



unadel
union nationale
des acteurs et des structures
du développement local

**« Politiques publiques et territoires :
quels nouveaux enjeux pour la gouvernance locale ? »**



Actes du séminaire de l'Unadel du 24 juin 2009

Sommaire

Accueil	3
• Claude GRIVEL, président de l'UNADEL	
Du bling blang à la gouvernance territoriale : chronique d'un rendez-vous manqué	3
• Martin VANIER, professeur de géographie et aménagement à l'université de Grenoble, Directeur d'études Acadie, auteur notamment de l'ouvrage « <i>Le pouvoir des territoires</i> »	
Vers une gouvernance intercommunale ?	7
• Georges GONTCHAROFF, militant de la démocratie locale et du développement local, auteur notamment de « <i>Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui. Pour mieux comprendre le développement local</i> »	
Rôles et pratiques des conseils de développement dans les processus de décisions	16
• Philippe LANGEVIN, professeur d'économie à l'université de la méditerranée, co-auteur de l'ouvrage « <i>Conseils de développement, modes d'emploi</i> »	
Intervention de la Coordination nationale des conseils de développement	19
Conclusion	24

Accueil

Claude GRIVEL, président de l'UNADEL

Bienvenue à ce séminaire, bienvenue à toutes et à tous, militants associatifs, élus, agents de développement et autres acteurs du développement local.

Cela n'aura échappé à personne, la période que nous vivons est un peu particulière. Le mouvement en marche s'inscrit-il dans une démarche de centralisation ou de décentralisation? Nous devrions sans doute davantage parler de « déconcentration » me semble-t-il. Il est en effet surprenant de constater que l'on attend tout d'un discours du Président à Versailles ou bien d'un remaniement ministériel comme celui qui a été annoncé hier soir. S'agissant de l'aménagement du territoire et des collectivités locales ce remaniement ne devrait d'ailleurs pas changer grand-chose a priori et la volonté exprimée par le Président de la République semble bien être d'aller « jusqu'au bout de la réforme ». Ceci n'est pas sans renforcer nos inquiétudes.

Car entre les logiques électorales de court terme et le peu de considération affichée à l'égard de l'action des collectivités territoriales on est en droit de s'interroger si cette réforme débouchera sur de véritables avancées que ce soit en termes de démocratie locale comme d'aménagement du territoire. La nouvelle organisation territoriale générera-t-elle des économies pour les contribuables ? Rien n'est moins sûr... A bien des égards, les débats actuels sur la répartition des compétences, sur la simplification du millefeuille paraissent quelque peu d'un autre âge. Où sont passés dans ces débats les acquis du développement local, de l'implication citoyenne dans les projets de développement, des modes d'organisation et d'articulation des territoires entre eux ? On ne parle que de structures, de recherche du « bon périmètre », de réduction du nombre d'élus...

C'est pour débattre de ces enjeux et questions de fond et qui relèvent à nos yeux de la gouvernance locale que nous sommes réunis aujourd'hui. Je suis persuadé que ces débats et interventions seront riches d'enseignements, souhaitons qu'ils contribuent aussi à enrichir les réflexions en cours au-delà de ces murs..."

Du bling blang à la gouvernance territoriale : chronique d'un rendez-vous manqué

Martin VANIER, professeur de géographie et aménagement à l'université de Grenoble, Directeur d'études Acadie, auteur notamment de l'ouvrage « *Le pouvoir des territoires* »

« JUSQU'AU BOUT DE LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES » : C'EST-À-DIRE ?

Trois phrases et une poignée de secondes : le big bang tant attendu n'aura pas marqué plus que cela le discours « historique » du Président de la République devant le Parlement (22 juin 2009). D'une certaine façon, la métaphore du big bang est respectée : une explosion, suivie d'un déploiement infini dans le vide sidéral. « Nous irons jusqu'au bout » a dit cependant le Président : cette fois l'évocation de ladite théorie laisse rêveur. Le bout de la réforme, c'est comme l'infini : l'horizon en est un peu fuyant...

L'affaire est malgré tout sérieuse, mais elle l'est plus fondamentalement par les détournements de sens qui se préparent, que par les effets de transformation qui s'en suivraient. Réduire de moitié le nombre d'élus régionaux et départementaux, en quoi cela

améliorerait-il l'efficacité de la dépense publique locale ? Priver de la compétence générale Régions et Départements, seules collectivités qui sont vraiment en capacité de l'exercer (outre les grandes intercommunalités urbaines), en quoi cela renforcerait-il la décentralisation ? Renoncer cette fois encore à annoncer la seule décision qui obtiendrait aujourd'hui un quasi-consensus, à savoir l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires, en quoi est-ce que cela rapproche la réforme d'un « jusqu'au bout » ?

Jusqu'au bout ? Encore un effort Monsieur Le Président !

Les attermoissements et les fausses routes révèlent ce que le rapport de la commission Balladur tentait de masquer : il n'y a pas d'accord politique, entre la Droite et la Gauche, mais aussi entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, comme en leur sein, sur les enjeux de fond d'une réforme territoriale, ni même sur le diagnostic qui la précéderait. On se retrouve à bon compte sur la sempiternelle dénonciation du « millefeuille » et son « on n'y comprend plus rien » ; on partage l'angoisse quant à l'asphyxie des finances publiques en temps de récession (mais pas forcément l'analyse des causes de l'asphyxie) ; on relaie benoîtement le trouble citoyen à l'égard des institutions en s'exprimant à sa place plus qu'en l'écoutant. Mais au fond, quels sont les rendez-vous historiques ?

La France est celle confrontée à une organisation territoriale « trop compliquée », ou bien plutôt à son incapacité (espérons-là passagère) à s'adapter à la complexité contemporaine d'un monde de mobilités à toutes échelles où il faut apprendre à partager les souverainetés ? Sommes-nous inutilement dépensiers et gâcheurs d'argent public (le nôtre), ou bien plutôt confrontés à des défis collectifs qui invitent à décupler les efforts solidaires ? Y a-t-il vraiment trop d'élus locaux, ou bien plutôt pas assez de démocratie et d'intervention citoyennes ?

On peut désormais résumer l'agenda gouvernemental de la réforme des collectivités locales en cinq mauvais points et leur opposer cinq vrais rendez-vous.

Vrais et faux agendas de la réforme des collectivités locales

Cinq rendez-vous historiques	Cinq réponses gouvernementales
Organiser l'interterritorialité par les partages de pouvoir	Simplifier le mille feuille des territoires
Régénérer la démocratie par la citoyenneté active	Réduire le nombre d'élus locaux départementaux - régionaux
Gouverner l'espace mobile en redonnant les réseaux à la République et garantir l'équité des accès	Rationaliser et réduire la dépense publique locale
Inventer les nouveaux champs fiscaux d'un pays hypermoderne où la richesse est circulation	Réformer la TP
Ménager les territoires dans la durée plutôt que les managers dans la compétition	Être compétitifs à l'échelle de l'Europe par des collectivités plus puissantes

Veut-on aller « jusqu'au bout » ? Alors, c'est dans la colonne de gauche qu'il faut aller ouvrir des chantiers nouveaux, celle de droite relevant plutôt de la tactique électorale, de l'acharnement technique sur fiscalité moribonde, ou de l'antienne idéologique. À moins que le « jusqu'au bout » ne désigne le repli général de l'action et des politiques publiques au profit des réponses par le marché, auquel cas l'agenda du moment est cohérent.

À partir de là les chantiers nouveaux d'une véritable réforme territoriale interpellent deux systèmes :

- celui, institutionnel, des gouvernements locaux en place, tels qu'ils exercent leurs compétences et leurs capacités. C'est le système auquel se sont consacrés le comité Balladur et ses suites (projet de « loi Marleix »). On peut l'améliorer, mais face aux rendez-vous historiques, il a ses limites.
- celui, fonctionnel, de la gouvernance territoriale, telle qu'elle balbutie actuellement les règles et les modalités d'un pilotage partagé de l'action publique territoriale. C'est le système dont il n'est jamais question, parce qu'il modifierait en profondeur l'exercice politique de l'intérêt collectif. C'est pourtant là que l'avenir se joue.



Georges Gontcharoff, Martin Vanier et Claude Grivel

Progrès, patinages et limites de la réforme territoriale par les institutions

Quelque chose a bougé à travers les débats relancés par le comité Balladur, et des idées nouvelles font actuellement leur chemin : celle d'une différenciation territoriale qui autoriserait enfin la France à sortir du « jardin à la française » pour adopter des dispositions de gestion de la chose publique qui ne soient pas forcément partout les mêmes ; celle, qui prolonge la précédente, de couples de territoires (Département-Région, Communauté-Département, Communes-Communauté) dont il s'agit d'organiser ici ou là les articulations (et on s'approche alors de l'autre système, celui de la gouvernance) ; celle qui découle forcément des deux premières et qui consiste à reconnaître justement un quatrième niveau de collectivités locales en France, le niveau communautaire (preuve, s'il en était besoin, que l'avenir ne sera pas dans la simplification, mais bien dans la complexité).

D'autres pistes de changements en sont encore au stade de l'enlisement et révèlent l'inertie du système : on s'obstine sur le « partage des compétences », entendu comme leur stricte répartition, alors qu'il est de plus en plus évident qu'on ne peut plus travailler dans les territoires que par des « compétences liées » ; on ne s'attarde guère sur le renouveau démocratique au sein des instances représentatives, alors que les citoyens les ont bien identifiées comme vide d'enjeux démocratiques ; on ne s'autorise pas l'innovation fiscale pour taxer les « richesses circulantes » et on s'épuise à traquer les stocks immobiliers des « quatre vieilles ».

Pour une part, ces changements seraient réalisables au sein du monde des collectivités tel qu'il est. Mais pour l'essentiel, ils le débordent, dans tous les sens du terme.

Trois chemins pour aller « jusqu'au bout » de la gouvernance territoriale

Tant qu'à invoquer le big bang et l'audace jusqu'au-boutiste, ouvrons des perspectives nouvelles :

- Celle de l'invention des règles de la décision partagée, dans ce qui deviendrait une sorte de fédéralisme interterritorial, avec ses cadres, ses codes et ses « bonnes pratiques » de la diplomatie locale : finissons-en avec les fiefs, même décentralisés, organisons les « rendre comptes » croisés entre exécutifs locaux, donnons rendez-vous aux citoyens sur ces nouvelles scènes où personne ne pourra plus accaparer le pouvoir !
- Celle du passage d'une division technique de l'action publique par champs de compétences, à une répartition politique des rôles dans la conduite de l'action publique (délibération, conception, gestion, évaluation) : sortons des fausses chasses gardées techniques par niveaux de territoires, organisons des chefs de files coordonnateurs par fonctions politiques, multiplions les cadres souples de la conduite interterritoriale de projet !
- Celle du libre agencement des territoires tels qu'ils existent en des configurations différenciées, qui leur permettent d'engager de nouvelles politiques publiques dans des géographies qui les dépassent (comme la politique « énergie / mobilité ») : abandonnons la quête des périmètres intégrateurs toujours plus amples et sa croyance souverainiste, et ouvrons le chantier urgent de l'inter territorialité où se joueront, demain, les conditions de l'efficacité d'une action publique de son temps !

Vers une gouvernance intercommunale ?

Georges GONTCHAROFF, militant de la démocratie locale et du développement local, auteur notamment de « Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui. Pour mieux comprendre le développement local »

Je suis toujours gêné par le terme « gouvernance », dont la définition n'est pas claire. Cette notion nous vient des États-Unis, du monde de l'entreprise. C'est une manière de gouverner l'entreprise. Un management avec le personnel, les services qualité, l'implication du personnel dans la gestion de l'entreprise. Appliqué aux collectivités territoriales, cela semble transposer les réalités du monde de l'entreprise à celles de collectivités publiques. Or, ce n'est pas la même chose. En réalité, que revêt ce terme ? D'abord, l'idée que les élus, seuls, ne peuvent pas gouverner un territoire. Ils ne sont pas les patrons, les seigneurs d'un fief territorial. Un territoire marche au moins sur deux pieds, voire trois : le cercle des élus, le cercle des citoyens. Certains considèrent qu'il existe aussi un cercle des techniciens.

Il fut un temps où l'on présentait le Jura comme un exemple de ce qu'il faudrait faire dans toute la France. Tous les territoires y avaient deux structures : un EPCI (SIVOM) et une association de pays. Le mouvement se faisait par l'interférence entre ces deux systèmes et la politique de développement local progressait dans un tiraillement perpétuel, un antagonisme surmonté. C'était déjà une manière de faire ce que l'on appelle aujourd'hui la gouvernance. Peu à peu, la loi a imposé l'institutionnalisation des citoyens sous la forme de Conseils de développement. À côté du conseil communautaire ou de la structure d'un pays, il y a une représentation officielle de la société civile. Et chaque fois se sont imposés des problèmes de fonctionnement, d'organisation et surtout de composition des conseils. Quelles relations établir entre le pôle des citoyens et le pôle des élus ? Fallait-il inclure ou exclure les élus du conseil de développement ? Travaille-t-on mieux avec deux instances, l'une des élus, l'autre des citoyens, ou avec une seule instance mixte dans laquelle se retrouvent des élus et des citoyens ? Cela est aussi typiquement un problème de gouvernance.

Deuxième remarque : au début du mouvement des pays, nous avons vécu dans une utopie productrice par rapport à la notion de territoire. Ainsi, l'on disait : « Progressivement, va se mettre en place, un nouveau maillage de la France ». Le ministère de l'Agriculture lui-même raisonnait en termes de zoning, « la petite région agricole homogène ». Ainsi, l'on pourrait découper la France en territoires de manière rationnelle, en prenant des facteurs objectifs. Un chercheur de l'Insee Bretagne est arrivé à un découpage en 315 pays de France, correspondant aux rapports entre une petite ville et son arrière-pays. On avait donc la perspective que peu à peu ce nouveau maillage de la France remplacerait les découpages antérieurs, et principalement la poussière de ses communes rurales. On pensait même qu'il gommerait parfois les frontières entre les départements, voire entre les régions. Puis, on a travaillé avec les sociologues sur le sentiment d'appartenance. On a fait tout cela pour rêver d'un découpage territorial où la société civile, ancrée dans le sentiment d'identité, serait le second pied d'une recomposition des institutions publiques. On en est revenu ! Et on s'est rendu compte qu'en définitive, le facteur majeur était le pouvoir politique et que le seul découpage du territoire qui tenait, c'était le territoire des élus, la circonscription des élus et qu'on ne pouvait bâtir un territoire de développement local qu'avec des élus capables de s'entendre - quelquefois au-delà des clivages politiques – faute de quoi, il était impossible de faire fonctionner correctement un territoire de développement et quand, au gré des alternances politiques, les majorités changeaient, des territoires éclataient, et qu'en réalité, tout dépendait de la capacité des élus à bâtir ensemble un projet et à le gérer.

Troisième remarque : comment le projet actuel impacte-t-il ces deux évolutions ? De cet ensemble de matière, j'ai retenu sept idées. D'abord, il faut achever la carte de

l'intercommunalité, à savoir plus ou moins faire rentrer de force les trois et quatre mille communes qui n'appartiennent pas encore à une intercommunalité. La thèse pour laquelle j'étais membre du jury la semaine dernière contenait précisément un chapitre entier sur « la résistance des communes rebelles qui refusent de rentrer en intercommunalité ». Deuxième objectif, la fusion des communautés trop petites. Plus de la moitié des communautés de communes sont cantonales et 75 % d'entre elles sont présidées par le conseiller général. Des départements entiers ont été découpés ainsi, souvent les plus en retard par rapport au mouvement des pays. Car, une grande partie de ce que nous appelons « intercommunalité » n'est en réalité qu'une institutionnalisation du canton. Là-dessus, la réforme dont je parle, et particulièrement le rapport Balladur, avec l'idée de la suppression du canton, introduit dans ce jeu traditionnel des notables de sous-préfectures comme les appelait De Gaulle, une perturbation considérable. Cela me semble un des éléments les plus difficiles à mettre en œuvre et où la résistance s'est déjà organisée d'une manière farouche. Et, si la disparition du canton ne pose pas de problème en milieu urbain, elle est une question considérable en milieu rural et nous interroge. C'est tout un système qui disparaîtrait alors, d'autant que cette idée est liée à celle de faire élire des conseillers territoriaux communs au département et à la région, c'est-à-dire de complètement bouleverser le système.

Quatrième idée : ce qui est en tête, c'est essentiellement une prise en compte de la métropolisation progressive de notre pays, et par conséquent, une marginalisation supplémentaire de l'espace rural. Il y a dix ans, la DATAR disait : « Le rural est un espace résiduel, ce qui n'est pas encore urbain ». Cela est plus vrai que jamais. À mon sens, l'expansion urbaine incontrôlée constitue un angle de lecture formidable des mouvements de notre société. La résistance des communautés de communes périurbaines à l'avancée de l'agglomération et de la logique métropolitaine, la déstructuration des parcs naturels régionaux qui sont aux portes des grandes villes, sont autant de modifications territoriales auxquelles nous n'avons pas été assez attentifs et nous n'avons pas eu de discours sur les nouvelles relations ville/campagne. Or, il s'agit aujourd'hui d'une relation métropole « envahissante » et périphérie des métropoles.

Cinquième élément : dans le couple département/région le dominant n'est pas toujours le même, selon les alternances politiques. Certains veulent affaiblir ou même faire disparaître le département. D'autres sont anti-régionalistes, par jacobinisme et crainte de faire renaître les provinces de l'Ancien Régime et les Principautés territoriales. Éternel débat, qui traverse tous les partis politiques et ce, depuis longtemps. Là aussi, le mouvement des pays a vécu sur un rêve. On a été carrément antidépartementaliste dans l'ensemble, et régionaliste, en passant que le nouveau maillage du territoire était pays/région. L'on pouvait imaginer le succès de ce couple ; il est menacé par la réforme. Tout au moins, le paysage est beaucoup plus confus qu'il ne l'était il y a sept ou huit ans.

Sixième point, il est compliqué, mais important et très lié à la gouvernance, le problème de la compétence générale ou de la compétence spécialisée. Les propositions de retirer la compétence générale aux collectivités territoriales ou au moins à certaines d'entre elles et à les spécialiser me semblent être un danger considérable, probablement le danger le plus important. D'ailleurs, les élus ne s'y sont pas trompés. Toutes les associations d'élus sont montées à l'assaut. À la base, la loi de 1884 stipule que « Le Conseil municipal gère par ses délibérations, les affaires de la commune ». La loi du 2 mars 1982 a transposé cette règle aux départements et régions. La Constitution précise qu'une assemblée qui a une compétence générale sur son territoire, est obligatoirement gérée par une assemblée élue au suffrage universel direct. C'est la raison pour laquelle l'on peut s'accommoder de communautés de communes, dont les conseils ne sont pas élus au suffrage universel. Parce que ce ne sont pas des collectivités locales de plein exercice, elles n'ont que des compétences déléguées par les communes, de manière ascendante, et parfois délégués par l'Etat, les départements ou les régions, de manière descendante. Casser la compétence générale revient à bouleverser totalement le système. C'est la seconde révolution majeure

qui se ferait si le rapport Balladur s'appliquait. C'est aussi la suppression de l'initiative, de la capacité d'innovation, d'expérimentation des collectivités locales, dans un champ qui ne leur serait pas attribué. Or, des milliers de choses sont faites quotidiennement, à l'initiative des pouvoirs locaux, à partir du moment où c'est un objet local, pour l'intérêt des populations locales. Faute de compétence générale, plus d'expérimentation, plus de champ d'investigation. Nous devons approfondir cette question, liée à une autre : le problème de la subsidiarité.

Ce terme revêt également une ambiguïté constante. Nous n'avons en France, que de la subsidiarité descendante. À l'origine, tous les pouvoirs sont à l'État et ce dernier, dans sa grande intelligence et sa grande mansuétude, distribue aux différents niveaux, des compétences qu'il accepte d'abandonner. Car, les lois de 1983 s'intitulent « lois de transferts de compétences ». En réalité, l'État abandonne des pans entiers, qu'il estime secondaires, sur le dos des collectivités locales, avec les transferts de charge que vous savez. En France, nous avons été incapables de bâtir vraiment de la subsidiarité ascendante. Toutes les compétences sont à la base et on ne délègue au niveau d'au-dessus, que ce que le niveau d'en dessous est incapable de gérer tout seul. C'est donc une subsidiarité ascendante par optimisation de la gestion des compétences. C'est un chantier d'avenir considérable, qui s'amorçait dans l'intercommunalité. Nombre de discussions ont eu lieu autour de la notion « d'intérêt communautaire ». Cela a été, dans ces dernières années, l'une des discussions locales les plus intéressantes, parfois extrêmement riches et productives.

Dernier élément : l'UNADEL se bat depuis toujours pour l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires. Cela a non seulement une valeur symbolique, mais c'est le lien démocratique majeur entre l'intercommunalité et le citoyen. Non pas que la citoyenneté se limite à la remise dans l'urne d'un bulletin de vote ; mais, le rendre compte 'élus qui se sentent directement responsables devant les électeurs, ce n'est pas rien. L'obligation du compte-rendu de mandat, devant ses électeurs, ce n'est pas rien. Une campagne électorale qui ne se fait pas sur les seuls enjeux communaux, mais aussi sur des enjeux intercommunaux, ce n'est pas rien ! Il y a là un champ énorme de travail devant nous, dans la mesure où, vraiment, la démocratie participative intercommunale, c'est vraiment le trou noir de la démocratie. Déjà que le compte-rendu des conseillers communautaires devant leur conseil municipal d'origine est quelque chose qui fonctionne mal ! L'élection donnerait un lien direct entre l'élu et l'électeur.

On est dans un tel flou entre les effets d'annonce, les ballons d'essai, le travail inouï des lobbyings, l'effervescence des associations d'élus, les incertitudes au sommet de l'État (discours de Versailles). Alors, que dire aujourd'hui ? Quel sera le paysage dans un an ? Personne n'est capable de faire un tel pronostic. Nous sommes donc obligés de travailler sur nos thèmes, un peu dans le brouillard. Cela nous servira toujours.

Débat

Claude GRIVEL

Voilà deux interventions très différentes par l'angle d'approche, mais très complémentaires, avec des questions qui demeurent. Un point particulier a retenu mon attention. Pour Martin Vanier, l'élection au suffrage universel n'apparaît plus comme quelque chose d'essentiel pour la gestion territoriale. Georges Gontcharoff réaffirme l'importance qu'elle pourrait avoir et pas seulement symbolique. C'est peut-être un point sur lequel il peut y avoir échange.

En tant qu'ancien élu et plutôt observateur de ce qu'il se passe aujourd'hui, j'ai le sentiment sur ce thème, que les élus ont progressé. Car, l'intercommunalité est plus acceptée par les citoyens qu'elle ne l'est vraiment par les élus communaux eux-mêmes. Dans le même temps, renvoyer vers l'échelon local, le débat autour d'élections, c'est aussi quelque part

diviser pour régner. Ce n'est pas forcément un enjeu de démocratie, mais cela peut être un enjeu politicien, qu'en pensez-vous ?

Martin VANIER

Je n'ai pas de désaccord du tout. C'est une question que je considère comme ne faisant plus partie des défis de modification structurelle. C'était à l'ordre du jour des vingt dernières années. C'est encore là, je m'attendais à ce que les élections municipales de 2007-2008 adoptent le principe des mandats fléchés*, cela n'a pas eu lieu. Le faire signifierait transformer ces communautés en collectivités de fait. Or, elles ne sont pas présentes partout. Il faut donc mentalement accepter de réformer quelque chose de profond, qui est l'existence d'une sorte d'équité républicaine partout. Que les conseillers communautaires soient élus au suffrage universel direct est une évidence. Cela relève d'un problème de montage constitutionnel, mais cela ne fait plus le fond des questions.

Gérard LOGIER, ADELS

Les territoires sont le siège de la légitimité électorale. Demain, pour que les réseaux fonctionnent, ils doivent devenir des réseaux politiques : comment peuvent-ils le devenir, sans élection ? Cela peut-il se faire entre des sociétés civiles qui existent dans des territoires différents, donc qui transgressent les limites territoriales ? Comment avancer ?

Yves-Marie SZYMUSIAK, Président du conseil de développement du Pays de Thiérache, président de l'association GEANTS

J'ai beaucoup apprécié l'idée d'agencement et de co-construction, mais il faut savoir choisir et essayer de voir ce qui est le plus pertinent aussi pour les acteurs locaux en termes de rapport en investissement humain et en travail. J'ai entendu parler du « concept » de Groupement européen de coopération territoriale. Ce serait sans doute intéressant d'en savoir plus là-dessus. A propos des questions soulevées par nos intervenants : sur quels résultats de recherche s'appuyer, et quelles pratiques au niveau local ?

Stéphane LOUKIANOFF, délégué général de l'UNADEL

Pour compléter, au-delà de l'organisation de type GECT à laquelle il vient d'être fait référence, que pourrait produire selon vous, en termes de gouvernance locale, le développement des syndicats mixtes dans les Pays et les Scot ?

Jean-Pierre PELLEGRIN, consultant pour le développement territorial

D'abord, exprimer mon admiration devant vos deux exposés, sorte de feu d'artifice d'idées qui m'impressionnent beaucoup. Dans ce débat autour du « big bang territorial », on a le sentiment que les modes d'organisation des collectivités territoriales induisent de façon relativement univoque, mécaniste, les modes de gestion du territoire. Or, on ne fait pas la même chose partout, d'abord parce que les territoires sont différents, mais aussi parce qu'il y a derrière ces pratiques ou ces postures, des hommes, des élus, des leaders. Il existe en fait des modes de gestion très différents selon les territoires. Selon moi il y a trois grands types : le mode clientéliste, celui autour du socialisme et du communisme municipal, enfin le mode « développementaliste » dans lequel l'élu joue la carte économique ou environnementaliste ou bien joue sur le levier culturel comme tremplin du développement. En fait, un même système d'organisation renvoie à des modes de gestion extrêmement différents, avec derrière, différents rôles de leaders. Alors, indépendamment du mode d'organisation, dans quelles mesures ces pratiques, ces visions, très différentes, peuvent-elles être prises en compte ? Car l'institutionnel, l'organisationnel déterminent largement les pratiques de gestion, non ?

Yannick BARRE

S'agissant de l'intérêt des citoyens et des élus vis-à-vis de l'intercommunalité, sur quels leviers peut-on jouer pour améliorer la compréhension et donc la participation de ceux-ci, surtout en milieu rural ?

Georges GONTCHAROFF

Les conseils de développement sont un lieu d'observation pertinent du bon ou du mauvais fonctionnement de la gouvernance locale, au moins dans les agglomérations et les pays. Volontairement, le législateur, et surtout la loi Voynet, a laissé une liberté locale maximale, pour ne pas trop figer et institutionnaliser les conseils de développement. C'est une clé de lecture du compromis local auquel on a abouti, sur la composition, le mode de fonctionnement, etc. La loi prévoyait essentiellement un premier grain à moudre pour les conseils de développement, à savoir la participation à la rédaction du projet de territoire. Or, c'est l'après qui commence. Dans un très grand nombre de cas, la copie étant rendue, les conseils de développement ont été mis en sourdine, voire ont quasiment disparu dans certains territoires. Car, une des grandes carences de la culture des collectivités locales, est d'être incapable de vraiment mettre en œuvre un suivi et une évaluation participative. Il existe de bonnes expériences de programmation participative, mais ensuite, à l'aval, on patauge. Le rôle des réseaux est ici important. Ils doivent diffuser des exemples de conseils de développement qui continuent de fonctionner notamment en saisine. Car, le conseil de développement doit être force de propositions. On retrouve ici la vieille idée du mouvement des pays, à savoir l'idée projet contre projet.

Par ailleurs, il est clair que dans bien des territoires on il a été difficile de surmonter les antagonismes, entre une volonté de découpage rationnel du territoire et la sensibilité des acteurs, en particulier politiques. L'exemple des pays de Thiérache est une illustration de cette complexité. Alors, on peut dire que l'on va mettre de la rationalité là-dedans ou alors que l'on doit s'accommoder de cette complexité et trouver des modes relationnels nouveaux.

On n'a pas non plus abordé l'importance des politiques de communication des intercommunalités. Si elles ressemblent souvent à celles des communes (labellisation des actions, autojustification...), en aucun cas il ne s'agit de véritablement instruments de pédagogie de la citoyenneté permettant aux citoyens de mieux comprendre les véritables enjeux de l'intercommunalité. Or, le coût des outils actuels de communication au regard de leur contenu est exorbitant. Des tas de propositions pourraient pourtant être faites en la matière...

Pareil pour le marketing territorial. La décentralisation n'a pas abouti à une complémentarité, mais à une concurrence entre les territoires. Si on étudie les politiques de développement économique des collectivités locales, les politiques de remplissage des zones d'activité, il est évident que les collectivités se font une concurrence farouche via un dumping de la taxe professionnelle par exemple, pour attirer les entreprises chez elles, quitte à déshabiller la commune proche. Le marketing territorial a bien souvent remplacé la solidarité.

Pour terminer, si nous lisons entre les lignes, ce qui domine, c'est un État paupérisé, qui cherche à réduire au maximum sa dépense et qui pousse aussi les collectivités locales à faire de même. La rationalité essentielle est financière, comptable, pas démocratique ou de gestion territoriale. Nous sommes les victimes de cette période de rationalisation des choix budgétaires, de restructuration des politiques publiques, etc. Cela figure entre toutes les lignes du rapport Balladur.

Martin VANIER

Vos interventions n'appellent forcément des réponses. Quelles autres modalités pour la démocratie que la démocratie territoriale ? Il faut inventer la démocratie des réseaux. C'est là le fondement même de la naissance d'Internet, né notamment comme une utopie sociale, d'une prise de pouvoir partagée, horizontale (mais prise de pouvoir tout de même) sur la manipulation de l'information et des idées, dans un réseau démocratique.

Une autre vieille idée évoque des alternatives à la démocratie territoriale : celle de la mutuelle dont le principe, totalement appauvri, était une très grande et belle idée du XIX^e siècle sur la façon d'organiser démocratiquement les affaires communes. Bien sûr, cela faisait référence à un champ social professionnel que l'on pourrait décliner autour de biens communs. Alors, d'une façon ou d'une autre, nous pourrions imaginer que la parole citoyenne se construit ailleurs que dans le cadre des périmètres préétablis...

La question fiscale se pose ici. Comment inventer des impôts autres que territoriaux, alors que le gros de notre fiscalité dite « indirecte », est constitué de la TVA, de la TIPP et des droits de mutation ? Il faut décoincer le rapport social au territoire et imaginer ce qui est en train de le compléter de façon massive.

D'une façon générale, que dit la recherche sur la pertinence des agencements ? Elle est comme nous :, divisée. Des chercheurs portent haut le flambeau de la simplification et prônent la mise en ordre, dans une hiérarchie des collectivités territoriales, avec une suppression de niveau, la mise en ordre du « grand bordel » français. La recherche se situe dans l'exploration et la division des points de vue. Elle n'a certainement pas un pas d'avance sur la société, mais simplement la capacité de redire ce que la société est en train d'énoncer elle-même. Une question se pose : d'où viennent l'innovation et le changement dans un système comme le nôtre ? Qui aurait le brouillon de demain ? C'est-à-dire l'esquisse imparfaite, mais dont nous pourrions nous saisir collectivement ? Nous sortons d'un système où la source de l'innovation, du changement et des brouillons de demain, c'était l'État, les grands serviteurs de l'État, tel le rapport Guichard, le « Vivre ensemble » de 1976, qui se fend de cartographies mythiques dessinant des départements qui n'existent pas, avec des noms inventés, pour monter et fabriquer le maillage intercommunal que nous avons grosso modo aujourd'hui. Il ne peut absolument pas passer par le réel et invente des cartes de départements. Il est d'une audace assez étonnante, à travers une science-fiction intercommunale qui correspond en fait à l'état de la France d'aujourd'hui.

D'autres audacieux également ont amené l'innovation. Je reste convaincu que les territoires et les sociétés locales, les cultures politiques et les microsystemes ont été largement bousculés et bonifiés par cette percolation de penseurs issus de grands corps d'État. Aujourd'hui, ce petit monde n'est plus le seul. Il n'a plus la position d'autorité qui était la sienne. Vraisemblablement, l'innovation et le changement viennent d'autres cercles où se mélangent ces apports d'expertise, de très haute formation, de recherche et d'expériences concrètes. Un certain nombre d'individus sont dans l'innovation, le changement et le brouillon de demain. Plus personne n'a le monopole du brouillon (au sens de ce qui va advenir), comme l'État l'avait il y a trente ans. Et ce brouillon est aussi l'objet d'une collaboration (conseils de développement). N'attendez pas de la recherche qu'elle vous donne des clés !

Odile JACQUEMIN, architecte urbaniste dans le département du Var

L'aménagement du territoire me semble en réalité l'aménagement des dimensionnements temporels autant que géographiques. A-t-on pris la mesure du chantier de la formation des élus et des citoyens à ces dimensions ? Nous avons besoin de citoyens, futurs élus, dotés de repères fondamentaux de la grande histoire, et acteurs des temps présents. Les Conseils de développement offrent un lieu, une richesse, et doivent avoir les moyens de faire de la formation à l'histoire. Ce travail passe par la remise en cause de la vision prospective. Quand on déconstruira la vision prismatique alors on pourra construire ensemble une vision partagée, maillée, de réseau, etc. Les territoires sont des lieux pour ce « faire ». Mais, les ambitions sont énormes !

Michel CHARPENET, Association GEANTS

Il faut toujours redire les acquis de la décentralisation depuis trente ans et y travailler dans le détail, notamment en observant avec attention les efforts actuels de l'État à se réformer. Mais, la décentralisation crée toujours un danger, en particulier en raison de la fiscalité locale. Lorsque les budgets des collectivités dépendent à plus de 50 % de l'État et de ses dotations, où est l'indépendance de ces collectivités et leur caractère démocratique ? Démocratie locale et fiscalité locale doivent être liées.

Ensuite, pourquoi politiquement, ce débat prend-il une telle valeur qui échappe pour beaucoup aux citoyens ? Ce débat à propos du millefeuille est un débat de spécialiste en raison d'un problème de lisibilité des compétences pour les citoyens. Si on admet que l'organisation de la vie sociale est complexe, cela n'empêche pas de clarifier les compétences. Ainsi, je suis un adepte résolu de la suppression de la clause de compétence générale, y compris pour la commune. Je garde l'idée de conférences transversales sur un certain nombre de sujets où la clause de compétence ne serait pas supprimée. Cela doit rester traité, dans l'esprit de chacune des collectivités, par le biais de conférences de négociations permanentes. Nous ne pouvons pas demander au citoyen de faire de la démocratie participative sans lui apporter la simplification nécessaire à un vrai exercice de la démocratie.

Yves GORGEU, ADELS, chargé de mission à Mairie-conseils

Une idée majeure n'a pas été prise en compte à ce jour : l'approche spatiale. La vision spatiale fait terriblement défaut, pour élaborer nos projets, les mettre en œuvre. Or, elle pourrait être un levier extrêmement puissant et tout à fait novateur, pour bâtir des stratégies, des projets – projets de territoires – parce qu'elle n'est absolument pas prisonnière de périmètres. Or, nous avons toujours travaillé dans des systèmes de périmètres définis. Cela correspondait sans doute à une certaine époque ; aujourd'hui, cela vole en éclat. Il faut arrêter d'être prisonniers de périmètres définis. L'approche spatiale oblige à travailler sur les liens entre les territoires, à de l'interterritorialité, sur les maillages, comme sur un thème essentiel tel que le lien rural/urbain. Parce que l'approche spatiale doit s'appuyer sur la différenciation spatiale qui existe partout en France.

Aujourd'hui, la loi la plus intéressante et qui ouvre une vision prospective, est la loi SRU. Elle apporte des leviers qui ne sont pas exploités au maximum. C'est une manière de regarder, à long terme, ce que peut être l'avenir, ce que peuvent être les projets à élaborer compte tenu des enjeux d'aujourd'hui, notamment en termes climatique et énergétique.

La question de la compétence dans le domaine de l'urbanisme ne doit pas se raisonner en termes de bon niveau de gestion. Nous sommes là dans la notion de compétences liées entre différents niveaux (quartier, commune, interco, Scot, etc.). La question de l'aménagement et de la gestion de l'espace, du projet spatialisé, est un levier extrêmement intéressant à travailler à l'avenir. Cela permettra également de travailler sur un renouveau de pratiques, de participation, de démocratie. Il faut cesser de travailler hors sol. La démocratie se passe sur le terrain.

Claude GRIVEL

Cette appropriation par les territoires des dimensions urbanistiques, c'est quand même lié à en partie un désengagement des services de l'État, non ?

Cécile de BLIC, Carrefour des Pays Lorrains

Ma question est simple : « et concrètement ? ». La proposition est de sortir de l'idée de projet global sur un territoire unique et pertinent. Mais alors, comment faire ? Il conviendrait de mon point de vue de réinterroger nos fondamentaux, en particulier concernant la relation

élus des territoires /société civile. C'est notamment l'enjeu de la formation, à travers des discours simples, que les individus comprennent, que les élus peuvent réexpliquer.

En Lorraine, nous avons lancé un comité de réflexion sur les enjeux du développement local aujourd'hui. Nous vous y invitons.

Alix ROCHE, Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, directrice de l'équipement, de l'aménagement du territoire et des transports

Aujourd'hui, les organisations territoriales ont effectivement du mal à faire face aux nouveaux défis qu'elles rencontrent. Mais, les modes de résolution proposés à travers la réforme institutionnelle ne me paraissent pas de nature à permettre d'y faire face. Aussi, le risque existe de passer à la trappe tout un travail de terrain réalisé depuis des années, au nom du mythe du jardin à la française, d'une organisation idéale, hyper structurée. Je n'y crois pas une seconde. Alors, une vraie question se pose. Pourquoi la société et en particulier le personnel politique refusent d'affronter la complexité de notre monde ?

Par ailleurs, on acte la réorganisation de la carte intercommunale à l'intérieur des périmètres des départements, animée dans les préfectures des départements, c'est-à-dire hors de tout lieu qui traverse les limites administratives. Cela est très inquiétant. De telles fusions d'intercommunalité, de fait, pourraient conduire à la déqualification des pays, si les fusions d'EPCI se font à cheval sur deux pays. Nous devons investir les lieux de discussion en la matière.

Enfin, la spécialisation des compétences me paraît être un très grand danger par rapport à la démocratie locale, parce que cela va de faire des collectivités, des experts de tel ou tel domaine, ce qui va à l'inverse d'une appréhension transversale, innovante, des enjeux d'aujourd'hui. Au risque de transformer les collectivités en services déconcentrés de l'État.

Sur la spatialisation, attention ne pas retomber dans les zonages fonctionnels qui ont produits des catastrophes. Un autre chantier se dessine, sur les nouvelles formes d'action publique. Il faut investir les associations publiques/privées à travers des sociétés coopératives d'intérêt collectif, des mutuelles, etc. qui permettent de faire en sorte que des citoyens et des élus soient mobilisés dans la réalisation des nouveaux enjeux de service public.

Pierre ELKOUBY, Conseil de développement du pays de la Provence verte

Faire fonctionner un Conseil de développement est très difficile parce qu'il faut se battre contre les élus. Face à nos difficultés territoriales (transports notamment), nous avons décidé d'organiser les réunions du Conseil de développement chaque fois dans un village différent. Mais, se retrouver à cinq, six à chaque fois, n'est pas chose aisée pour avancer.

Claude GRIVEL

Je vous remercie tous de vos interventions. Le débat n'est pas clos. Nous ne pouvons pas le conclure, puisque vos témoignages apportent des compléments évidents à la réflexion sur les enjeux de la gouvernance locale. L'époque n'est pas sans risque, mais il n'y a pas d'époque sans risque cela dit. C'est aussi en période de crise que de pratiques nouvelles apparaissent me semble-t-il, que ce soit en termes de résistance ou de production. Et mieux vaut être dans la co-production d'une démocratie locale que dans la résistance à tout prix aux évolutions.

Par ailleurs, nous sommes dans une époque où tout est mobile, où les territoires sont très interactifs. Même si certaines vallées sont un peu reculées, il y a de moins en moins d'espaces profondément ruraux, ne serait-ce que parce que souvent, les personnes qui vivent vont travailler ailleurs, il y a de plus en plus de phénomènes de bi-résidence, etc. Cette réalité s'impose à tous et nous oblige à inventer de nouvelles formes de participation

citoyenne aussi. Vivre dans un département et travailler dans un autre, signifient beaucoup de temps passé en déplacements et donc beaucoup moins de temps disponible, *a priori*, pour la concertation locale et la vie locale.

Rôles et pratiques des conseils de développement dans les processus de décisions

Philippe LANGEVIN, professeur d'économie à l'université de la méditerranée, co-auteur de l'ouvrage « *Conseils de développement, modes d'emploi* »

Je vais vous parler des conseils de développement sous le titre « Grandeurs et misères de la démocratie participative ».

Ce matin, Martin Vanier nous disait que les problèmes classiques sur la place publique n'étaient pas les vraies questions, que celles-ci se posaient davantage dans la capacité à imaginer des territoires plus mobiles, compte tenu des déplacements des acteurs, de trouver des modalités de régulation différentes de celles qui sont placées directement dans le cadre administratif des collectivités locales et il nous invitait par conséquent à avoir de l'imagination sur les nouvelles procédures de développement local, basées sur la capacité à comprendre que les territoires économiques, du quotidien, des déplacements, sont extrêmement élastiques, évoluent, alors que les territoires administratifs sont ancrés dans les limites de la Révolution française. Il soulignait ensuite l'intérêt de la démocratie participative dans cette optique.

Pour ma part, je viendrai contester ces propos. D'abord, sortir l'élu local du cadre territorial de sa légitimité relève de l'improbable, et amène à se heurter à des transferts de compétences pour des incompetents. Ensuite, s'agissant de la démocratie participative, en réalité, elle n'intéresse personne. Se pose aussi le problème de confondre les vœux et la réalité : la façon selon laquelle les territoires devraient évoluer et la façon selon laquelle ils évoluent en fait. Pour ce faire, deux solutions : se placer devant l'utopie d'un modèle ou jouer à la marge, en essayant de faire bouger les choses, pour s'orienter au moins vers des systèmes plus adaptés aux conditions d'aujourd'hui.

L'été dernier, nous avons donc mené un travail au niveau des conseils de développement¹, en rappelant trois points : l'engagement théorique ou démocratie retrouvée, les constats pratiques ou démocratie laborieuse, enfin le sens ou démocratie inventée.

S'agissant de démocratie participative, il n'existe aucun discours, article, référence qui ne parle de qualité, de nécessité, d'intérêt, de demande en la matière. Tous les banquets républicains, réunions, bals des pompiers, articles d'universitaires, etc., en appellent à cette référence classique, cette ambition partagée sur le fait de faire participer le peuple à la chose publique, ne pas renvoyer la démocratie au geste épisodique de jeter un bulletin dans une urne, associer les électeurs aux décisions des élus, bref, les arguments ne manquent pas. Pourtant, à l'évidence, cela ne fonctionne pas. Cela peut fonctionner, exceptionnellement, et nous portons tous l'idée d'un territoire dans lequel nous pourrions organiser des systèmes qui permettraient à la société dans sa globalité, non pas uniquement d'être informée de la chose publique ou même simplement associée par des grandes messes sans lendemain, mais vraiment impliquée, où l'on puisse considérer que l'élection ne donne pas le monopole de la compétence.

Au-delà de quelques exceptions intéressantes et notables, parmi lesquelles les conseils de développement, dans l'ensemble, les engagements vers une autre démocratie ne concernent qu'un nombre très limité de citoyens. Pourtant, les procédures ne manquent pas. Les conseils de développement en sont une parmi d'autres. Mais, si l'on met d'un côté toutes les structures mises en place, souvent par la loi, pour inviter la démocratie participative à s'exprimer et les personnes qui les composent, force est de constater un écart important. Se pose alors la question de savoir si ce désir de participation est réel dans la société

¹ Le Livre « *Conseils de développement, modes d'emploi* » a été rédigé en 2008 par Philippe Langevin à partir d'un travail collectif de l'UNADEL et de l'ADELS. L'ouvrage est disponible auprès des deux associations.

d'aujourd'hui, ou ne concerne qu'une petite partie de la société, à savoir nous. Et dans ce débat, les conseils de développement vont-ils rejoindre la masse des bonnes intentions sans lendemain, ou seront-ils capables de renouveler en profondeur l'implication des citoyens sur les affaires qui les concernent et sur les territoires de vie qui est affectent, sur les problématiques économiques dans lesquelles ils sont impliqués ? Sur ce point, il faut souligner un caractère très important du conseil, à savoir l'aspect territorial de proximité et alors se poser la question de la définition de la proximité. C'est un concept ambigu, comme celui de cohésion. Qu'est-ce qu'un territoire cohérent ? Ensuite, jusqu'où allons-nous ? Est-ce le territoire qui fait le projet ou l'inverse ?

Au-delà de la démarche un peu technocratique, finalement, il suffit de se faire une carte des territoires cohérente, logique, déplacements domicile-travail et d'en bâtir de nouveaux territoires de proximité, dans une démarche rationnelle, cartésienne, qui a le mérite de la simplicité, d'une certaine réalité scientifique, où l'on reconnaît la différenciation donnée au fait politique et le territoire fait le projet. Alors, il n'est pas grave que le territoire soit incohérent. Et, dans la mesure où ce territoire est porté par un pouvoir politique légitime, de fait, il devient cohérent. Cela signifie aussi définir des territoires blancs, des territoires vides, des communes qui refusent d'adhérer, des morceaux de pays qui s'en détachent, mais ce n'est sans doute pas grave.

Sur ce point de l'engagement théorique, je voudrais dire la beauté et la plénitude de la démocratie participative. On pourrait en pleurer tellement elle fait référence à une société dans laquelle le citoyen serait associé, invité, participatif à toutes les décisions qui le concernent. Ce serait repartir en 1999. À cette époque, Chevènement a fait la loi la plus décentralisée qui soit. La loi Voynet va développer l'idée de pays d'agglos, que l'on pourrait résumer ainsi : Chevènement, du pognon sans projet ; Voynet, du projet sans pognon. Il y avait donc une cohérence, une logique dans cette disposition, même si l'affaire est plus complexe.

La construction des communautés s'est faite plus rapidement que celle des pays, grâce à des moyens financiers plus importants, un transfert de compétence plus affirmé, des fiscalités propres. Ensuite, l'agglomération selon Voynet n'était pas l'agglomération selon Chevènement. Au final, les deux notions ont été mélangées, notamment dans les Scot.

Cette loi nous invite à réfléchir à ces mots, au sens à leur donner, au contenu à leur attribuer. Se pose cependant l'idée de la souplesse, de l'adaptabilité. La loi Voynet laisse une entière liberté aux collectivités locales d'organiser leurs pays et leurs agglos comme elles l'entendent. Alors, à la fois, elle s'érige en grande étape de démocratie et en grand danger, puisque ceux qui désignent, désignent qui ils veulent. D'où une grande disparité en termes de membres des conseils de développement. Au final, pas deux se ressemblent. Il n'existe pas de conseil de développement modèle. En fait, chacun est le produit de son histoire et leur efficacité dépend de la liberté qu'ils reconnaissent aux acteurs pour organiser les conseils comme ils l'entendent, de la confiance entre les élus locaux, ainsi que de l'implication de ces conseils dans le développement local. Tout dépend de la pertinence effective des territoires, de la capacité de la société civile à s'organiser, de la situation économique et sociale locale, enfin, des élus eux-mêmes. Nous sommes donc devant des enjeux très importants : l'intégration de la société civile dans la définition du projet territorial et pas uniquement dans l'information sur ce qu'ont décidé les élus, la capacité à rassembler des acteurs de terrain qui sont représentatifs de quelque chose, de quelqu'un. C'est un vrai problème de fonctionnement.

S'il fallait résumer le fonctionnement des conseils de développement, nous pourrions dire qu'ils fonctionnent comme une auberge espagnole. Tous les cas sont dans la nature et tous les conseils sont très différents les uns par rapport aux autres. Dire qu'ils sont nombreux est plutôt une bonne nouvelle et, dans cette masse, la force politique n'est pas négligeable.

Mais, dans leur composition, la plupart d'entre eux sont composés d'élus locaux. S'agit-il d'élus qui se mettent au courant ou des élus qui contrôlent ? Généralement, ce sont des élus qui taillent. Car, souvent, ils ne viennent pas. Mais, quoi qu'il en soit, ou les conseils sont autonomes par rapport au pouvoir politique, auquel cas, une fois désignés, ils ont l'autosaisine, où ils restent largement imbriqués et reliés au pouvoir politique et les élus y participent, au moins sur le papier.

Ils sont aussi très différents dans leur volume : certains ont 15 membres, d'autres 800. De même dans leur mode de représentation : entreprises, grands établissements clés, catégories de personnes (jeunes), etc. Les modes de désignation, très différents, sont généralement déterminés par le pouvoir politique, avec deux conceptions : les uns estiment que les conseils doivent être ouverts et dynamiques et donc plutôt favorables à des conseils qui pratiquent l'autosaisine ; les autres sont méfiants vis-à-vis d'une démocratie participative et leur accorde qu'un rôle limité. D'une manière générale, s'il n'y a pas dans le conseil de développement, un « techno » qui fait le travail, anime, organise les réunions, assure les relations, les convocations, etc., il ne fonctionne pas. Alors, la qualité des directeurs des conseils de développement est déterminante.

Certaines régions, à l'instar de PACA, en ont fait des partenaires clés, leur donnant les moyens de travailler, mais ce n'est pas le cas de toutes.

Ensuite, il existe également des différences en termes de statuts. Certains ont un statut associatif, d'autres un statut informel. Le premier a une certaine autonomie, mais la plupart du temps, ils ne sont qu'informels, soit sous la tutelle directe de la communauté d'agglomération ou du pays, sans avoir la capacité de se différencier, de se structurer, ni de s'opposer. Enfin, ils sont également différents dans leurs missions : élaboration du projet, mise en œuvre du projet du territoire, évaluation du projet. Ces trois niveaux de la loi ne sont pour l'instant pas rentrés dans les faits, alors qu'ils posent des questions essentielles sur la formation (des acteurs eux-mêmes), l'observation, l'association à des programmes communautaires. D'une manière générale, au niveau des pays, les conseils sont des organes participatifs ; au niveau des agglos, ils sont davantage consultatifs.

Nous pourrions établir une typologie provisoire : d'abord, les conseils de développement experts, ceux qui font les conceptions, qui ont une analyse technique du territoire ; ils vont s'opposer assez rapidement aux conseils plus citoyens ; d'autres sont partenaires ; d'autres sont des otages (créés uniquement pour avoir de l'argent et contractualiser avec l'État) ; d'autres encore sont indépendants ; d'autres enfin sont « godillots » et totalement dépendants. Ainsi, certains sont à peu près représentatifs du local, d'autres ne sont que l'image de la société politique.

Faut-il pour autant contester leur efficacité et remettre en cause leur identité ? Je ne le pense pas. Pour conclure, depuis dix ans, ils sont un lieu de dialogue irremplaçable, un espace de construction, d'apprentissage de la démocratie, de rencontre, de construire la confiance. Les conseils de développement sont en quelque sorte, des ateliers pédagogiques de la construction de la confiance.

Comment passer de l'expérimentation à la maturité ? On est en train de passer d'une contrainte législative, celle de la loi, à une volonté partagée, prise de conscience collective, qui leur donne aussi de nouvelles ouvertures. Pour cela, il faut une volonté politique claire, une organisation efficace, des méthodes de travail, des moyens, une reconnaissance de l'implication des acteurs, enfin une indispensable lisibilité.



Françoise Carayon, Philippe Langevin et Claude Grivel

Intervention de la Coordination nationale des conseils de développement

Françoise CARAYON, présidente du Conseil de développement « Plaine Commune », Ile-de-France, représentante de la Coordination nationale des conseils de développement

Plaine Commune est une coopérative de villes dont le territoire a été fait à partir du projet. Nous n'avons ni élu, ni personne mandatée au sein de notre conseil de développement. Pour être candidat, il faut habiter ou travailler dans le territoire et avoir une pratique collective (syndicat, démarche quartier, association de parent d'élève). Cela constitue à la fois une grande différence et une grande difficulté, notamment certains très militants dans leur association ont parfois du mal à comprendre qu'ils ne sont pas là pour défendre les intérêts de leur association, mais pour parler du thème de la soirée et entre autres du développement du territoire. Parfois cela s'avère très compliqué. Le Conseil de développement est donc un sacré apprentissage de l'intérêt collectif.

Cela dit, les élus ont des exigences vis-à-vis de la société civile, qu'ils n'ont pas pour eux-mêmes. Sans pour autant avoir opté pour le statut associatif, nous parvenons à travailler, nous organiser, être rigoureux et avoir des méthodes de travail. Nous avons 80 membres, 4 commissions fixes (budget, emploi et développement économique, habitat, territoire) et des commissions qui se réunissent en fonction des saisies ou des autosaisines. Chaque commission travaille, élabore une contribution qui est validée lors de plénières tous les deux mois. Un comité d'animation prépare ces plénières, chaque membre du comité d'animation fait partie d'une commission, chaque contribution est présentée au bureau communautaire.

Lors de notre contribution sur la démocratie participative, je me suis entendue dire que les citoyens privilégiaient toujours l'intérêt privé, quand l'élu se préoccupait de l'intérêt général. En effet, on n'a jamais vu un élu revendiquer quoi que ce soit pour la rue dans laquelle il vit ! Quant à la légitimité, qu'en est-il d'un élu qui l'a été avec 30 % de voix ! Tout le monde perd dans un tel débat. On est tous représentatifs, à un moment donné, de quelque chose et on a

tout intérêt à s'écouter entre nous et à collaborer entre nous. Le manque de reconnaissance de la société civile et de la représentativité des conseils de développement est un vrai problème. L'implication est un élément primordial chez nous. Quand les gens n'y trouvent pas leur compte, ils ne viennent pas. C'est aussi cela, la démocratie participative. On n'oblige pas quelqu'un à en faire.

Débat

Claude GRIVEL

Pouvez-vous dire ce que les gens y trouvent, et ce que vous y trouvez, en tant que Présidente ?

Françoise CARAYON

Il est évident que c'est un lieu de débat. C'est un lieu de liberté de parole sans enjeu politique (au sens « politicien ») où l'on peut vraiment parler de l'avenir du territoire. La capacité des conseils à penser plus large que le territoire est réelle. Ainsi, de plus en plus, les conseils de développement travaillent de plus en plus dans l'inter-Scot, sans forcément faire plaisir à leurs élus.

Claude GRIVEL

Quels arguments utiliseriez-vous pour défendre les conseils de développement ? Comment vivez-vous les projets de réforme de l'organisation territoriale ? Quelles suggestions pour faire évoluer les choses ?

Françoise CARAYON

Nous nous sommes rendu compte que la réforme Balladur ne prévoyait pas d'instance de démocratie participative. Alors, nous avons écrit aux sénateurs et députés pour leur signifier que cela apparaissent dans la loi avec la proposition suivante : *« force de propositions auprès des intercommunalités qui ont décidé de leur création, [les conseils de développement] apportent leur contribution à l'élaboration de documents de prospective et de planification, et plus généralement à l'élaboration et à l'évaluation des politiques locales, visant à promouvoir le développement durable des territoires. Les Conseils de développement favorisent le développement du débat public, avec la société civile et les citoyens, les intercommunalités ayant décidé de leur création, mettent en place les moyens d'ingénierie nécessaires à leur bon fonctionnement ».*

Les conseils de développement sont des instances de débat, qui ont la capacité d'avoir un regard qui dépasse les territoires administratifs ; ce sont aussi des instances susceptibles de trouver des moyens pour susciter la participation d'acteurs peu impliqués traditionnellement.

S'agissant du lien avec les élus, on oublie souvent les services. Les techniciens ont un sacré pouvoir dans les territoires. Il peut y avoir une grande volonté politique, si un directeur de service a décidé de ne pas collaborer, il est très compliqué de travailler. Pour autant, s'agissant de l'éventualité d'élire les élus au suffrage universel, je ne pense pas que cela changera quelque chose au niveau de la démocratie participative. Suffrage universel ou pas, tant que les élus vivront la société civile comme un contre pouvoir, nous n'y arriverons pas. Quand ils nous considéreront comme ayant un autre regard, une autre expertise, les choses changeront. Même si, quoiqu'il arrive, les élus gardent la légitimité de la décision finale.

Louis-Marie RIVIERE, Communauté d'agglomération d'Angers

S'agissant des relations avec les élus, dans notre conseil de développement, d'un commun accord avec eux, il a été décidé qu'ils ne participaient pas au conseil de développement. C'est une véritable clarification des rôles et compétences de chacun.

Certes les élus sont légitimes, et ce même s'ils sont minoritaires (au regard du nombre d'électeurs). Pour autant, cette légitimité ne s'oppose pas à la légitimité des conseils de développement. Elle est d'une autre nature. Les élus le sont sur un programme, après une campagne électorale et ont à rendre compte de leur mandat. Ce n'est pas le cas des conseils de développement. À partir du moment où les rôles sont clairs, et où chacun les respecte, il me semble que les conditions de bon fonctionnement sont réunies.

Claude GRIVEL

Le problème se pose plus en termes numériques. Les élus restent une minorité par rapport à l'ensemble de la population, tout autant que les membres des conseils de développement. La question ne serait-elle donc pas de savoir comment améliorer les attentes des concitoyens à partir de cette réalité ?

Françoise CARAYON

Je ne remets pas en cause ces légitimités. Je parlais de remise en cause du fait que nous représentions la société civile. A mon sens, les approches qui opposent l'intérêt particulier par rapport à l'intérêt général forment un débat stérile.

Jean-Marc BINAUD, UNADEL

S'agissant du critère de choix des membres du conseil de développement, vous avez parlé d'habiter et de travailler sur place. Qu'est ce qui a motivé ce critère ? Ensuite, dans le cadre de la coordination nationale, quelles réflexions menez-vous concernant l'ingénierie des conseils de développement ?

Claire GOICHOT, Idelif

En matière de développement local et de participation, dans mon département situé en Ile de France, il n'existe pas de conseil de développement. Par contre, le site du Conseil général indique que l'ensemble du territoire est couvert par les intercommunalités. Comment fonctionnent-ils sans conseil de développement ? Pourquoi cette absence ?

Stéphane LOUKIANOFF

Je souhaiterais savoir si nos intervenants peuvent nous dire ce qu'ils pensent des pratiques de dialogue qui s'organisent parfois entre les conseils de développement, souvent entre voisins. Il me semble que cela participe de l'évolution de la gouvernance territoriale, non ? Avez-vous des exemples d'actions dans ce domaine ?

Yves-Marie SZYMUSIAK

Le pays de Thiérache a réussi à décrocher le titre de Leader Picardie. Pour ce faire, nous avons entamé des relations avec les territoires voisins. En revanche, la DRAFT Picardie impose la condition de l'interterritorialité à l'intérieur de la Picardie. Le Conseil régional de Picardie dispose d'un fonds, le Fonds régional d'aide aux pays picards ; le Conseil régional demande au Conseil de développement son avis sur ce qu'a conçu le pays.

Alix ROCHE

Il me semble important que les conseils de développement commencent à réfléchir aux nouvelles formes qu'ils pourraient prendre, notamment pour répondre aux enjeux de l'interterritorialité, et pour répondre à la suppression de l'article 22 de la loi LOADT. D'autres textes prévoient une nouvelle forme de gouvernance participative, il serait opportun de faire

une proposition construite pour continuer à faire vivre cette fonction des conseils de développement.

Georges GONTCHAROFF

Réflexion faite, l'idée d'un conseil ouvert aux personnes qui travaillent sur un territoire, sans y habiter est une bonne chose, dans la mesure où aujourd'hui, nous passons plus de temps sur notre lieu de travail que sur le lieu d'habitat.

Quant à l'ouverture à d'autres territoires, elle est excessivement rare me semble-t-il.

Laurent BIELICKI, ARDL Paca

L'idée d'échanger entre conseils de développement est présente au sein de la coordination nationale. À des échelles plus régionales ou départementales, cela existe aussi. Pour autant, de tels travaux sont à encourager fortement, mais aussi à ouvrir à d'autres types d'instances ou de dispositifs.

Georges GONTCHAROFF

L'alerte donnée par Madame Roche est très importante. Il faut se bouger vis-à-vis de cet article.

Un participant

En dépit du fait que l'on trouve le meilleur et le pire et que nous ayons évoqué les démarches innovatrices qui sont dans le meilleur, ne pourrait-on dire que nous sommes à un moment où, en termes de processus politique, il y a vraiment des avancées et des enrichissements ? En revanche, en termes d'impacts sur les politiques de développement, la vision moyenne consiste à dire que ces structures, conseils de développement, n'ont qu'un impact extrêmement marginal.

Philippe Langevin a dit que les communautés d'agglomérations en étaient au stade de la consultation, quand souvent, les conseils de développement des pays sont au stade de la participation. Cela est intéressant et mériterait d'être approfondi.

Enfin, les notions de pays et de communautés sont deux concepts qui avaient été éradiqués au moment de la Révolution française. Je trouve cela ironique.

Michel CHARPENET

Les conseils de développement sont adossés aux projets de territoires. Je suis préoccupé par l'abstention aux élections en général. Où sont les citoyens, dans cette affaire ? Comment aller plus loin vers eux, en termes d'instruction civique de base ? Les conseils de développement vont-ils se saisir de cette question ?

Intervenant, Conseil de développement en région Alpes de Hautes Provence

Je siège moi-même au conseil d'administration des collèges. Nous intervenons au titre de l'information citoyenne avec les professeurs principaux dans les collèges, en tant que conseils de développement.

S'agissant de la confiance faite et de ce à quoi l'on peut arriver, nous participons à la codécision paritaire sur les projets de territoires. Nous produisons des avis sur les services à la petite enfance, les énergies renouvelables, la prospective, etc. qui figurent dans les délibérations. Nous avons même réussi à permettre le rejet de certains projets déposés par des maires. Notre territoire est petit, ceci explique certainement cela. C'est un travail de confiance avec des élus qui sont aussi parfois des amis. Nous avons eu 59 % de participation aux élections européennes.

Cécile de BLIC

Je pense qu'il ne faut pas vouloir faire jouer tous les rôles au conseil de développement de pays. Dominique Voynet n'a d'ailleurs sans doute pas créé cette loi pour développer la démocratie participative à l'échelle de l'intercommunalité. Pourtant les enjeux que nous évoquons et qui visent au rapprochement avec la population doivent certainement être abordés avant tout à l'échelle intercommunale et donc à une échelle infra-pays.

Stéphane LOUKIANOFF

Les travaux menés par les conseils de développement depuis un certain nombre d'années, y compris avant même leur création officielle, montrent une évolution souvent positive dans nombre de territoires, en particulier dans la relation aux élus. Cette évolution reste évidemment à renforcer. C'est une question qui nécessite du temps, l'instauration d'un climat de confiance entre élus et conseils de développement dans les territoires et le développement d'une culture de l'intérêt collectif.

Mais le projet de réforme pose des questions très concrètes sur la pérennité des conseils de développement, en particulier dans les Pays. D'une façon générale, il faut relever un problème de continuité ou de rupture des politiques publiques, dans la relation entre politiques publiques et pratiques participatives. Nos réflexions de ce jour et les enjeux à venir relatifs à la montée en puissance de l'échelon intercommunal doivent faire prendre conscience à ces acteurs montants de l'importance de défendre les acquis de ces dernières années ;

Martine THEVENIAUT, UNADEL

S'agissant de la citoyenneté et de la proximité, je suis très attachée aux échelons que sont l'intercommunalité et le pays. Pourtant, dans la France décrite par Georges Gontcharoff, il reste très difficile de parler vrai, dans un système où les affectations de postes passent par des élus locaux, dans une France qui se dévitalise. Pour ma part, du moins en milieu rural, je n'y crois pas trop. Les pays ont créé un espace où il n'y a pas vraiment d'enjeu de faire directement, mais qui élève l'esprit à tous, y compris aux élus.

Françoise CARAYON

Les conseils de développement sont une instance. Et pour nous, se pose un vrai problème d'articulation du conseil de développement avec les pratiques participatives locales. Vous parlez d'ouverture sur les territoires, je pense pour ma part que beaucoup de choses existent en la matière. L'articulation avec les citoyens du bas fait plus défaut. Ainsi, travailler avec des démarches quartiers n'est pas évident ; c'est pourtant un vrai enjeu.

Yves GORGEU

Il est important de ne pas tout polariser sur le fonctionnement interne des conseils de développement. Un des rôles importants des conseils de développement pourrait être d'identifier, de connaître, de faire connaître, de valoriser les différentes attitudes citoyennes d'un territoire, de jouer un rôle d'animateur des initiatives et pratiques qui y existent.

Enfin, je m'étonne que le thème de la gouvernance ne fasse aucune allusion aux démarches de développement durable, de processus de travail en termes de développement durable. Car, un des éléments qui caractérise le plus les processus d'approches du développement durable serait de faire émerger des modes de travail nouveaux, différents. Certes, un cadre national met en avant les questions de pilotage, de la transversalité, de la participation, de l'évaluation, de l'amélioration continue. Ces cinq principes de processus de travail nouveaux doivent être l'assise même d'un travail développement durable.

Conclusion

Claude GRIVEL

Je profite de l'intervention précédente pour vous informer que l'UNADEL, avec d'autres partenaires, réfléchit et prépare une mise en réseau d'un certain nombre de territoires sur le croisement de la valeur ajoutée de la participation dans des projets territoriaux de développement durable. Ce travail sera lancé de façon opérationnelle à l'automne.

Merci à tous de votre participation. Nous n'avons peut-être pas intégré suffisamment la préoccupation et les méthodes qu'autorisent l'approche du développement durable, nombre d'allusions y ont été faites cependant. Et, il me paraît fondamental d'avoir des horizons. L'approche développement durable ouvre beaucoup de perspectives, mais ne règle pas tout, elle pose aussi un certain nombre de problèmes. Dans les méthodes, elle oblige à remettre l'homme au milieu de la société. Nous faisons tous société, nous sommes tous des citoyens, nous participons tous à la société dans laquelle nous vivons. C'est bien là l'essentiel. Ensuite, il convient de bien travailler sur les interactions entre les uns et les autres.

Enfin, il est important que l'ensemble des réseaux puissent produire de l'interpellation, notamment en direction de nos parlementaires, dans le contexte actuel. Quoiqu'il arrive, nos territoires seront d'abord ce que nous en ferons.

Merci à tous.

