prise en compte par les élus des recommandations émises et non que de communiquer sur le rôle joué par le codev.
- Réclamer la paternité d'un projet n'est sans doute pas prioritaire, mais il serait utile de replacer les projets dans un récit.
- Créer une commission pérenne d'auto-évaluation au sein de l'instance peut aussi permettre de travailler de façon fine sur cette évaluation de la valeur ajoutée des travaux et le degré de leur prise en compte par les élus.
- Par ailleurs, de plus en plus de conseils de développement de pays s'orientent vers une fonction d'animation territoriale, de façon complémentaire de celle du rôle de production d'avis, ce qui induit d'autres critères d'évaluation de leur action.

⁹ Exemple du Codespar pour le Pays de Rennes.

- Dans certains territoires il existe déjà des méthodes expérimentées pour réaliser cette évaluation :
 - ✓ Réalisation d'un état des lieux de l'existant (par exemple via un bilan annuel),
 - ✓ Définition d'indicateurs pour chaque action en relation direct avec la formulation des objectifs poursuivis pour chaque public distinct (ex : élus, conseil de développement, habitants du territoire)
- Cela dit, il est important de faire la distinction entre la mesure des actions et des productions d'un codev et l'évaluation de sa dynamique globale (avec de critères de type : diversité des acteurs qui le compose, capacité à mobiliser autour d'actions, de commissions...).
- Enfin, au-delà des conseils de développement, il existe des questions clefs communes aux démarches participatives qui pourraient aussi être utilisée comme base d'évaluation :
 - ✓ Comment cette démarche contribue-t-elle au bien être des participants ?
 - ✓ Comment cette démarche contribue-t-elle à l'amélioration du cadre de vie ?
 - ✓ Comment cette démarche contribue-t-elle à l'amélioration de la qualité de l'action publique ?
 - ✓ Comment cette démarche contribue-t-elle à favoriser l'engagement citoyen ?
 - ✓ Comment cette démarche améliore-t-elle l'éducation tout au long de la vie ?
 - ✓ Comment cette démarche améliore-t-elle la cohésion sociale ?

Comment transformer l'offre de participation en partant des préoccupations concrètes des habitants ?

L'offre institutionnelle de participation s'adresse à un public averti laissant de côté une part importante de la population. Comment éviter la construction des « entre soi » ?
 Comment adapter les méthodes à la diversité des publics et des enjeux pour développer un « mieux vivre ensemble » ?

Des méthodes pour éviter l'entre soi :

- Aller vers : profiter du temps de refondation des Pays pour élargir la diversité des membres des conseils de développement en allant à leur rencontre.
- Elargir les cercles : ne pas hésiter à élargir les cercles quand on travaille sur une question. On peut travailler avec « un petit noyau » de personnes, proposer des temps spécifiques à un plus grand cercle, et aller avec (des outils adaptés) vers un public encore plus large...
- S'ouvrir à d'autres formes de langage et d'expression : sortir du langage trop institutionnel, proposer d'autres formes d'expression que le seul écrit : dessin, maquettes, vidéos, enregistrement, scénettes de théâtre, etc...
- Connaître les « ailleurs » : faire des visites ailleurs (c'est-à-dire hors du cadre formel de la réunion en salle) et aussi au sein du territoire, il faut aller voir les gens là où ils vivent.
- Utiliser le tirage au sort : les tirages au sort permettent de favoriser la participation de publics habituellement peu présents dans les instances. On organise un tirage au sort

dans le cadre d'un processus participatif, puis, lors d'un entretien, il est proposé aux personnes tirées au sort de participer dans un cadre précis : exemple : une consultation, un débat autour d'un sujet conflictuel... Toutefois, il ne faut pas s'attendre, à l'issue du tirage au sort, à une mobilisation quantitativement importante de la part de gens non informés ni volontaires au départ.

- Intégrer de la progressivité : l'implication se construit « pas à pas » au gré « de petite victoires » qui sont rassurantes pour les participants, via des avancées concrètes. Pour certains publics on peut commencer par les solliciter autour de choses concrètes et courtes. Par exemple, on propose à des enfants de choisir les couleurs d'un équipement). Et ces petites choses que l'on peut multiplier, vont donner le goût et l'habitude aux personnes de participer. On pourra proposer après des participations plus approfondies. Un petit projet peut être support d'une réflexion partagée, d'une éducation partagée, avec des enjeux plus complexes et qui demanderont davantage de temps
- Organiser des débats publics de citoyens: organiser des débats publics avec une assemblée citoyenne¹⁰, le tout avec un cadre et une méthode d'animation précise.
- Rencontrer les associations avec les élus : constituer des binômes « élu municipal – membre du conseil de développement » et aller à la rencontre des associations et de leurs membres pour les écouter et parler du territoire et de la participation.
- Rencontrer la population avec les élus : au côté des élus, nous pouvons investir des lieux et des temps de la vie publique pour communiquer avec les habitants (exemple, organiser une remise des cartes d'électeur aux jeunes, utiliser les vœux de manière décalée, organiser avec eux un temps pour l'accueil des nouveaux habitants, participer autrement à la fonction d'accueil) ;
- Rites, célébrations : Notre société locale a besoin de réinventer des rites locaux qui permettent de se sentir en communauté,... Allons chercher les idées, proposons, participons.
- Réseaux sociaux : Investir les réseaux sociaux pour communiquer et échanger. On peut aussi en créer facilement (exemple plateforme collaborative) et ils peuvent être ludiques pour mieux « faire le buzz » ; il y a des outils accessibles à tous, et même des outils destinés aux personnes qui maîtrisent mal la langue.

Aller vers les jeunes, les établissements scolaires, les organismes de formation ?

- Développer l'éducation citoyenne : utiliser des espaces éducatifs partagés, profiter de la réforme scolaire pour encourager les projets éducatifs locaux et l'ouverture à des intervenants pouvant parler de ce que signifie la citoyenneté (conjugaison des droits, des devoirs et du pouvoir de changement).
- Proposer des modules pour les établissements scolaires : Les conseils de développement peuvent préparer des modules et les proposer aux établissements scolaires présents sur le territoire en impliquant les enseignants volontaires dans cette démarche (primaires, collèges, lycées d'enseignement général et technique, formation supérieure...
- Encourager des espaces d'initiatives des jeunes : services civiques
- Rencontrer les jeunes avec les élus : leur proposer des jeux de rôles par petits groupes entre eux pour les faire réfléchir et s'exprimer, puis organiser une rencontre avec les élus (à Nantes ce sont les têtes de listes mais ce peut être hors élections et des Volontaires du service civique ont aidé pour cela).

¹⁰ Le terme « assemblée citoyenne » est aujourd'hui très lié à celui des débats organisés dans les territoires par le Front de Gauche.

Appréhender les envies de participation, de revendication et les conflits :

- Du courage politique : On ne sait pas toujours ce qui va sortir des démarches participatives, cela suppose une posture d'accueil courageuse pour les élus (exemple du SDF qui a construit une cabane en bois sur une place bordelaise pour y jouer de la musique... Les élus ont accepté et encouragé, puis la cabane améliorée est devenue un lieu d'échange et de culture...).
- Ne pas fuir le conflit : Il ne faut pas confondre conflit et dispute. Le conflit est un élément fondamental. Les habitants doivent pouvoir exprimer ce qui pose problème, revendiquer, poser un conflit. Le conflit fait aussi sens. C'est aux acteurs impliqués dans des débats et pratiques participatives générateurs de conflits de proposer des cadres qui permettent de mettre au jour les tensions en présence, de rassurer et de sécuriser, pour parvenir à l'écoute, au dialogue et aux consensus productifs.
- Organiser « des randonnées des mécontents » ? C'est un exemple d'idée originale et sympathique qui peut être facilitée par les conseils de développement via quelques prérequis et qui permet à un groupe de personnes, d'exprimer un mécontentement de manière ludique et créative.
- Aborder les sujets sensibles : et utiliser des outils et méthodes de types « médiateurs » pour parler de sujets conflictuels ou délicats (exemple le théâtre inter actif, théâtre forum...).

Commencer par des « mini » démarches :

- Partir des préoccupations de la vie quotidienne : mener avec les gens des « petites démarches » qui se traduisent rapidement par des avancées. Par exemple, en travaillant sur l'habitat de centre-ville où il existe souvent un gros problème : le manque de jardin, on peut vite déboucher sur un projet de jardin partagé puis le mettre en place collectivement.
- Améliorer la connaissance du territoire local : via des visites en groupe, des diagnostics « en marchant ».
- Des moyens qui doivent être prévus à l'avance : Avoir pour cela des mini budgets votés à l'avance (« budgets flash ») ainsi que du temps d'accompagnement et un peu d'accessibilité au matériel et aux lieux...
- Gouvernances thématiques : organiser des gouvernances précises en associant des personnes concernées autour de problèmes vécus : par exemple les problèmes de crèche, de bus...

Former les acteurs institutionnels à une pédagogie d'intervention adaptée :

- Former : les services des collectivités et EPCI devraient utiliser et tester les outils et méthodes d'animation participatives, il faut développer les formations en ce sens.
- Adapter le langage : adapter le vocabulaire territorial et administratif souvent incompréhensible pour les habitants. Cette « traduction » peut être aussi un rôle des conseils de développement.
- Eduquer au territoire : les acteurs institutionnels devraient faire des efforts pédagogiques pour rendre plus compréhensible l'organisation administrative et

institutionnelle du territoire. Mais attention, peut-être ne faut-il pas en attendre trop car cette organisation restera toujours complexe...

Donner des règles et des cadres à la participation publique :

- Droit au rêve : Attention mettre aussi dans les cadres le droit au rêve, à la créativité, à l'ailleurs et aussi aux escapades « hors cadre », nécessaires pour innover (tout ne doit pas être trop et tout le temps rationnel). Créer, c'est oser imaginer sortir des chemins battus, cela ne signifie pas qu'à terme on ne sache pas choisir ce qui est à la fois « souhaitable et réalisable »
- Boite à fantômes : Rassurer à propos de l'idée qui consiste à dire que d'ouvrir la participation c'est ouvrir « la boite à fantômes » et que cela fera des déçus et retombera sur les élus qui, bien entendu, ne peuvent pas répondre à tout faute de moyens.
- Accepter le droit à l'erreur et à l'expérimentation : les projets « recevables » par les pouvoirs institutionnels sont souvent contraints par une obligation de résultats sur des objectifs trop précis. Ne pourrait-on pas procéder par étapes, pour favoriser l'implication ?
- Proposer des cadres : Donner (ou mettre au point ensemble) pour chaque processus de participation, le cadre correspondant (objectifs, règles du jeu, limites) et toujours donner le retour aux participants (donner à voir que l'on a pris en compte leur travail), pouvoir évaluer après coup un résultat et évaluer toujours la satisfaction des participants.
- Engagement institutionnel et reconnaissance des idées des habitants : l'institutionnel doit laisser une vraie marge de manœuvre aux réalisations issues des idées des habitants.
- Interlocuteur interface : Il serait intéressant d'avoir un interlocuteur interface entre l'institution et la société civile participante, pour des réponses claires sur la prise en compte des propositions (il ne faut pas de discours compliqués, administratifs, pleins d'hypothèses, hachés entre renvois à d'autres instances ou d'autres temps ... sous peine de fuites et déceptions rapides des gens qui ont participé).

Renouveler les outils et formes de rendez-vous :

- Ne pas limiter au cadre de la réunion : aller chercher les gens là où ils sont sans nécessairement proposer de réunion (l'expression en réunion est très dure pour beaucoup...).
- Convivialité : ne pas rater le convivial un peu décalé (une forme de rencontre et un lieu sympathique, du café ...).
- Originalité : se lâcher sur les modes d'animation, d'entrée en connaissance interpersonnelle (exemple, speed-dating colères/envies...).
- Dépasser les étiquettes : savoir gommer les statuts pour se connaître et se reconnaître autrement (et ainsi mettre les nouveaux participants en confiance).
- Outils d'expression variés : trouver notamment des formes d'expression variées pour les participants (photo langage, forum ouvert...).
- Adaptation aux publics, à leur culture : adapter les formes de participation aux publics pour installer la confiance (exemple NTIC pour les jeunes).
- Invitations « accrocheuses » : revoir les formes et les outils d'invitation (on peut utiliser les réseaux sociaux, la rue, des flyers, des messages radio, des animations « porteurs de

parole...) ; revoir les titres des rencontres proposées (sur les titres, c'est difficile pour un habitant de comprendre ce que c'est, et cela ne donne pas envie).

- Rassurer : mettre en confiance, prévenir la peur légitime d'être jugé.

3) LES PRINCIPAUX THEMES ABORDES LORS DES 12 REUNIONS PUBLIQUES

Les 12 réunions publiques du séminaire itinérant ont permis d'apporter aux acteurs locaux de nombreuses informations sur les évolutions de la décentralisation et de l'organisation territoriale. L'intervenant de l'Unadel a présenté l'état des lieux des lois de décentralisation, et selon les territoires d'accueil, les débats ont ensuite porté sur l'évolution et les défis de l'intercommunalité en s'appuyant sur l'intervention de Mairie-conseils ou sur l'intervention complémentaire de l'Unadel. Chaque séance a rassemblé en moyenne 45 personnes. Plusieurs conférences-débat ont été filmées et sont en libre accès sur le site Internet de l'Unadel : www.asso.fr

• L'état des lieux des lois de décentralisation

Cette réforme est particulièrement complexe, elle se répartit en 6 lois. Elle présente beaucoup d'incertitudes : pas de majorité pour cette réforme, des désaccords entre régionalistes et départementalistes, des contradictions rural/urbain. A la date du débat, le 11 décembre 2013, il n'y a aucune certitude sur cette réforme. Seule la première loi, concernant principalement les élections, est votée.

Loi électorale du 17 mai 2013

• Modification du scrutin municipal

- ✓ La mise en place du scrutin de liste est abaissée au seuil de 1000 habitants. Les élections municipales dans les communes de plus de 1000 habitants se feront donc par scrutin de liste. Auparavant, le scrutin de liste concernait les communes de plus de 3500 habitants.

• Modification de la désignation des membres des conseils communautaires

- ✓ Pour les communes < 1000 habitants : le Conseil municipal élit en son sein le ou les délégués communautaires.
- ✓ Pour les communes > 1000 habitants : Election des conseillers communautaires par les citoyens sur les listes municipales. Les conseillers municipaux susceptibles de devenir conseillers communautaires seront fléchés au sein des listes municipales

• Modification du scrutin départemental

- ✓ Elections régionales et départementales reportées en 2015.

• Départements : le Conseil général est devient « le Conseil départemental ».

- ✓ Scrutin binominal : dans chaque canton on votera pour un binôme, composé d'un homme et d'une femme.
- ✓ Ceci entraîne l'obligation de redécouper les cantons, car on ne change pas le nombre de conseillers. Cela permet aussi la réduction des disparités de population pour les cantons. Ainsi, tous les nouveaux cantons devront compter + ou - 20% d'habitants

par rapport à la moyenne départementale. Les préfets ont jusqu'à mars 2014 pour définir les nouveaux cantons.

Les deux projets de lois sur l'interdiction du cumul des mandats

La première constitue une loi ordinaire, pour les Conseillers européens, la seconde est une loi organique, qui concerne les députés et les sénateurs. L'objet de ces lois est d'interdire le cumul entre un mandat de parlementaire et un mandat exécutif local. Le projet a déjà fait l'objet de nombreux débats animés. Il a été vu en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et est désormais rediscuté au Sénat depuis fin novembre 2013. Cette loi devrait rentrer en vigueur pour 2017 et ne tient pas compte du cumul horizontal des mandats (collectivités, syndicats mixtes, etc.), ni du cumul des mandats dans le temps (nombre de mandats consécutifs). Il y a donc 2 projets de loi :

- Un projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales (c'est-à-dire maire et maire adjoint, président et vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, président et vice-président de conseil général, président et vice-président de conseil régional) **avec** le mandat de député ou de sénateur.
- Un projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Remarque : Le cumul des mandats dans le temps, ainsi que le cumul de mandats « horizontaux » (locaux) ne sont pas évoqués dans le projet de loi.

Acte III de la décentralisation

Acte I : En 1982 avec les 19 lois Defferre/Mauroy/Mitterrand

Acte II : En 2003 avec le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin

Acte III : En 2010 avec la loi du 16 décembre.

La relance de l'écriture de l'Acte III :

Avec le changement de gouvernement, l'écriture de cet acte est relancée. Il est découpé en trois textes :

- **Le premier texte concerne le projet de loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et Affirmation des Métropoles (MAPAM)**
 - ✓ Les ¾ du texte concernent les métropoles.
 - ✓ Elle aborde cependant dans une première partie les difficultés de relation entre les collectivités territoriales de niveaux différents (commune, intercommunalité, département et région). La libre administration des collectivités territoriales entraîne la difficulté de coordonner les politiques locales pour les compétences réparties entre les différents niveaux (ex : tourisme, transport,...).

Pour apporter une solution (à la date du séminaire) deux propositions sont formulées :

- La Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP). Elle serait présidée par le Président de Région, et regrouperait des élus régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux (une centaine de personnes). Elle permettrait la mise en place de contrats annuels rural/urbain pour coordonner les politiques, mutualiser et éviter les doublons.
- Le chef de file. Pour chaque compétence un chef de file est nommé. Il est chargé de coordonner et d'organiser la mutualisation avec les autres acteurs ainsi que de mettre en place un cofinancement.

✓ La loi devrait aussi permettre de créer de nouvelles structures : les Pôles Ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale (PREST)¹¹, qui devraient permettre de conforter les Pays. Pour rappel, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales ne permettait pas aux Pays de signer de nouveaux contrats (avec l'Etat, la Région) au 01/01/2014. Dans sa version du 11/12/2013, la loi MAPAM donne un avenir aux Pays sous la forme de Pôles Territoriaux d'Equilibre. Plusieurs questions ont suscité des débats au sujet de ces pôles :

- Leur appellation et notamment l'inclusion du terme 'rural', l'ambition des Pays étant d'établir une articulation entre le rural et l'urbain
- Le caractère automatique de la transformation des Pays en Pôles selon leur statut
- Le caractère ouvert ou fermé de ces nouveaux syndicats mixtes
- Le positionnement géographique de l'ingénierie territoriale ; en effet, un chapitre de la loi est dédié à la question de l'ingénierie territoriale, dont une partie pourrait être confiée aux Conseils généraux sous la forme d'agences départementales

- **La seconde loi concerne le renforcement du pouvoir régional et l'égalité des territoires.** La question d'une nouvelle répartition des compétences entre régions et départements sera centrale dans ce volet N°2, de même que l'attribution probable d'une capacité à adapter à l'échelle régionale un certain nombre de réglementations nationales.
- **La troisième loi devrait être consacrée « au bloc local »** (communes et intercommunalités), **et pourrait être aussi l'occasion de développer un chapitre sur la démocratie participative.** Mais cette dernière partie est relativement vide... Le chapitre concernant la démocratie participative figurera peut être en effet dans le deuxième volet de l'acte III (celui concernant les Régions, les Départements et la répartition des compétences, qui pourrait être débattu en avril 2014). L'UNADEL agit auprès du gouvernement pour que les éléments portant sur la démocratie locale soient repris dans la seconde loi. La plate-forme « décentralisons autrement », animée notamment par l'Unadel, se penche en ce moment sur la rédaction de cette partie et de son titre qui, pour l'instant, concernent en majeure partie la nécessaire transparence fiscale et financière. Un paragraphe sur les Conseils de développement est présent et tout le

¹¹ Devenus « PETR » dans la loi adoptée le 19 décembre.

monde semble être en accord avec ce texte, bien que l'UNADEL souhaite insérer la mission de pédagogie de la citoyenneté au sein de ces structures.

Ce train de lois intervient dans un contexte où les dotations de l'Etat diminuent, induisant les collectivités à se restructurer et à réaliser des économies.

Enfin, en parallèle à cet acte III de la décentralisation, la nouvelle mouture de la politique agricole commune (PAC) est en cours de rédaction, ce qui entraîne des bouleversements dans la **répartition des fonds européens**¹². En effet, 90 % du FEADER est susceptible d'être attribué très majoritairement à l'agriculture au détriment du **développement rural** dans son ensemble, soit une part des fonds plus importante encore que dans les moutures passées.

- **Les enjeux et les évolutions de l'intercommunalité**

Éléments introductifs

Les communes françaises sont fondées sur les communes de l'Ancien Régime, au nombre de 44 000, elles-mêmes créées à partir des paroisses. C'est la singularité française : 500 000 élus locaux, 10 000 communes de moins de 500 habitants, 22 000 communes de moins de 2000 habitants... La dynamique de création d'intercommunalités résulte depuis de cet émiettement communal français et de l'échec des tentatives d'agrandissement des communes. Plusieurs échelons d'intercommunalités ont été créés (une quinzaine environ).

Historique de l'intercommunalité en France

Période 1 : 1890 - 1955

Naissance de l'intercommunalité avec la création des SIVU (Syndicats Mixtes à Vocation Unique)

Période 2 : 1955 - 1992

Apparition des SIVOM (Syndicats Mixtes à Vocations Multiples) et des Syndicats Mixtes
Ces structures se développent en milieu rural et contribuent à l'aménagement du territoire dans une logique d'adaptation aux besoins. Les syndicats mixtes associent fréquemment le Conseil Général et les communes à des fins d'équipement notamment.

En parallèle en milieu urbain, districts et communautés urbaines sont créés. Enfin, cette période est celle de la création des Parcs Naturels Régionaux (PNR) également.

¹² La répartition des fonds a depuis été précisée et s'avère moins défavorable aux dynamiques de développement rural.

Période 3 : 1992 - 2010

Création de nouveaux échelons et de nouvelles structures : communautés de communes (CC), communautés d'agglomération (CA), communautés urbaines (CU). Les Pays et SCOT apparaissent également, les PNR sont renforcés.

Période 4 : 2010 - 2014

De nouvelles intercommunalités émergent : pôles métropolitains, métropole, communes nouvelles et, à leur côté, les pôles territoriaux d'équilibre (PTE) qui devraient se substituer aux Pays.

Un essai de typologie

	<i>La coopération au service des communes</i>	<i>Intercommunalité d'intérêt communautaire et métropolitain</i>	<i>Intercommunalité au service du territoire 'coopération intercommunautaire'</i>
Structures	SIVU, SIVOM, SM	CC, CA, CU, métropoles, communes nouvelles	Pays, CDDRA, SCOT, pôles métropolitains, PNR, futur PTE
Caractéristiques	Système de cotisations, un lien étroit entre le syndicat et la commune	Fiscalité propre, autonomie de l'échelon, intercommunalités au service des contribuables et non des communes	Portage d'un projet de territoire à moyen terme Pas de fiscalité ni de compétences Mobilisation, concertation
Estimations	14 350 structures au 01/01/2013	Environ 2 500 structures actuellement	Environ 1225 structures au 01/01/2013

Les principales lois fondatrices de l'intercommunalité

- Loi Administration Territoriale de la République ou loi ATR (1992) : création des communautés de communes et impulsion de l'intercommunalité
- Loi Paysage (1993) : rénovation des PNR
- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT ; 1995) et Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT ; 1999) : reconnaissance et renouveau des pays
- Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ou loi Chevènement (1999) : création des communautés d'agglomération

- Loi Solidarité et Renouvellement Urbain ou loi SRU (2000) : création des SCOT et PLU, renouvellement des outils d'aménagement
- Loi sur la réforme des collectivités territoriales (2010) : accentuation des fusions des communautés de communes ; métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles
- En cours, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : métropoles de droit commun, métropoles à statut particulier, pôles territoriaux d'équilibre

Identification des grands courants actuels de l'intercommunalité

	<i>Intercommunalité institutionnelle</i>	<i>Intercommunalité de coordination et de contractualisation</i>	<i>Intercommunalité de planification</i>
Structures	CC, CA, CU, métropoles	Pays, PNR	SCOT, PLU
Caractéristiques	Compétences transférées, fiscalité propre, fonction de maîtrise d'ouvrage	Mobilisation et concertation permanente entre élus et autres acteurs, programmes d'actions contractualisés, développement local	Gestion spatiale, urbanisme de projet, valeur prescriptive
Origine	Ministère de l'Intérieur	DATAR, ministère de l'Ecologie	Ministère de l'Equipement

En superposant les cartes de ces différentes intercommunalités on découvre les enchevêtrements des découpages : pas de recherche de cohérence entre les trois courants.

L'enjeu aujourd'hui pour nombre de territoires et d'acteurs locaux est donc d'articuler ces 3 logiques au service du territoire: pouvoir, projet, espace. La fiscalité propre est très importante, car elle procure une liberté d'action pour mener sa politique. Par ailleurs, le conseil communautaire est élu au 2^e degré et représente le territoire (et non les communes).

Des projets bousculent l'organisation territoriale

- L'achèvement de la carte des CC et CA
- La modification des périmètres des communautés à des échelles de plus grande ampleur et le renforcement de l'autorité préfectorale
- La désignation au suffrage direct des élus communautaires, croisée avec l'élection municipale
- La création de pôles métropolitains
- La possibilité de créer des « communes nouvelles » issues de l'emboîtement des communes, organisant un territoire à la manière PLM

- L'abrogation de l'article de loi propre aux pays
- La création des métropoles de droit commun et à statut particulier
- La création des pôles territoriaux d'équilibre
- La création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)

Les nouveaux courants de l'intercommunalité

<i>Intercommunalité renforcée, nouvelles collectivités</i>	<i>Intercommunalité extra métropolitaine</i>	<i>Intercommunalité de planification</i>	<i>Intercommunalité rurale</i>
CC, CA, CU, Métropoles, Communes Nouvelles	Pôles métropolitains, PTE	SCOT, PLU	Pays, PNR
• Agrandissement des CC, et affirmation des métropoles • Intégration fiscale en progression et mutualisation des moyens ⇒ Intercommunalités très intégrées ayant vocation à devenir des communes • Election au suffrage direct	• Des actions et (ou) un projet de territoire d'intérêt intercommunautaire • Une coordination urbain/rural • Une concertation avec un conseil de développement pour les PTE	Identique au courant actuel	• Une mobilisation de partenaires locaux • Une charte de territoire et des programmes d'actions contractualisés

• Les principales questions abordées lors des débats

Beaucoup de questions d'explicitation, des demandes d'éclaircissement techniques sur les évolutions législatives : des questions et débats autour des **évolutions des modes de scrutin** (pour les conseillers généraux, sur le non cumul des mandats, sur les nouvelles modalités des élections municipales et intercommunales de mars 2014).

Il ressort globalement chez les participants, un grand intérêt vis-à-vis de la restitution des enjeux dans un contexte et une évolution historique de la décentralisation qui ne vont pas de soi dans un Etat jacobin.

Il ressort aussi que les élus actuels et les candidats potentiels avaient manifestement besoin de précisions dans les changements issus de la loi de 2010 et ceux (annoncés) de la loi Mapam, et de bien comprendre les enjeux du bloc communal. Ce dernier étant plus vécu comme une juxtaposition des communes d'un côté, et des intercommunalité de l'autre, avec des intérêts qui n'apparaissent pas forcément convergents.

De nombreux participants ont exprimé **une difficulté à aborder actuellement la notion de « projet de territoire »** alors que les évolutions (finalisation de la carte de l'intercommunalité) et les débats locaux ont surtout porté sur les compétences et les difficultés de les assumer.

Parmi les questions abordées, celle de **la clause de compétence générale** qui masque **de réelles inégalités à pouvoir** l'exercer au niveau communal, ce qui pose clairement la question de la délégation à l'intercommunalité. La réalité de la commune a évolué. Les intervenants ont beaucoup insisté, à juste titre, sur le fait que la capacité à agir d'une commune dépend beaucoup, non seulement de sa taille et de ses moyens, mais aussi de ses partenariats et de sa capacité à faire avec d'autres dans l'intercommunalité et/ou à travers la mutualisation des moyens, des équipements et des équipes.

La question des **communes nouvelles** prévues par la loi de 2010, pourrait s'avérer être un outil adapté pour peser plus et avoir davantage de représentants au sein d'un conseil communautaire, mais cela semble un argument un peu défensif. Tandis que participer à une évolution de la carte des 36 000 communes en recréant de nouvelles communes comme on a créé de nouvelles intercommunalités sur la base de fusions volontaires ou accompagnées par un schéma de coopération, un préfet et une CDCI, peut faire évoluer le paysage français. Globalement, le concept de fusion est en effet plutôt mal ressenti et mal vécu : celui de la création de communes nouvelles sur la base du volontariat et d'une incitation financière est manifestement mieux acceptée. Cette question a d'ailleurs beaucoup intéressé les auditoires.

Ce qui ressort aussi assez clairement, c'est que le fléchage pour **l'élection intercommunale** est un progrès mais pas vraiment la bonne formule pour mettre le projet intercommunal au cœur des projets communaux. Cette étape ne doit pas masquer la nécessité d'aller vite vers un suffrage direct. Les réflexions des participants au séminaire nous laissent à penser que les élus locaux sont peut-être davantage prêts à cette évolution que leurs représentants au sein des associations d'élus.

Un des sujets les plus débattus concerne **la place du rural dans ces réformes et les relations rural/urbain**. A la naissance de l'aménagement du territoire, dans l'après-guerre, l'équilibre urbain/rural s'est basé sur une polarisation : une petite ville qui polarise une zone rurale tout autour. Quand le mouvement des Pays s'est mis en place, cette architecture territoriale était tout à fait adéquate. Or, depuis une dizaine d'années, cette pensée d'aménagement a été transformée par une pensée qui semble marquée par une vision urbaine avant tout : « plus c'est gros, mieux c'est ! ». Ainsi, la métropolisation ne se limite plus à Paris, les Communautés de communes deviennent Communautés d'agglomération, etc. permettant à certains territoires d'être mieux reconnus et plus puissants au niveau européen voire au mondial. Ce processus semble s'accompagner d'autre part, par la disparition du mode de vie rural : on vit en zones rurales, mais souvent avec un mode de vie ou tout du moins avec une culture urbaine. Dans ce contexte, plusieurs évolutions législatives récentes (ex : RCT) ont été perçues comme autant de fragilisation et de remises en cause du monde rural qui hypothèquent son avenir. Le redécoupage des cantons, la future loi Mapam. Certains s'inquiètent de la place des territoires ruraux dans l'animation des dispositifs d'aménagement ou encore de la place des acteurs ruraux dans les futures CTAP.

L'avenir de l'économie agricole dans ces territoires ruraux a été aussi abordé, notamment dans le cas où ces territoires ne deviendraient plus que « **des terrains de jeux pour l'urbain** ». Il est rappelé que les agriculteurs ont du mal à trouver des terrains pour s'installer malgré des campagnes qui se vident et un nombre grandissant de terrains en friches. Plusieurs initiatives, lancées pour éviter cette situation paradoxale, sont citées. C'est le cas par exemple dans les Landes, où une association s'est créée pour mobiliser du foncier en friche et pour y installer des agriculteurs¹³. C'est le cas également à Collongues, où du foncier a été mobilisé par la Communauté de communes des Monts d'Azur afin d'y installer des agriculteurs. Le Conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur a lancé également une étude sur les stratégies des propriétaires fonciers, permettant notamment de faire émerger des leviers d'actions pour la mobilisation du foncier. En PACA, le Réseau rural régional a lancé une démarche sur la valorisation des ressources locales : tous les territoires ont des potentiels qui deviennent ressources quand les acteurs en prennent conscience. Cette prise de conscience peut notamment émerger des Conseils de développement, organes où tous les acteurs du territoire peuvent se réunir, échanger, coopérer, pour mieux agir ensemble.

Autre thème de débat : **les territoires de projets** : quel sera le bon outil de développement dans les territoires ruraux ? Quelles articulations entre les différentes catégories actuelles (ou futures) ? Les questions relatives au bon usage des **Pays**, à ce que va produire leur transformation en **Pôle d'équilibre**, la question de la participation citoyenne, sont aussi des thèmes qui ont été abordés soit dans les débats, soit dans les coulisses (avant et après). La plupart des territoires de projets, et notamment des Pays, ont connu des périodes de faible activité, si bien que certains participants se sont interrogés sur les méthodes, thèmes et projets qui ont déjà permis de faire « redémarrer » certaines de ces dynamiques locales.

Les Parcs naturels régionaux ont aussi été abordés dans plusieurs réunions publiques : soit en posant la question de **l'amélioration des articulations entre PNR et pays** (exemple dans plusieurs territoires de PACA), soit parce que certains territoires ruraux (exemple de la Thiérache) sont de plus en plus séduits par le rôle que peuvent jouer les PNR dans le développement et se tournent vers eux désormais : l'effet levier de l'équipe d'ingénierie, les projets de développement durable, l'attractivité touristique, la capacité de certains PNR à bien gérer les problématiques foncières...

Enfin, certains échanges ont aussi concerné **l'organisation et la complémentarité des ingénieries territoriales**. Par exemple dans les territoires proches de la métropole Nice-Côte-d'Azur, dont le territoire couvre de nombreuses zones rurales et qui met en place sa propre ingénierie, l'articulation entre les compétences de la Métropole et celles des Conseils départementaux pose question. A été également soulevé le fait que, depuis une vingtaine d'années, les territoires se sont dotés d'une ingénierie de plus en plus spécialisée, induisant un recul des ingénieries généralistes et donc de l'animation territoriale.

¹³ Au niveau national, l'association « Terres de liens » s'est doté d'un fond de dotation et acquiert de nombreux terrains et « installe » de plus en plus d'agriculteurs.

4) PRODUCTIONS ET COMMUNICATION

Le séminaire itinérant a donné lieu à de nombreuses productions qui sont valorisé notamment sur le site internet de l'Unadel :

- Réalisation de nombreux comptes rendus et de la synthèse générale
- Réalisation et mise en ligne de 4 interventions filmées (de Georges Gontcharoff et de Christine Brémond)
- Création d'une page dédiée au séminaire itinérant sur le site internet de l'Unadel (avec les programmes des séances, les comptes rendus et les liens vers les vidéos) : <http://www.unadel.asso.fr/rendez-vous-a-venir/seminaire-itinerant/>
- Plusieurs articles de presse ont été publié à l'occasion des réunions publiques (ex : à Manosque, en Thiérache, dans les Vosges...).
- Un reportage a été diffusé sur « Vosges Télévision ».

5) BILAN FINANCIER DU SEMINAIRE ITINERANT

DEPENSES				RECETTES			
Poste	Montant total	Ecart BP 2013	%	Poste	Montant total	Ecart BP 2013	%
Salaires et charges Unadel	25 445,01 €	10 445,01 €	69%	Caisse des dépôts	15 000,00 €	0,00 €	0%
Stagiaire	1480, 00 €	480 €	48 %				
Communication et capitalisation	1 350,00 €	1650 €	55 %	Collectivités et associations locales Conseil régional de Bretagne et Association Territoires citoyens	13 000,00 €	8 500,00 €	188%
Repas	622,36 €	922,34 €	61 %				
Déplacements et hébergements <i>Organisateurs et intervenants</i>	2 578,33 €	4 078,33 €	63 %	Autofinancement Quote part des cotisations de collectivités territoriales	7 416, 41€	7 583, 59 €	50 %
Locations	0	1 500,00 €	100%				
Prestations	1 517,60 €	1 482,40 €	49%				
Frais administratifs <i>Téléphonie, internet, quote part loyer</i>	2 422,31 €	577,69 €	19%				
TOTAL	35 416,41 €	916, 41 €	3 %	TOTAL	35 416, 41 €	916, 41 €	3 %
Bénévolat valorisé	4 000,00	0%	0%	Bénévolat valorisé	4 000,00	0%	0%
Partenariat technique	5 000,00	0%	0%	Partenariat technique	5 000,00	0%	0%
TOTAL	44 416, 41 €			TOTAL	44 416, 41 €		

Légende : en rouge les augmentations, en vert les diminutions

Comparaison avec le budget prévisionnel 2013 : Les dépenses d'ingénierie et de stagiaire (temps de travail) consacrées à la préparation et à l'animation des réunions publiques et des 2 séminaires régionaux avaient été nettement sous estimées dans le budget prévisionnel, tandis que l'on constate une baisse notable (locations de salles) ou légère pour la plupart des autres postes de dépenses. Côté recettes, la dimension partenariale de l'action a été développée et l'obtention de co-financements pour organiser la séminaire régional en Bretagne et en Provence Alpes Côte d'Azur a permis de réduire la part d'autofinancement de moitié. Au final, le bilan financier est en augmentation de 3 % par rapport au budget prévisionnel de l'action.