



# **Vous avez dit développement local ?**

## **Tome 2**

### **Ouvrage collectif de l'Unadel**

Travaux coordonnés par Claude Grivel et le comité de rédaction  
Christine Bremond, José Dhers, Yves Gorgeu, Georges Gontcharoff  
avec les contributions de

Michel Bravard, Christine Bremond, Pierre Calame, Jean-Paul Chanteguet,  
Pierre Coulmin, Gwenaël Doré, Claude Grivel, Kristell Juven,

Jacques Florentin, Yves Gorgeu, Jean-Marie Gourvil, Michel Guégan,  
Pierre-Antoine Landel, Jean-Eudes Lemeigen, Stéphane Loukianoff,

Jean-Claude Nouallet, Jérôme Nury, Julian Perdrigeat, Etienne Varaut

# Sommaire

*Illustration de couverture de Marine ROUCHOUSE*

|   |   |
|---|---|
| <b>Sommaire</b>   | Page 1  |
| <b>Introduction</b>   | Page 6  |
| <b>Vous avez dit développement local ? la suite.</b><br>Tout ce que vous voulez savoir sur le développement local en 3 volets :<br>une introduction de Claude GRIVEL, président de l'UNADEL   | Page 7  |
| <b>1 Le tsunami apporté par les lois sur<br/>l'intercommunalité depuis 1992</b>   |   |
| <b>L'inscription de l'intercommunalité dans l'histoire du développement<br/>local et son évolution jusqu'à nos jours</b> - Yves GORGEU  | Page 11   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ L'histoire du développement local de nature institutionnelle</li><li>○ L'histoire du développement local de nature militante et participative</li></ul>   | Page 12   |
| <b>Les lois fondatrices de l'évolution des territoires intercommunaux et des<br/>pays : ATR, 1992, LOADT, 1995 et LOADDT, 1999, Chevènement, 1999</b> -<br>Christine BREMOND  | Page 16   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ Les lois fondatrices de l'évolution de l'intercommunalité à partir des<br/>années 90</li><li>○ Pourquoi ce changement ?</li><li>○ L'expérience vécue de la Communauté de communes du Val d'Oust (56) -<br/>Michel GUEGAN</li><li>○ Que devient l'intercommunalité en milieu urbain ?</li><li>○ Le temps des critiques La réaction des élus urbains.</li><li>○ Tranche de vie de la Communauté de Communes de Seille et Mauchère -<br/>Jacques FLORENTIN</li></ul> | Page 16<br>Page 20<br>Page 22<br>Page 25<br>Page 25 |
| <b>L'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les<br/>territoires</b> - Gwénaél DORE  | Page 28   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>I - Bref historique de la contractualisation de l'Etat avec les territoires depuis<br/>les années 1960<ul style="list-style-type: none"><li>1. Les premiers contrats de Villes moyennes et de Pays (années 1970)</li><li>2. L'institutionnalisation des territoires de projets (1990-2005)</li></ul></li></ul>  | Page 28<br>Page 29                                  |

|  |         |
|--|---------|
| 3. D'une approche généralisée à une approche sélective (milieu des années 2000)  | Page 29 |
| 4. Le retour de l'Etat : les contrats de ruralité (2016) et les contrats « action cœur de ville » (2018)   |         |
| II - Continuités et ruptures   | Page 30 |
| 1. La contractualisation territoriale des Régions françaises   | Page 32 |
| 2. La contractualisation régionale : une longue histoire...  |         |
| 3. La contractualisation des Régions à partir de 2016  |         |
| 4. Initiatives récentes  |         |
| <b>De l'association nationale pour le développement local et les pays (ANDLP) à l'union nationale des acteurs du développement local (UNADEL) - Pierre COULMIN</b> | Page 35 |
| <b>L'évolution des métiers du développement local - Claude GRIVEL et Claire LEMONNIER</b>  | Page 39 |
| <b>L'ingénierie territoriale à l'heure de la délibération - Pierre Antoine LANDEL</b>  | Page 40 |
| <b>Histoire singulière de développement local des quartiers populaires - Etienne VARAUT</b>  | Page 41 |

## 2 La poursuite de la réforme territoriale depuis

### 2010

|   |         |
|---|---------|
| <b>La succession des lois et des dispositions depuis la loi RCT de 2010 ... jusqu'à loi NOTRe - Christine BREMOND</b>   | Page 47 |
| <b>2010, la France se couvre d'intercommunalités à fiscalité propre</b>   | Page 47 |
| ○ <b>2015 la loi reprend l'idée de réduire le nombre de communautés de communes en les agrandissant.</b>  | Page 53 |
| ○ <b>Comment s'y prendre ?</b>  |         |
| <b>La place du développement local au sein des différents échelons territoriaux créés par les lois de 1992 à 2000, et de leur entrecroisement - Yves GORGEU</b> | Page 57 |
| ○ Développement local et communautés de communes, avec la loi ATR   |         |
| ○ Une capacité de piloter un projet de développement local  | Page 58 |
| ○ Les manques des communautés de communes pour en faire de véritables instruments de développement local  |         |

|  |          |
|--|----------|
| <b>Les apports de la LOADDT et de l'interférence des différentes échelles, facteurs contemporains du développement local - Yves GORGEU</b>                                 | Page 59  |
| ○ Le croisement pays/intercommunalité  |          |
| ○ La reconnaissance des projets ascendants portés par les échelles infra   | Page 61  |
| ○ Relation ville/campagne, fondement bien difficile des logiques de développement local  | Page 62  |
| ○ Conseil de développement, quelle avancée démocratique ?  | Page 63  |
| ○ Passer du développement local au développement local durable   | Page 64  |
| <b>L'apport de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) pour intégrer une approche spatiale territoriale aux dynamiques de développement durable - Yves GORGEU</b> | Page 65  |
| ○ Une dimension essentielle du développement local   |          |
| ○ Prendre en compte les différenciations territoriales   |          |
| ○ L'enjeu majeur d'une compétence intercommunale pour l'urbanisme  | Page 66  |
| <b>L'avènement d'un écosystème du développement local, et sa mise à mal avec la poursuite de la réforme territoriale depuis 2010 - Yves GORGEU</b>                         | Page 67  |
| <b>Le développement social local, c'est maintenant – Jean-Marie GOURVIL</b>  | Page 68  |
| ○ <b>Plongée au cœur des bouleversements des territoires - Jean Claude NOUALLET</b>  | Page 78  |
| ○ <b>De la communauté de communes de la Vallée de l'Ance à la grande communauté de communes Ambert Livradois Forez - Michel BRAVARD</b>                                    | Page 81  |
| ○ <b>Témoignages, expérience et analyse des évolutions à l'œuvre concernant le développement local vécu dans divers territoires ruraux - Stéphane LOUKIANOFF</b>           | Page 84  |
| <b>L'avènement bienfaiteur des communes nouvelles - Christine BREMOND</b>  | Page 89  |
| ○ L'arrivée des communes nouvelles   |          |
| ○ La commune de Le Bas Ségala (Aveyron) – Jean-Eudes LEMEIGEN  | Page 90  |
| ○ Commune nouvelle de Tinchebray (Orne) - NURY   | Page 93  |
| ○ Bilan au bout de 9 ans   | Page 96  |
| <b>Nouvelle loi « ENGAGEMENT ET PROXIMITE » - Christine BREMOND</b>  | Page 99  |
| <b>3 Développement durable, transitions, nouvelles gouvernances et coopérations entre acteurs : évolution des fondements du</b>  | Page 101 |

# développement local et du développement social local

Page 101

## Les territoires de la France en plein changement avec les nouvelles géographies humaines - Yves GORGEU

- Des territoires de vie qui se déploient à des échelles variables
- Une nouvelle approche du développement local en décalage avec l'organisation territoriale institutionnelle
- Construire de nouvelles gouvernances
- Concevoir de nouvelles politiques contractuelles

## Les défis du développement durable et du changement climatique dans les projets de territoire

Page 103

## La place des PNR dans l'organisation territoriale de la France et leur rôle dans le développement local, avec l'exemple du PNR de la Brenne - Jean Paul CHANTEGUET

Page 104

## La marque citoyenne du renouveau du développement local et la fabrique coopérative des transitions

Page 108

- Municipales 2020 : un nouvel élan pour l'action publique locale ? - Kristell JUVEN
- Du développement local à la conduite territoriale de la transition systémique vers des sociétés durables – Pierre CALAME
- Comment faire système ... pour aller où le vent se lève ? - Julian PERDRIGEAT

Page 109

Page 113

Page 119

## En guise de conclusion provisoire – Claude GRIVEL

Page 121

# Vous avez dit développement local ?

## Tout ce que vous voulez savoir sur le développement local en 3 volets

- Un livre (**livre 1**), une histoire, des principes et des fondements. C'est écrit, publié et il nous faut continuer à le faire connaître.
- Un développement local qui a contribué à faire émerger les Pays, puis les pôles territoriaux, qui a développé les initiatives et les expérimentations de démocratie participative et consolidé le local dans une approche globale, mais qui a parfois perdu son âme dans les diverses réorganisations territoriales et dans l'avènement des collectivités XXL, hyper technicisées et spécialisées. C'est **le volet 2** qui vous est proposé dans son état actuel de réalisation, d'abord sous format numérique, sur le site revisité et rénové de l'Unadel, puis rapidement sous format papier. Il sera particulièrement utile aux équipes candidates aux prochaines municipales et à tous ceux qui, élus ou non après mars 2020, souhaiteront poursuivre un engagement dans leur territoire.
- Enfin, **un volet 3** qui donnera matière à ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir non seulement pour les acteurs et le mouvement du développement local mais aussi pour notre société.

Une démarche en 3 étapes. Pour le volet 2 et le volet 3, chacune- chacun peut encore contribuer.  
N'hésitez pas à adresser suggestions et contributions à : [contact@unadel.org](mailto:contact@unadel.org)



(De g à dr : Yves Gorgeu, José Dhers, Christine Bremond, Georges Gontcharoff et Claude Grivel)

Le comité de rédaction se réserve le droit de publier intégralement ou non vos écrits, selon leur pertinence, leur longueur et leur contenu, après échange avec vous. Si vous avez besoin d'aide pour organiser vos idées ou si vous souhaitez être interviewé, merci de nous le signaler.

Pour en savoir plus sur la démarche de l'Unadel et sur les propositions du Comité de rédaction de l'Unadel, voir page 7.

Si vous souhaitez faciliter la réalisation des publications de l'Unadel, n'hésitez pas à nous faire vos suggestions de partenariat d'édition, à nous ouvrir les colonnes de vos propres publications ou contribuez à financer nos supports sous toutes leurs formes. La diffusion de l'information a un coût.

Notre association est aussi la vôtre. N'hésitez pas à adhérer et/ou à financer son indépendance. (Attestation fiscale sur demande).

## **Vous avez dit développement local ? La suite...**

---

**Claude Grivel, président de l'UNADEL**

Peu importe la marmite. La qualité des ingrédients est essentielle pour faire une bonne soupe... à condition d'entretenir le feu, de pousser le feu quand c'est nécessaire, mais pas trop, et de se souvenir des recettes de la mère et de la grand-mère qui n'oubliaient ni le sel, ni les herbes du jardin, ni les bons légumes du jardin ou du marché, ni l'eau qui donne la fluidité, ni les épices qui relèvent le goût et mélangent les odeurs avant de se transformer en douces saveurs pour le palais.

Il en est de la soupe comme du développement local. Il y a besoin de mélange, de transmission de savoirs faire et d'envie de nourrir des projets et de rassembler dans la fête et la convivialité.

Il y a des modes de faire qui rassemblent et développent la coopération autour de ce que l'on appelle aujourd'hui les communs, les services, les usages et le partage : ce qui fait lien et donne du sens à une communauté de vie, à toutes les échelles d'organisation du territoire.

C'est le récit dans lequel se reconnaissent dans leur différence des femmes et des hommes, des territoires de vie avec des usages divers (habitat, travail, économie dans toutes ses composantes, production et services, loisirs, nature, culture).

Le développement local est un esprit, un processus, une méthode, une recherche, une volonté et un engagement de transformer les conditions de vie sociale, économique et environnementale dans la justice et le respect de l'autre et de la nature sans subir le poids de décisions prises dans tous les ailleurs qui pillent les ressources individuelles et collectives.

Faire sa part avec un objectif commun. Se donner un but en sachant que la fin ne justifie jamais les moyens, mais que le chemin emprunté est aussi important que ce que vers quoi on essaie d'aller ensemble.

C'est une conception du monde où il ne devrait pas y avoir de place pour un système qui broie une majorité d'individus pour servir les intérêts d'une infime minorité qui confisque toutes les richesses.

C'est l'agir local pour penser le monde global ...

Quand les individus refusent d'être seulement des consommateurs et deviennent acteurs de leur destin et du devenir de leur territoire, quand ils n'attendent pas que les solutions viennent du haut parce qu'ils savent qu'ils peuvent attendre longtemps, qu'ils se prennent en main, qu'ils mobilisent leurs organisations, leurs associations, leurs élus, qu'ils dépassent ce qui les divise pour privilégier ce qui les unit, alors on peut espérer que les hommes et les femmes des territoires seront moins dans la plainte et la soumission et plus dans la

construction de solutions collectives : celles qui permettent de mieux vivre ensemble parce qu'on a appris à faire ensemble.

Cela suppose un engagement des citoyens électeurs, des élus et des collectivités, des agents publics et de la société civile, pour donner la priorité à l'investissement humain dans la proximité et dans l'ouverture aux autres et au monde.

L'envie d'agir ensemble ne va pas de soi.

Il faut de la méthode et du savoir-faire pour créer du désir commun. L'amour des gens et de la nature ne se décrète pas. Il se construit dans le temps long en agissant de manière éthique et exemplaire dans le temps court ; dans le respect pour le vivant, humain, animal et végétal. C'est le seul bien commun qui vaille et qui n'a pas de prix, mais qui peut disparaître du fait de la seule espèce humaine.

Parce que nous sommes de passage et que nous empruntons la terre à nos enfants, il nous faut faire de la place à la poésie et au rêve. Cela vaut le coup d'essayer de transformer le monde pour faire reculer la violence, la souffrance et l'injustice, totalement inutiles et incapables de construire autre chose que du malheur.

Le développement local est donc aussi une cause et un programme qui mobilisent des hommes des femmes et des territoires depuis des décennies pour préparer le terrain pour les générations suivantes.

Cela se sait peu ; et par conséquent cela ne s'enseigne que marginalement. Cela n'a pas provoqué de révolution culturelle et encore moins économique et pourtant.

Parler développement local aujourd'hui, est-ce faire preuve de résistance et de crispation passéiste ? N'est-ce pas davantage s'inscrire délibérément dans une approche avant-gardiste de la transformation sociale et sociétale, capable de faire germer les graines de la résilience des territoires et des hommes ?

Pour l'Unadel le développement local est un incubateur de projet, un accélérateur de changement, un levier pour développer la culture de la démocratie d'implication, de débat et donc de délibération. C'est oser des politiques publiques adaptées aux besoins et non imposées par des impératifs strictement financiers. C'est une culture de la coconstruction et de la coopération pour que les citoyens participent à la mise en œuvre des réponses aux problèmes de leur vie quotidienne d'aujourd'hui et de demain.

Le développement local, c'est une histoire et un savoir à partager pour construire demain.

**1)** Cette conviction nous a amené à initier et commettre un travail collectif et coopératif autour de la plume alerte de Georges GONTCHAROFF et d'un comité de rédaction.

C'est le livre 1 paru en janvier 2019 intitulé « Vous avez dit développement local – principes et fondements » ?

Avec la contribution de 50 acteurs militants et 2 années de travail, il propose une approche quasi chronologique de cette histoire dont nous sommes toujours les acteurs et les héritiers.

*C'est un recueil de clefs pour comprendre et se projeter dans un monde en profonde mutation. C'est un socle de transmission de savoirs. Il est mis à disposition des étudiants, des chercheurs et tous les observateurs avisés de la résilience des hommes et des territoires ; il s'adresse également aux militants et à tous ceux qui, dans leurs responsabilités respectives, œuvrent pour une société plus juste, plus humaine et plus désirable.*

On peut se procurer cet ouvrage auprès de l'Unadel (voir conditions sur le site : [unadel.org](http://unadel.org)).

Vous trouverez du plaisir, si ce n'est déjà fait, à découvrir ce livre, à le lire aussi et à le faire connaître. Contributeurs et lecteurs, adhérents ou non de l'Unadel, nous vous remercions d'en devenir ambassadeurs pour nous aider à le diffuser largement.

**2)** Les administrateurs de l'Unadel et le comité de rédaction s'étaient engagés à donner une suite à ce premier volet d'une histoire vécue et incarnée.

Après les différents actes dits de décentralisation qui ont engendré des organisations territoriales XXL, nous voulons croire qu'il est encore possible de faire un pas de côté et d'être tous acteurs de la vie de nos territoires dans la proximité et le lien social.

**Nous avons aujourd'hui l'ambition de vous proposer un 2<sup>ème</sup> volet**, particulièrement utile aux candidats aux futures élections municipales et à tous ceux qui, élus ou non, ont et auront envie de s'engager pour et dans leur territoire, dans la vie associative, les conseils de développement ou toute autre instance de participation et de coopération qu'il y a lieu de consolider en dépit de l'avis de certains.

Une première série de contributions nous sont parvenues ou ont été rédigées par des administrateurs de l'Unadel, membres du comité de rédaction. Nous vous les livrons brutes sous forme d'un premier cahier numérique. Nous publierons ensuite au fur et à mesure des livraisons, les textes qui nous seront proposés et qui pourront venir compléter dans un volet complémentaire, les points de vue déjà publiés. Nous réunirons ensuite l'ensemble de ces documents pour les livrer sous un format unique, numérique d'abord et en format papier ensuite. N'hésitez pas à ajouter votre pierre en prenant la plume.

**3)** Nous savons d'où nous venons et nous pouvons donc continuer le chemin. Il reste tant à faire pour ré-enchanter les territoires de projet et pour continuer à donner du sens et de la pensée à l'action.

Le développement local n'est pas mort. Il doit même devenir développement local, social et durable. Dans la période actuelle il peut être le creuset de la construction des conduites coopératives du changement et des transitions ... pour proposer la construction d'un modèle de développement compatible avec les aspirations citoyennes à plus de justice et de solidarité, ce qui est tout à fait en phase avec les objectifs de développement durable.

**« Nos racines communes continueront à produire de nouvelles pousses ».**

En pleine crise de société marquée par de nouvelles formes d'expression et de manifestations (mouvement des gilets jaunes, actes de désobéissance civile...) la puissance publique découvre l'utilité du débat non comme méthode et principe, mais comme moyen de se donner le temps de produire un discours plus que des actes.

Dans ce contexte l'Unadel a besoin de pouvoir proposer une pensée renouvelée et inspirée des écoutes territoriales et citoyennes. L'ingénierie d'animation et de construction de débat participatif est plus que jamais nécessaire à l'élaboration de projets de territoires coopératifs, engagés dans les transitions. Ce sont nos perspectives d'avenir. Ce sont des pistes de réflexion pour notre société. C'est le moyen de repenser le sens même du mot développement qui n'a rien à voir avec celui des richesses accumulées par quelques-uns tandis que le nombre de pauvres augmente.

La solution n'est pas dans les casiers jaunes amazonie... mais dans les rapports humains et l'ouverture à l'autre... dans la créativité, la fraternité.

Il nous appartient, à partir de ce livre, de développer ensemble des rencontres apprenantes et de développer des perspectives d'avenir. **Ce sera le volet 3.**

En vous souhaitant une bonne lecture, nous faisons appel à votre expérience, vos observations des expériences et initiatives locales dans toutes leurs formes d'expression et d'organisation, vos analyses et votre créativité pour enrichir notre bibliothèque du développement local et mettre ce fond commun à disposition de tous.

**1 + 1 = 3 !**

Claude Grivel

# 1 Le tsunami apporté par les lois sur l'intercommunalité depuis 1992

## L'inscription de l'intercommunalité dans l'histoire du développement local et son évolution jusqu'à nos jours

---

Yves GORGEU

Après la loi sur L'administration territoriale de la République en 1992, l'avancée simultanée de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, portées par deux ministères et deux ministres si différents, reflète la dichotomie déjà ancienne entre deux histoires du développement local : celle issue des institutions locales, et celle plus récente issue de mouvements associatifs.

### Les deux grandes histoires du développement local en France

Un développement local  
de nature militante et  
participative

porté par

le monde associatif et les  
habitants sur des  
territoires de pays

Un développement  
local de nature  
institutionnelle

porté par

les collectivités  
locales et  
particulièrement par  
l'intercommunalité



### L'histoire du développement local de nature institutionnelle

C'est une histoire profondément républicaine, marquée par la primauté des collectivités locales et particulièrement par l'intercommunalité, par la place des élus dans la gestion des affaires publiques, par la légitimité du système de représentation issu du suffrage direct. Cette histoire a généré depuis ses origines en 1789 un mode d'association intercommunale qui a connu trois grandes périodes de développement :

- **La période des syndicats à vocation unique de 1890 à 1955**, qui a connu un succès considérable pour aider les communes à s'équiper.
- **La période de la multiplication des formules de coopération intercommunale de 1955 à 1992**, avec les créations des syndicats mixtes, des SIVOM, des districts, des communautés urbaines, des syndicats d'agglomération de villes nouvelles, pour prendre en charge de multiples compétences et pour accompagner et s'adapter aux types de développement territorial générés par les trente glorieuses.
- **La période de la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1992**, avec les communautés de communes, puis les communautés d'agglomération et les métropoles, qui créent de véritables niveaux de politique territoriale intermédiaire entre la commune et le département. C'est ce qu'ont apporté la loi ATR de 1992, la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale de 1999, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 avec la création des communautés d'agglomération.

- 1884 : Création des ententes intercommunales
- 1890 : Création des syndicats intercommunaux à vocation unique
- 1955 : Création des syndicats mixtes
- 1959 : Création des syndicats intercommunaux à vocation multiple et des districts
- 1966 : Création des communautés urbaines
- 1980 : Péréquation financière entre communes et structures intercommunales
- 1988 : Création du syndicat «à la carte»

- 1992 : Création des communautés de communes et de villes
- 1999 : Création des communautés d'agglomération
- 2004 : Fusion des EPCI
- 2010 : Agrandissement des CC, Création de métropoles, des pôles métropolitains, des communes nouvelles
- 2014 : Création des métropoles de droit commun et des métropoles à statut particulier
- 2015 : Nouvelle organisation territoriale de la République

## L'histoire du développement local de nature militante et participative

C'est une histoire issue des mouvements associatifs du milieu rural qui, dans les années 1950, ont cherché à mobiliser les populations et les acteurs de la société civile sur les espaces ruraux que la croissance économique de la période des trente glorieuses vidait et marginalisait, afin de prendre conscience et de réagir aux conséquences des forces économiques dominantes.

Ce mouvement réactif, militant, d'origine ascendante, a été conforté par d'autres courants de pensées tels que les courants écologiques, les courants régionalistes, les expériences du tiers monde, certains courants syndicaux et des courants autogestionnaires. Il met en avant la mobilisation de la ressource humaine et sa capacité à se prendre en charge, le rôle fédérateur des liens avec le territoire « culturel » (le pays) faisant fi des découpages

administratifs et politiques, l'approche transversale des problèmes et le rejet des politiques sectorielles. Le courant du développement local qui en est issu fut d'abord rejeté et marginalisé par les forces politiques de l'époque (suivi de près par les renseignements généraux).

Avec la crise des années 1970, il a commencé à intéresser plusieurs départements ministériels qui ont cherché à s'appuyer dessus pour expérimenter des démarches (PAR) et des politiques contractuelles (contrats de pays). Cela a ensuite été largement relayé avec la décentralisation par les régions, souvent aussi par les départements (chartes intercommunales, procédures contractuelles propre à chaque région), et conforté par l'Europe (programme Leader). Avec les lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999, c'est de nouveau l'Etat qui veut bâtir une politique d'aménagement du territoire sur ce courant en lui apportant une reconnaissance législative, et en l'inscrivant de façon spécifique dans les contrats de plan Etat-Région.

Cette histoire a connu cinq grandes périodes :

- **La période de la militance de 1950 à 1970**, avec les mouvements associatifs d'éducation populaire sur des territoires d'appartenance culturelle pour mobiliser les gens et valoriser toutes les ressources locales
- **La période des politiques contractuelles depuis 1995**, pour encourager les initiatives locales de développement et financer des programmes d'actions pluriannuels
- **La période de la reconnaissance législative des pays en 1995 et 1999 par les lois LOADT et LOADDT**, pour renforcer les solidarités entre villes et espace rural avec des projets de territoire à 10 ans, la mobilisation de la société civile, un volet territorial dans les contrats de plan Etat-Régions.
- **la période de l'abrogation des pays en 2010 par la loi RCT**, permettant la poursuite des pays existant, mais ne permettant pas de créer de nouveaux pays
- **La période de la création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), en 2014 par la loi MAPTAM**, permettant de reprendre la main de façon plus formelle sur la question du pays

|  |   |
|--|---|
| 1971 - Plan d'Aménagement Rural                                | De 1971 à 1982 : 232 PAR  |
| 1975 - Contrat de pays   | De 1975 à 1985 : 400 contrats de pays   |
| 1983 - Charte intercommunale de développement et d'aménagement | De 1983 à 1988 : 263 chartes intercommunales  |
| 1983 - Politiques contractuelles régionales                    | De 1983 à nos jours : plusieurs générations successives de contrats par les régions |
| 1991-1994-2000 - Politiques Leader de l'Union Européenne       | 60 territoires Leader 1, 217 territoires Leader 2, 140 territoires Leader +         |
| 1995 - 1999 - 2003 - Les pays                                  | De 1995 à 2005 : 343 pays   |
| 2010 – réforme territoriale, abrogation des pays               | De 2005 à 2010 : 370 pays   |
| 2014 - création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux   | 2014 : 385 territoires de projets dont ¼ en PETR,                                   |
| 2018 - poursuite des pays et PETR                              | 2018 : 262 territoires de projets dont 43% en PETR                                  |

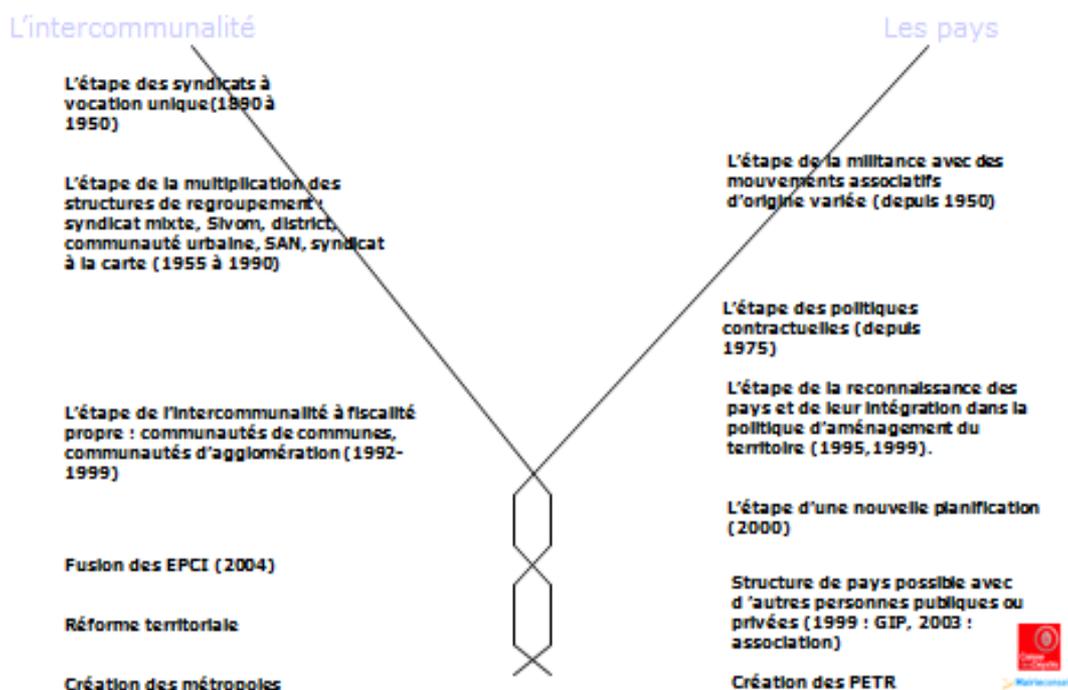
Ces deux histoires parallèles ont cohabitées sur le terrain depuis les années 1970, d'abord d'une façon relativement séparée. La coopération intercommunale s'intensifiait par le développement des SIVOM pour le milieu rural, des syndicats mixtes, et dans une moindre mesure des districts pour le milieu urbain et plus encore pour le milieu rural, pour répondre de façon efficace aux besoins d'équipements, d'infrastructures, de réseaux et de services aux populations.

Les politiques contractuelles se sont adressées le plus souvent à des territoires sur lesquels se reconnaissent et s'associaient avec les élus beaucoup de catégories d'acteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs. Ces politiques ont démarré avec l'Etat, puis par les conseils régionaux qui se sont pour beaucoup appuyés au départ sur les organisations associatives de pays pour financer des programmes d'actions pluriannuels à maîtrise d'ouvrage multiple aussi bien publique que privée.

En exigeant de plus en plus, et le plus souvent sous la pression des représentants du Ministère des Finances, de contracter avec des établissements publics, les régions ont poussé les territoires de pays à se structurer en EPCI, SIVOM ou syndicat mixte. De ce fait la place occupée par les acteurs de la société civile a été réduite, et les assemblées syndicales ainsi constituées ont été incitées à s'engager dans de la maîtrise d'ouvrage et du montage de dossiers au détriment des fonctions d'animation et de coordination à l'égard de l'ensemble des partenaires locaux.

Mais progressivement ces deux histoires se sont rapprochées et interpénétrées de plus en plus jusqu'à ne plus pouvoir se séparer. Le choc est brutal, riche lorsqu'elles peuvent être complémentaires, difficile lorsqu'elles se dédaignent ou lorsqu'elles s'opposent.

## La rencontre du pays et de l'intercommunalité



C'est dans cette cohabitation à multiples visages et à multiples croisements qu'il est intéressant de replacer les dynamiques de développement local, à partir de leur histoire telle que le tome 1 du livre « vous avez dit développement local ? » en a livré les secrets. Cela permet de prendre la mesure de ce que les bouleversements apportés par les lois depuis 1992 sur l'organisation territoriale ont fait bouger quant aux nouveaux rôles et nouvelles manières de faire que le développement local s'est donné jusqu'à aujourd'hui, et pour ouvrir les voies d'une prospective.

Dans cette 1<sup>ère</sup> partie, le chapitre sur la place du développement local au sein des différents échelons territoriaux, créés par les lois de 1992 à 2000, apporte une première analyse sur l'avènement d'un nouveau « écosystème » du développement local, qui marque toute l'évolution du mouvement au fil du temps, jusqu'en 2010. Au-delà et comme nous le verrons dans les chapitres suivants avec les lois RCT, MAPTAM et NOTRe, le développement local a subi une cassure en étant confronté à une nouvelle période d'organisation territoriale qui a enrayé tout l'équilibre de cet écosystème.

Yves GORGEU

### Les principales lois fondatrices de l'évolution des territoires et du développement local

- Loi ATR 1992 - création des CC
- Loi paysage 1993 – rénovation des PNR
- LOADT 1995 – reconnaissance des pays
- LOADDT 1999 – renouveau des pays
- Loi Interco 1999 – création des CA
- Loi SRU 2000 – création des SCOT et PLU
- Loi sur la réforme des collectivités territoriales 2010 - fusion des CC, Métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles
- Loi MAPTAM (de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) janvier 2014
- Lois de délimitation des régions janvier 2015
- Loi d'amélioration des communes nouvelles mars 2015
- Loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la république) août 2015
- Futur loi Engagement et Proximité



## Les lois fondatrices de l'évolution des territoires intercommunaux et des pays : ATR, 1992, LOADT, 1995 et LOADDT, 1999, Chevènement, 1999

---

Christine BREMOND

### Les lois fondatrices de l'évolution de l'intercommunalité à partir des années 90

La conception de l'intercommunalité va considérablement évoluer à partir de loi ATR : Administration territoriale de la République du 6 février 1992. Cette loi va marquer une évolution qui s'est confirmée depuis entre une intercommunalité souple organisée autour des différentes formules syndicales et une intercommunalité plus contraignante avec les communautés d'abord et les métropoles dernièrement.

Ce virage qui a suscité de nombreuses interrogations et oppositions ne va pas se négocier de la même façon dans toute les régions . Et autant la couverture syndicales semblaient assez homogène autant désormais on va voir apparaître des grandes lignes de fractures qui ressurgissent aujourd'hui avec le développement des communes nouvelles.

### Evolutions de l'intercommunalité

- De 1958 à 2019 un long cheminement et de nombreux textes pour construire des intercommunalités fortes en compétences et en moyens.
- Une trajectoire continue malgré quelques échecs et maladresses
- La création des communautés de communes à partir de 1992 marque une accélération des outils intercommunaux ayant des compétences fixées par la loi et une fiscalité propre ( mais échec des communautés de villes)
- Depuis 1992 tous les textes renforcent ces dispositifs : construire une intercommunalité avec des compétences plus nombreuses et un renforcement des moyens financiers et humains notamment grâce aux mutualisations
- Progressivement les communes « s'intègrent dans leur communauté »

### Pourquoi ce changement ?

Les élus locaux de façon très pragmatique ont toujours su saisir les outils législatifs qui leur permettaient d'améliorer les équipements et services de leur commune .Les syndicats ( SIVU , SIVOM et mixtes ) leur ont offert ces possibilités car ils y étaient libres de choisir avec quelles communes travailler ( le périmètre) comment se répartir les charges ( les cotisations ) qu'ils maîtrisaient puisque pour une grande part d'entre eux la cotisation est versée du budget communal au budget syndical .Enfin les sujets débattus sont concrets et l' élu local en mesure très facilement le bienfait pour sa commune .Comme la marque forte de nos collectivités inscrite dans l'article 72 de la Constitution est l'autonomie à laquelle les élus sont très attachés ces outils ont été plébiscités (cf. les chiffres p 13)

L'arrivée des communautés de communes en 1992 change complètement la donne : la loi va lister (1) des compétences obligatoires et indiquer une liste de compétences optionnelles et imposer une autonomie fiscale (le vote de l'impôt) au conseil communautaire.

De plus les sujets couverts par ces compétences sont nouveaux pour les élus habitués à gérer des équipements et des services et c'est là que se situe la grande fracture entre les territoires déjà entraînés via les procédures de développement (pays, contrats de développement, charte intercommunale..) et ceux qui en sont restés à l'écart.

(1) Ceci avait déjà été introduit pour les communautés urbaines en 1966 mais leur faible succès n'a pas permis de servir d'exemples.

> Mairie-conseils **Objectifs et caractéristiques des Groupements selon leur nature** 

|                  | Syndicats (SIVU, SIVOM, S. mixtes)   | Communautés  |
|------------------|--|--|
| Objectifs        | <p>Permettre aux communes membres de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rationaliser leurs équipements,</li> <li>- d'améliorer le niveau des services</li> <li>- et de faire des économies d'échelle</li> </ul>  | <p>Concevoir le développement du territoire et atténuer les intérêts strictement communaux.</p> <p>Mettre en avant les projets concernant l'ensemble des habitants du territoire qui contribuent au financement des projets et des services par les impôts locaux (quatre taxes ou FPU)</p>                            |
| Caractéristiques | <p>Les communes sont libres de choisir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la ou les compétences exercées,</li> <li>- le périmètre,</li> <li>- les clefs de répartition des charges qu'elles assument,</li> </ul> | <p>La loi définit plus ou moins précisément :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les domaines de compétences obligatoires,</li> <li>- le périmètre continu et sans enclave,</li> <li>- la fiscalité directe, qui finance les compétences,</li> <li>- les règles de versement des dotations de DGF</li> </ul> |

Avril 2016

4

On pourrait résumer la situation ainsi en 1992 : tout ce que les élus avaient pu initier comme équipements et services communs chaque fois que le territoire communal était trop étroit ou insuffisant financièrement avait été fait avec les formules syndicales. Ce qui manquait pour une part d'entre eux c'est le partage de la réflexion sur l'avenir sur le développement futur : économie, aménagement de l'espace, environnement... C'est précisément sur ces domaines que la loi de 1992 axe les principales compétences.

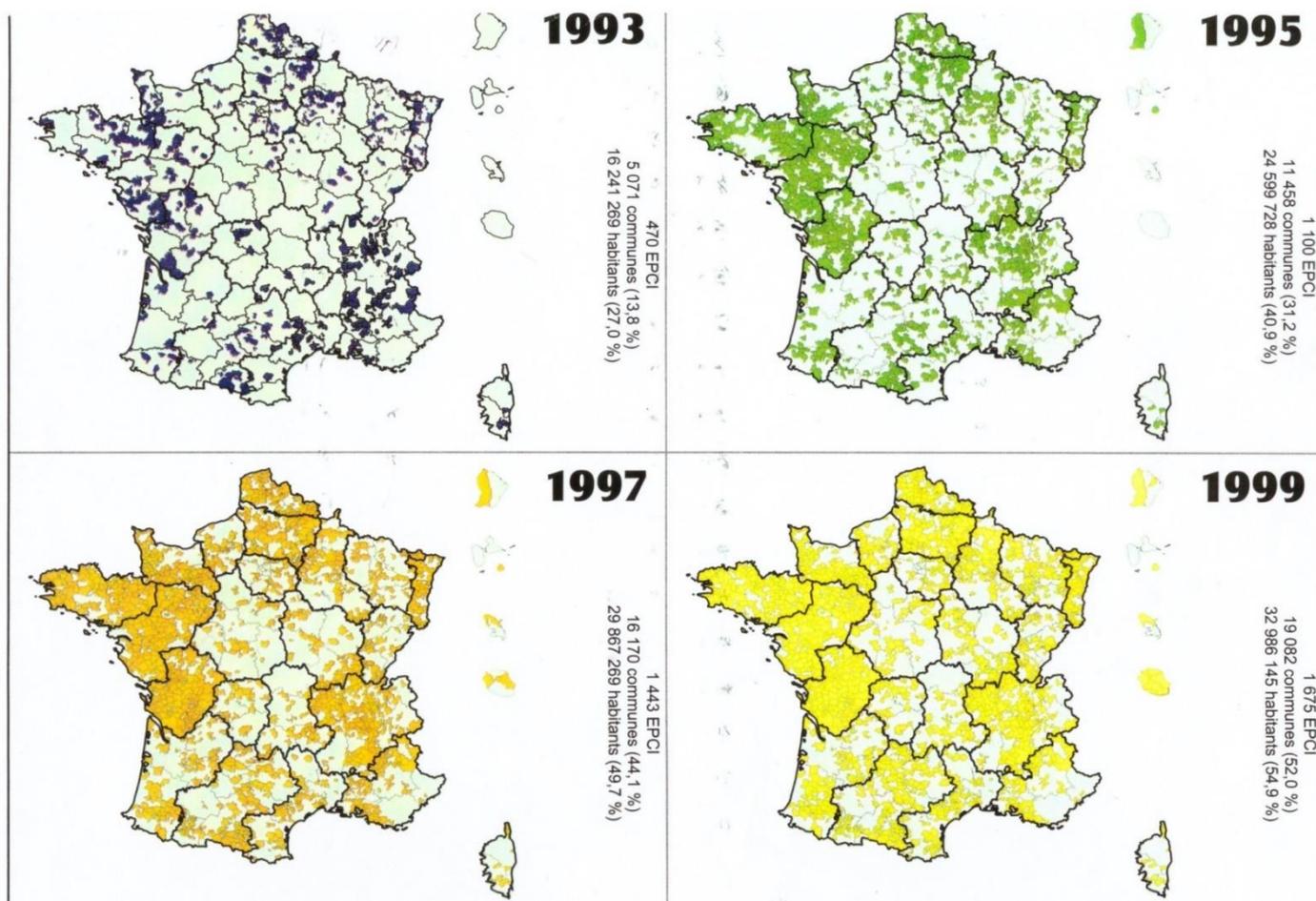
On découvre alors plusieurs fractures entre zones rurales et entre zones rurales et urbaines.

Dans les zones rurales on peut distinguer 3 situations :

1 Celles où il y a un refus massif des élus de l'outil communauté de communes qu'ils estiment être trop contraignant et portant atteinte à leur autonomie en compétences et en fiscalité et qui fait ressortir toutes les craintes et lamentations sur la probable disparition des communes avec des intentions cachées du législateur ! (le Sud, la Corse, l'Est).

2 Celles où certains élus veulent avancer mais ne savent pas comment aborder ces nouveaux sujets de développement et ne savent pas comment convaincre leurs collègues du bien-fondé de ces nouveaux outils (zones plus diffuses)

3 Celles où les élus ont déjà bien ancré les démarches de développement local et s'emparent très vite de ces nouveaux dispositifs (l'Ouest, l'Alsace, Le Nord, Rhône Alpes)



On a mis du temps à comprendre ces différences et pour l'Etat ces nuances étaient étrangères à leur culture juridique ainsi certains préfets ont réussi à convaincre des élus de se lancer alors même que le débat local sur le développement du territoire était balbutiant. Les intervenants de certaines tribunes ont très rapidement jugé les élus on a entendu parler de communautés « coquilles vides » c'est-à-dire sans projet, d'autres ont fait des effets de manche en les taxant de communautés « Hold-up » de dotations d'Etat (DGF). Toutes ces remarques qui ont parfois la vie dure sont stériles et relèvent de jugements sans analyser les causes des constats .

Sur la DGF on va clore le sujet en disant que si la loi veut faire progresser un nouvel outil en France elle n'a comme moyen pour convaincre que l'incitation financière et c'est que nous avons toujours fait. Donc nous allons arrêter de stigmatiser les élus qui cherchent comment améliorer leur situation financière car il y a deux principes intangibles : l'autonomie des collectivités locales qui freinent les décisions autoritaires de l'Etat et l'obligation des

collectivités locales d'équilibrer leur budget ( principes stricts et respectés précisés dans la loi de décentralisation de 1982).

Ce constat des différences géographiques va progressivement s'affiner avec des travaux de recherches anthropologiques (1) et sociologiques (2)

Ces analyses mettent en évidence de multiples facteurs dont la combinaison va faciliter entraîner ou à l'inverse décourager voire bloquer les initiatives de regroupement des communes en communautés.

L'étude anthropologique menée par le Collège de France à la demande de mairies-conseils (CDC) dans quatre zones réparties dans l'hexagone met en évidence les facteurs historiques , culturels et religieux bloquant toutes relations possibles entre communes pourtant proches physiquement au 20<sup>e</sup> siècle.

Les résultats au moment de la restitution de ces études surprennent les élus car les racines de ces blocages remontent loin dans le temps. C'est la force de cette discipline de s'appuyer sur les racines et non ce qui est visible aujourd'hui . Ainsi dans une région des Vosges l'étude met en évidence à partir des actes d'état civil l'absence de mariage entre les communes de religion différente : catholique d'un côté , protestante de l'autre dans le Jura ce sont des langues locales différentes qui marquent la frontière ailleurs dans l'Aude c'est une frontière d'invasion qui crée le clivage et cela remonte loin dans le temps. Les zones concernées par ces clivages sont nombreuses en milieu urbain et rural or notre conception technocratique de l'application des textes empêchent toute prise en compte de l'histoire des civilisations qui imprègnent les choix et les mentalités pendant très longtemps même si ceux-ci semblent peu lisibles aujourd'hui . Ces facteurs anciens qui ont empêchés les relations entre habitants se transmettent à travers les siècles et bloquent aujourd'hui les liens intercommunaux .

D'autres facteurs vont à l'inverse faciliter la construction de l'intercommunalité : ils sont culturels , religieux , économiques c'est le cas de l'Ouest avec la prédominance de la religion catholique et les associations de jeunesse ou écoles qui vont « brasser » les populations et fournir un vivier de futurs élus , en Alsace et Bretagne le mouvement mutualiste avec le crédit mutuel et les CUMA, dans le Nord l'organisation sociale autour des usines.

La géographie va également contribuer à renforcer les solidarités dans des zones de montagne (exemple des Hautes Alpes ) ailleurs ce sont des mouvements de repli de population poursuivis , par exemple, les protestants qui se réfugient dans des zones de moyenne montagne dans la Drôme et tissent très tôt des liens de solidarités pour se protéger. Les changements impactent également l'ordre politique et des élus comprenant que ces communautés vont compter demain redoutent leur mise à l'écart c'est le cas de conseillers généraux qui s'interrogent sur leur place demain et sur le risque des communautés dont le périmètre dépasse les limites du canton. Quel sera alors leur poids politiques , leur capacité d'influence ? Ces communautés ne vont-elles pas négocier directement avec la Région et s'affranchir du niveau départemental ? Ces situations apparaissent dès le début avec des grandes communautés créées sur plusieurs cantons dans les Ardennes, l'Oise avec le Plateau Picard dans la Drôme (communauté du Diois avec 5 cantons), en Charente . Ce sont des choix volontaires d'élus, peut être visionnaires, car la loi de 1992 ne se posait pas la question de la taille minimum d'une communauté de communes.

Dans les territoires qui bénéficient de cette antériorité de liens intercommunaux se produit un nouveau phénomène de « contamination » par la proximité , sorte de contagion positive :

un territoire démarre fait une communauté le voisin l'observe et suit quelques temps plus tard ( en Seine Maritime les élus nomment cela « regarder par-dessus la haie ». Les cartes des années qui suivent la loi de 1992 montrent que la création des communautés ne suit pas les limites départementales ou régionales. Les communautés se créent « en grappe » ou en « chapelet » côte à côte et pire sans respecter les frontières départementales ou régionales . D'autres se créent en opposition au mot d'ordre des élus dominants qui sont contre c'est le cas de la première communauté dans le Morbihan : la communauté du Val d'Oust créée dès juin 1992 quelques mois après le vote de la loi.

## **Communauté de communes du Val d'Oust (Morbihan)**

Première communauté créée en France le 02/07/1992

**Un idéal de vie: PARTAGE, SOLIDARITE, COMPLEMENTARITE**

**Michel GUEGAN**

Longtemps je me suis interrogé sur les raisons qui avaient conduit les maires de Saint Laurent sur Oust, Saint Abraham, Missiriac, La Chapelle Caro et Caro à créer la communauté de communes du Val d'Oust la première en France. Je retrouve dans ce projet toute ma vision, mon idéal de vie aussi bien privée que publique. Né en 1944 dans une famille de paysans très modestes, orphelin de mère à trois mois j'ai bénéficié d'une éducation au sein de la famille et de la communauté villageoise d'après-guerre et ma formation au séminaire m'a véritablement donné le sens de l'autre et du service. A cela s'ajoute mon service national au titre de la coopération au Togo et la découverte de la solidarité dans la société africaine ainsi que mon engagement dans les organisations de jeunesse en Bretagne.

Mais j'ai aussi eu la chance de faire des rencontres exceptionnelles dont il m'est impossible de toutes les citer tant elles sont nombreuses comme Pierre Méhaignerie, Pierre JOEL BONTE, René PLEVEN, Philippe FARINE, Edouard OLLIVRE et le général Jacques Paris de BOLLARDIERE. Secrétaire de sa campagne des législatives en 1968 à LORIENT, j'ai partagé avec lui le sens de l'intérêt général parfois au détriment d'une carrière personnelle, mais aussi de la solidarité, de la vérité et de la vision d'avenir

### **1990 : création d'un syndicat intercommunal de partage**

En 1988 alors chargé de mission au Conseil Régional de Bretagne le président du département du Morbihan Pierre MEHAIGNERIE me propose de le rejoindre pour mettre en place des syndicats intercommunaux avec partage volontaire de la taxe professionnelle entre les communes. Je bénéficiais d'une totale confiance du président depuis le travail mené dans le pays de PLOERMEL avec le député Yves de HALGOUET .Ce syndicat existe toujours il réunit aujourd'hui deux grandes communautés au sein d'un PETR. Nous avons dès 1971 développé ce syndicat passant de 16 à 51 communes obtenant en 1974 le premier contrat de pays en France signé à la DATAR Yves de HALGOUET écrivait " sous réserve de l'obtention de taux maximum pour les aides aux créations d'emplois" réserve qui a beaucoup surpris le ministre et ses collaborateurs! et pourtant quelques années plus tard poursuivant le combat nous avons obtenu satisfaction lors d'une visite présidentielle sur le terrain.

De même nous avons suggéré au directeur du FEDER un programme de développement

pour la Bretagne Centrale devenue une OID (opération intégrée de développement) avec 18 millions accordés aux 53 communes: une utopie était devenue réalité.

Dans le même temps pour attirer des entreprises et conforter celles présentes le Crédit Mutuel de Bretagne et la Chambre du commerce et de l'industrie ont mis en place le contrat de vente en l'état futur d'achèvement dont le premier pour Galva Ouest à la Chapelle Caro qui , après une période difficile malgré l'appui des citoyens , est devenu Société Bretonne de galvanisation ( SBG) aujourd'hui premier groupe de galvanisation avec 5 unités en France .Et oui ! Les idées naissent et souvent se développent à la base.

C'est fort de cette expérience que je me lance dans la création des syndicats partageant la TP en Ille et Vilaine avec l'appui de Jean MALAPERT maire de MONTOURS conseiller général et futur président du Pays du Coglais autre élu passionné par l'intercommunalité.

J'étais élu dans le Morbihan cela me semblait logique d'appliquer le partage de la TP dans ce territoire.

Durant de nombreux mois de multiples réunions sont organisées dans le canton de Malestroit pour mettre en place un syndicat basé sur la solidarité .Le projet piétinait plusieurs élus trouvaient de bonnes raisons pour ne pas décider la création de ce syndicat véritable innovation dans le département. En milieu rural la solidarité ne se résume pas à un mot elle se vit concrètement au sein de la vie villageoise : jeux et activités en commun des enfants les travaux (foins, battages..) mais également beaucoup de fêtes et de commémorations (vœux..) qui réunissent tout le monde .Il paraissait logique de vivre un tel idéal dans le cadre des collectivités locales mais c'était un pas difficile à franchir pour beaucoup.

Pourtant en 1989 les maires et conseillers municipaux de 5 communes (Saint Laurent sur Oust, Saint Abraham, Caro, Missiriac et La Chapelle Caro) décident de franchir le pas et créent le syndicat de partage et de solidarité du Val d'Oust une petite révolution dans ce secteur de Bretagne centrale. Chaque commune conserve 20% de la TP et 80 % sont reversés au syndicat en fonction de la population et de la richesse financière de chaque commune.

"Vous divisez le canton !" s'exclame le conseiller général élu depuis longtemps et refusant peut être de comprendre le véritable sens d'une telle démarche et en oubliant sans doute que dans le développement local comme dans d'autres démarches : "l'utopie d'aujourd'hui est souvent la réalité de demain" .Ce qui fut confirmé avec la loi du 6/02/1992.

### **La première communauté de communes de France (2 juillet 1992)**

La loi ATR du 6 février 2012 n'a pas été adoptée facilement : une voix de majorité en première lecture à l'assemblée, un Sénat hostile ; il a fallu toute la détermination et la capacité de persuasion du Secrétaire d'Etat aux collectivités locales : Jean Pierre SUEUR pour aboutir. La véritable solidarité était en marche et le nombre de communautés créés dans les années qui suivent va le confirmer.

Malgré les oppositions du préfet, les élus du Val D'Oust demandent la transformation du syndicat en communauté de communes, 15 jours seulement après l'adoption de la loi. Fiers de leur audace ils avaient même fixé la date de l'inauguration au 21 mai avec médaille à l'appui offerte par le Crédit Local de France! Mais l'affaire n'évolue pas comme les élus le

souhaitaient. En effet alors que le préfet avait soutenu la création du syndicat, les services se montrent beaucoup plus frileux et le préfet se tait. Un bras de fer s'engage, les élus insistent et finissent par être reçus par le préfet qui explique qu'il ne signera pas l'arrêté car une des communes a déjà transféré sa compétence économique à un autre SIVOM. Pour lui c'est simple il faut démarrer la communauté sans cette commune.

Mais alors pourquoi avoir accepté la création du syndicat avec cette commune alors que la situation juridique était déjà bancal ?

Les élus des 5 communes s'obstinent et décident de poursuivre leur projet. La presse en fait des choux gras ! le supplément du Monde "les heures locales" parlent de communes bretonnes qui s'unissent alors que l'une d'entre elles était déjà mariée! Cela va donner une promotion formidable à ce projet et renforcer la détermination des élus à trouver une solution. Le SIVOM accepte de se transformer en syndicat à la carte éliminant ainsi la double adhésion d'une des communes pour la compétence économique. Ils sont aidés par des élus voisins comme le maire de PLEUGADEC, Jean BRIEND, connu pour le capitalisme populaire initié dans sa commune avec appel à l'épargne des habitants pour soutenir la création d'entreprises. Cette mobilisation locale témoigne du caractère déterminé de ces élus qui privilégient le sens et les objectifs et refusent de se laisser bloquer par des problèmes juridiques.

La communauté est finalement créée en fiscalité additionnelle (4 taxes) et un plus tard elle optera pour le régime de la taxe professionnelle unique ( TPU)

Michel GUEGAN (maire de la Chapelle Caro et premier Président de la Communauté du Val D'Oust - Juin 2019)

Aujourd'hui cette antériorité n'est plus lisible sur les cartes toute la France étant couverte de communautés et métropoles. On a le sentiment que tout est comparable ce qui faux si on étudie le contenu et l'ampleur des compétences (3) exercées et donc des services et équipements créés. Il est dommage que l'Etat n'ait pas mis en place un suivi statistique et qualitatif des communautés sur les compétences exercées, les procédures de développement en cours, les finances mobilisées, l'intégration financière et les moyens humains .

Cela nous aurait permis d'atténuer et nuancer les critiques incessantes contre les communautés qu'elles viennent des opposants élus, de l'Etat ou de la Cour des Comptes qui fustigent le secteur local qui augmente son personnel sans tenir compte de la création de services nouveaux notamment dans les zones rurales comme la petite enfance , la santé ,les personnes âgées tous ces services gourmands en personnel .

### **Que devient l'intercommunalité en milieu urbain ?**

En 1992 la loi épousait les conceptions traditionnelles : d'un côté la communauté de communes pour le secteur rural de l'autre la communauté de villes pour l'urbain. Et la loi poursuivait ce qu'on a toujours fait : avoir plus d'exigences pour l'urbain au niveau d'un minimum de population , de compétences plus nombreuses et plus détaillées et de finances plus intégratrices moyennant quoi l'Etat sera plus généreux en dotation.

Avec le recul ces choix sont d'autant plus surprenant que les textes précédents exigeants pour le milieu urbain ont été largement boudés par les élus urbains depuis 1959 (date de la loi sur les districts urbains) suivis de l'échec des communautés urbaines en 1966 où la plupart des grandes villes refusent de se lancer c'est comme si aucune analyse de ces échecs n'avaient été partagée. De surcroît l'aménagement de territoire ayant fortement évolué dans cette deuxième partie du 20<sup>ème</sup> siècle la séparation rural/urbain n'est pas aussi nette qu'elle l'a pu être auparavant.

La loi de 1992 crée les communautés de villes avec comme caractéristiques dominantes un seuil de population (+ 20 000 habitants) beaucoup de compétences avec un contenu détaillé et l'obligation de la taxe professionnelle unique .

Comment imaginer que des agglomérations qui n'ont jamais partagé des compétences fortes ni des services publics en dehors des réseaux , puissent rapidement unifier leur politique .Ici la loi intervient dans un contexte avec très peu d'antériorité intercommunale (les villes pouvaient se développer sans l'appui des voisines) de plus le contexte urbain se fait dans la concurrence du développement notamment économique : attirer les entreprises dans sa commune en faisant parfois du dumping sur le taux de taxe professionnelle, les terrains, les services .s'y ajoutent de farouches luttes politiques avec une concentration de ténors des partis voire d'élus dominants dans le département ou la Région.

La loi est votée par des parlementaires dont certains savent que la communauté de villes ne verra pas le jour chez eux .Nous sommes toujours dans un dispositif non coercitif donc on verra bien !

Le ton est donné dès la première année avec 3 communautés de villes créées dans des agglomérations de taille modeste dont Aubagne(13) Cambrai (59) Rochefort (16) mais pas de trace de Toulouse ni Marseille ni Grenoble ni Nantes dont certaines ont rapidement opté pour un district histoire de montrer une certaine bonne volonté sans prendre le risque d'une intercommunalité brutalement trop intégratrice .Ce qui surprends c'est que certaines comme Grenoble , Annecy ,Marseille , Limoges vont faire une communauté de communes en optant pour le régime fiscal des communautés de villes ( TPU) c'est donc l'absence de débats intercommunaux sur le développement et les exigences de la loi sur l'exercice des compétences qui va dicter ces choix que le Ministère de l'Intérieur ne comprends pas.

Au final il y aura 5 communautés de villes créées soit un échec qui entraînera la suppression de cette catégorie juridique quand les communautés d'agglomération se développeront à partir de la loi de 1999.

Le premier bilan de cette période se lit à travers les questions du développement .

Le milieu rural a subi très tôt des crises : pertes de bras ,d'actifs agricoles , fermetures d'usines , perte d'habitants , de jeunes qui ont entraîné des fermetures de services .dans ces secteurs les élus se sont mobilisés pour initier un autre développement c'est que nous a montré le premier volume « Vous avez dit développement local ? ».

En milieu urbain la situation est tout autre c'est la croissance qui domine le toujours plus d'habitants , de logements, d'activités , de routes , rocades etc dans un climat de concurrence voire d'anarchie si on regarde le résultat en région Ile de France.

### **Le temps des critiques**

De 1992 à 1995 les communautés de communes créées subissent beaucoup de critiques de la part de la nouvelle majorité qui souhaitent agrandir leur périmètre et peut être (cela n'a jamais été très clairement expliqué) les faire coïncider avec le futur pays qui va naître dans la

loi Pasqua LOADT de 1995 .Ce pays aurait même pu épouser les limites d'un arrondissement et bénéficier de la TPU. Les choses ne sont pas faites ainsi mais les attaques sur les communautés ont commencé à cette date-là : trop petite, fief d'un élu cantonal, coquille vide etc. Ceci est d'autant plus surprenant que le mouvement s'amplifiait,

| Date de création             | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de communautés créées | 193  | 554  | 756  | 894  | 1105 | 1241 | 1347 |

et que ces critiques concernaient les zones rurales qui s'organisaient progressivement alors que l'obstruction à une organisation intercommunale plus forte concernait les villes .En effet les formules destinées aux zones urbaines ont été largement « boudées » par les élus urbains : les districts urbains ne concernaient que quelques grandes villes (Nancy, Rennes ), la communauté de villes était un échec , de même les communautés urbaines ne concernaient pas ( à l'exception de celles créées par la loi en 1966 : Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Lille) les « capitales » régionales mais plutôt des villes moyennes ou très périphériques d'un point de vue géographique. Cependant dans les années 90 la crise urbaine ,la montée du chômage notamment des jeunes dans les quartiers , la délinquance ne semble plus réservée à quelques quartiers dont les noms sont cités par les médias au moment des poussées de fièvre urbaine. Ce nouveau contexte, plus difficile à gérer que la construction d'équipements ou d'infrastructures, semblent avoir eu raison des réticences des élus. Et c'est ainsi qu'émerge une nouvelle catégorie de communautés : la communauté d'agglomération est proposée et votée dans la loi du 12 juillet 1999.

Cette nouvelle catégorie se situe entre les communautés de communes, formule la plus souple au niveau des compétences et la communauté urbaine plus exigeante.

On va retrouver les sujets d'aménagement et de développement avec un contenu obligatoire plus détaillé donc plus contraignant mais apparaissent de nouveaux sujets en phase avec les préoccupations de société qui montrent en puissance : la prévention de la délinquance, la lutte contre les nuisances sonores, contre la pollution, la maîtrise de la demande d'énergie.

L'Etat s'engage à soutenir financièrement ces nouvelles entités avec une DGF renforcée ce qui provoque une réaction des élus ruraux qui ne comprennent pas pourquoi ils doivent se contenter d'une DGF nettement plus faible alors qu'ils ont souvent été pionniers.

C'est ainsi qu'au cours du débat parlementaire le gouvernement accepte de créer une catégorie intermédiaire : les communautés de communes ayant une DGF bonifiée (une DGF augmentée) à condition d'exercer plus de compétences et d'adopter la TPU.

### La réaction des élus urbains

Dès la première année le nombre de Communautés d'agglomération créées : 50 montre que cette fois ci le monde urbain accepte les formules intercommunales plus intégrées. Ce chiffre augmente régulièrement jusqu'à la loi MAPTAM de 2014

|      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 50   | 90   | 120  | 143  | 155  | 162  | 164  | 169  | 171  | 174  | 181  | 191  | 202  | 213  | 222  |

Nous reprendrons les chiffres au moment de l'étude des conséquences des dernières lois qui ont entraîné des suppressions (SAN) ou changements de catégories juridiques des

communautés de communes suite aux fusions initiées par les schémas de coopération intercommunal des lois de 2010 et 2015.

## **Communauté de Communes de Seille et Mauchère**

**Territoire rural à l'est des zones urbanisées et industrielles de la vallée de la Moselle,  
en Meurthe et Moselle**

**Canton de Nomeny (25 communes, un peu moins de 9000 habitants)**

**Jacques FLORENTIN**

*« Il n'existe pas de petites communautés mais des petits projets de développement »*

**1989**

Pyramide des âges oblige : aux élections municipales, les quadragénaires succèdent aux septuagénaires.

Très vite nous constatons également que sur les territoires voisins de grands changements s'organisent : « **Le Pays du Val de Lorraine** » avec **Jacques CHEREQUE** ou « **Les dynamiques territoriales** » impulsées par **Michel DINET** à l'échelle du département. Quelques mois après les élections je rencontre Jean Yves DUSCHENE, nouvel élu local et maire de LEYR. A l'évidence, nous partageons les mêmes constats « d'impuissance » et nous décidons de faire bouger cet espace rural avec les élus d'une part mais aussi avec les acteurs locaux qui consacraient déjà beaucoup de leur temps pour les anciens, les jeunes, les sportifs, l'artisanat, l'agriculture ...

A l'époque nous avons donc structuré notre territoire sous la forme d'un EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) en choisissant le SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples).

Commence alors un marathon de réunions, de communications et d'informations : les conseils municipaux et les associations communales d'animation, les fédérations de l'éducation populaire, les associations de soutien et fédératrices des artisans, commerçants et agriculteurs, les associations sportives, l'éducation nationale, les fédérations de parents d'élèves, les assistantes maternelles... et j'en oublie certainement...

**De suite, dans cette organisation, nous nous sommes connus et reconnus malgré nos différences.**

Toutes ces rencontres nous ont fait découvrir la richesse humaine de ce territoire ; restait à rassembler et à proposer aux acteurs de construire ensemble un projet de développement (et des actions) adaptés au plus grand nombre, débat en commissions, en bureau et Conseil Communautaire puis passage devant les conseils municipaux. Très vite nous nous sommes rendu compte que la décision était communale (choix prioritaires de la commune, coûts des projets... tout était complexe pour obtenir des propositions approuvées en première instance..)

Par contre, devant ces difficultés récurrentes pour faire aboutir nos décisions, il nous a semblé pertinent d'imaginer une nouvelle méthode de fonctionnement. A une large majorité nous avons décidé de travailler sur notre projet de territoire, ses priorités d'actions et leurs adaptations aux contextes locaux.

Un grand chantier prenait forme et rapidement nous avons orienté nos réflexions sur un diagnostic de l'existant, en imaginant ce que pouvait apporter de supplémentaire l'intercommunalité. Nous avons listé les compétences à identifier et leurs contenus. Ce long travail, approuvé à la quasi-unanimité, restait à hiérarchiser nos priorités.

## RESOLUTIONS

Avant de vous lister les grandes lignes de notre projet, les élus ont souhaité également communiquer sur quelques résolutions à prendre et qui accompagneraient nos prises de décisions à fort enjeu local.

- 1 Un document de synthèse du projet devra être préparé dans les prochains mois et communiqué à chaque foyer du territoire et aux partenaires institutionnels
- 2 Un maximum de nos réalisations le sera « *en régie directe* » afin de conserver la maîtrise et les éventuelles évolutions des actions, leurs échéances et leurs coûts
- 3 Pour chaque nouvelle action nécessitant une contribution financière communale ou fiscale, un document explicatif sera précédemment communiqué pour justifier ce choix.

## PROJET

Nous avons, à partir du contexte local, classé les projets de développement à mettre en chantier.

- **Politique emploi/insertion** (création et organisation d'un chantier d'insertion (7 ETP), adhésion aux dispositifs locaux existants (Mission locale, PLIE), aménagement d'une ZAC de 4500 m<sup>2</sup> dont 50% en 3 bâtiments relais maintenant revendus aux locataires, création d'une dizaine d'emplois
- **Politique de gestion des déchets** avec recherche de méthodologies prenant déjà en compte une éventuelle organisation de redevance incitative, d'où investissement dans

des dispositifs de tris sélectifs performants (investissements lourds : camion de ramassage, déchetterie, point d'apport volontaire dans toutes les communes, 4 ETP.....)

- **Etudes sur les dispositifs et réseaux d'assainissement** existants
- **Politique petite enfance** avec création d'une « **Halte-Garderie** » itinérante
- **Politique jeunesse** en partenariat avec le Conseil Départemental
- **Achat de matériel** pour les activités associatives (chapiteaux, estrades...)
- **Nettoyage et balisage** de 60km de sentiers de randonnées.
- **Création d'un pôle musical** communautaire (120 élèves)
- Autre sujet qui a fait enjeu sur notre territoire, « **Le scolaire** », tant au niveau des bâtiments (construits après la guerre 1914-1918) où les problématiques thermiques et acoustiques n'étaient pas sujets prioritaires qu'au niveau du maillage (réalisé il y a plus de 55 ans) et, pour finir, de gros écarts de services d'un site à l'autre. Nous avons convenu que le chantier était lui aussi majeur et devait être travaillé avec les acteurs engagés sur le sujet (éducation nationale, collectivités locales, parents d'élèves, assistantes maternelles, organisation des transports...)

Toutes ces actions ont été mises en place au cours des années qui ont suivi (1994/2016). La loi évoluant, nous avons, en 1998, transformé le SIVOM en « **Communauté de Communes** » (ayant une fiscalité intercommunale) , adhéré au Pays du Val de Lorraine et aux dispositifs présents sur cet espace.

A ce jour, le nouveau maillage scolaire a vu le jour, d'importants travaux d'investissements réalisés (une école maternelle, une école communale, un groupe scolaire pour 5 villages). Reste à construire un groupe scolaire d'une centaine d'élèves pour 3 villages.

## **ET MAINTENANT....**

Au cours de ces années riches d'échanges, de prises de décisions et de réalisations, c'est le territoire et ses hommes et femmes qui sont fiers des actions réalisées. Les changements inévitables (élus, responsables associatifs, acteurs locaux...) n'ont pas fait bouger l'esprit initial de ce petit territoire intercommunal. Ils sont heureux d'avoir constitué cette communauté et fiers du changement apporté qui se constate au quotidien. Il est fréquent d'entendre reparler du « bon temps » passé à ces différents chantiers initiés, mais aussi et surtout aux échanges, aux contradictions initiales et aux évolutions des certitudes qui, au départ, les avaient motivés.

Cependant, il faut bien se rendre à l'évidence, nous sommes encore dans une France « jacobine » et les libertés accordées par ce concept de décentralisation oh combien productif pour les territoires structurés est mis à mal par la loi « **NOTRe** » de 2017, ses évolutions et périmètres, les obligations de compétence imposées aux intercommunalités et qui les obligent à s'entourer en priorité de techniciens de « bon niveau » et laisse aux élus et acteurs locaux très peu de choix « politiques » réfléchis et débattus par les acteurs locaux engagés.

Sans évoquer les évolutions démocratiques mises à mal par près de 20% de nos concitoyens plus préoccupés par leurs petits intérêts personnels que par la construction d'une société où chacun à sa place.

**C'ETAIT VRAIMENT LE BON TEMPS** (comme on dit en Lorraine)

*Jacques FLORENTIN*

*Président de la communauté de Seille et Mauchère de 2001 à 2014*

## **L'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires**

---

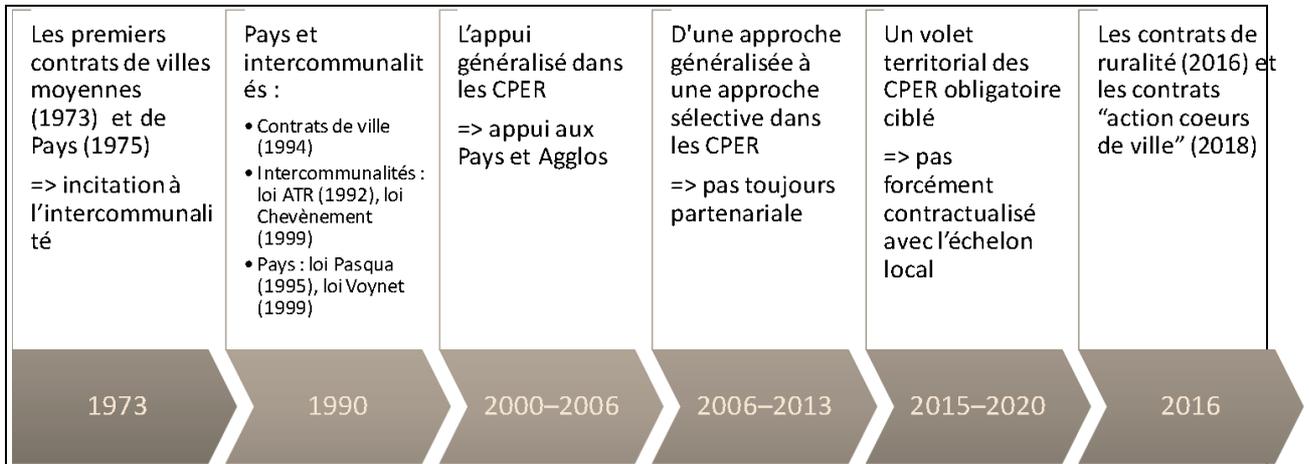
Gwénaél Doré

Alors que jusque dans les années 1960, l'aménagement du territoire était essentiellement pris en charge en France par un Etat « tutélaire », ce dernier met en place, à partir des années 1970, des incitations contractuelles, puis cette orientation est suivie par les Régions dès les années 1980 et par l'Europe à partir des années 1990. Mais c'est surtout à partir des années 1980 que la politique française d'aménagement du territoire (Marcou, 1994) a été transformée par l'approche combinée de la décentralisation et de la contractualisation (lois de 1982). Dans un contexte où la multiplication des pouvoirs résultant de la décentralisation bouleverse l'approche hiérarchique de l'action publique, « le domaine de l'aménagement du territoire a été pionnier dans la mode de gouverner par contrat » (De Roo, Manesse, 2016).

Des « contrats d'action publique » (Gaudin, 2004), se distinguant tant des contrats privés que des contrats administratifs, ont donc été expérimentés à partir des années 1970, puis se sont généralisés dans le cadre de la décentralisation, avant d'être systématisés dans les années 1990. Ainsi, la contractualisation publique s'est affirmée « comme une manière de « recoudre » les morceaux d'une action publique redistribuée et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'Etat, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle » (Gaudin, 2004).

### **I- Bref historique de la contractualisation de l'Etat avec les territoires depuis les années 1960**

*Historique des contractualisations territoriales de l'Etat*



### 1. Les premiers contrats de Villes moyennes et de Pays (années 1970)

Après les contrats de villes moyennes (1973), les premiers contrats de Pays (1975) pour les espaces ruraux (Rolland, 1979), soutenaient des « Plans d'aménagement rural » (PAR) et visaient à prendre en compte l'ensemble des activités du milieu rural et une concertation avec les élus, autour d'un projet de développement portant notamment sur l'animation économique, la revalorisation du patrimoine, la création de services intercommunaux, le soutien à l'emploi. Ils « ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale » (Perrin et alii, 2003).

### 2. L'institutionnalisation des territoires de projets (1990-2005)

Après l'adoption de la loi ATR-Administration Territoriale de la République (1992) instituant des communautés de communes et de ville et la mise en place des premiers contrats de ville (1994), la LOADT du 4 février 1995 (loi Pasqua) a renforcé la tendance à la coopération en milieu rural en institutionnalisant la notion de Pays, suscitant l'apprentissage d'une coopération à une échelle territoriale plus large que les communautés (souvent réduite initialement à l'échelle cantonale).

La LOADDT (loi Voynet) du 25 juin 1999 a renforcé l'appui à des territoires de projets structurés en Pays et/ou en Agglomérations (ces dernières ayant été institutionnalisées par la loi Chevènement de 1999 relative à l'intercommunalité) et a généralisé la démarche de contractualisation à un niveau infrarégional. Pour la première fois, selon le rapport de l'ancien ministre de l'aménagement du territoire, J. Chérèque (1998), les CPER (Contrats de Plan Etat-Régions) 2000-2006, concordant avec la programmation des fonds structurels européens, servent de cadre infra régional de contractualisation avec les Pays ou les Agglomérations, sous réserve d'adopter un Projet d'Agglomération ou une Charte de Pays.

### 3. D'une approche généralisée à une approche sélective (milieu des années 2000)

A partir du milieu des années 2000, l'intervention financière de l'Etat au niveau local paraît en recul, dans un contexte de réduction de ses capacités budgétaires, d'affirmation de politiques privilégiant la compétitivité et d'attribution de concours financiers sous forme d'appels à projets (ainsi les Pôles d'Excellence Rurale à partir de 2006, Capt et alii, 2008, Alvergne, De

Roo, 2008) et s'apparente à un « gouvernement à distance » (Epstein, 2005). L'Etat s'est donc orienté vers une approche sélective dans le cadre du volet territorial des CPER 2007-2013 (Doré, 2008). Par ailleurs, s'est quasi-généralisée la contractualisation infrarégionale des conseils régionaux (Doré, 2014) et leur apport en ingénierie aux territoires organisés.

Toutefois, pour 2015-2020, les CPER comprennent à nouveau un volet territorial obligatoire, ciblé sur un nombre limité de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale mais n'induisant pas forcément un partenariat contractualisé avec les territoires au-delà des contrats de ville, des contrats de revitalisation des centres-bourgs et des métropoles associées de plein droit à l'élaboration des contrats (loi MAPTAM de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014).

#### **4. Le retour de l'Etat : les contrats de ruralité (2016) et les contrats « action cœur de ville » (2018)**

L'Etat est revenu à une politique de contractualisation au travers d'une politique de contrats de ruralité depuis 2016 et de contrats « action cœur de ville » en 2018, parallèlement aux pactes Etat - métropoles. Les contrats de ruralité sont ouverts sur 2017-2020 en priorité à des projets intercommunaux portés par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) ou des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre à une « échelle suffisamment vaste » (circulaire ministérielle du 24 Janvier 2017) et sans obligation de couverture intégrale des territoires départementaux. Plus de 450 contrats de ruralité ont été signés. Cette contractualisation complète l'accent mis sur les métropoles et soutient des projets d'investissement.

#### **Continuités et ruptures**

Une certaine corrélation peut être observée entre les alternances gouvernementales et les orientations de la contractualisation publique : abandon des contrats mis en place par les gouvernements de gauche (volet territorial des CPER, 2000-2006), au profit des appels à projets privilégiés par les gouvernements de droite au milieu des années 2000 (642 Pôles d'Excellence Rurale labellisés en deux vagues entre 2006 et 2010), puis retour aux contrats par les gouvernements de gauche au milieu des années 2010. Mais cette analyse doit être nuancée : en effet, les premières contractualisations ont été mises en place par des gouvernements de droite (contrats de villes moyennes mis en place par O. Guichard, délégué à l'Aménagement du Territoire de 1972 à 1974, contrats de pays développés à partir de 1976).

Les contrats de ruralité (2016) rompent avec la logique des appels à projet mettant en concurrence les territoires. Toutefois, les oppositions entre l'appel à projet (avec implicitement une logique de concurrence entre candidats) et le recours au contrat doivent être relativisées : même si le contrat est ouvert à tous, il repose sur la présentation d'un projet par la collectivité (et de fait, un certain nombre de territoires n'ont pas candidaté aux contrats de ruralité).

Un autre parallèle peut être également fait entre les appels à projets PER (Pôles d'Excellence Rurale) et les contrats de ruralité : ils répondent tous les deux à un affichage de l'Etat en faveur des territoires ruraux après une période de mise en valeur des dynamiques métropolitaines (Pôles de Compétitivité

en 2004-2005 suivis des Pôles d'Excellence Rurale en 2005-2006, accent mis sur les métropoles au travers notamment de la loi MAPTAM de 2014 suivis des contrats de ruralité en 2016).

Une continuité doit être enfin notée entre les PER et les contrats de ruralité : alors que le volet territorial des CPER (2000-2006) prévoyait le financement de l'ingénierie, la politique des PER était centrée sur le soutien à l'investissement et ne prenait pas en compte le financement de l'ingénierie, les récents contrats de ruralité ne permettent que le financement à hauteur de 15% (2017) à 10% (2018) des études liées à des projets d'investissement. On se heurte à une opposition notamment du ministère des finances hostile au financement de ces dépenses d'ingénierie, assimilées à des dépenses de fonctionnement, alors que cette ingénierie est indispensable à la conduite des projets. Le financement de l'ingénierie est en réalité assuré par deux autres politiques de soutien à des projets territoriaux : le programme européen LEADER et les contrats territoriaux financés par les conseils régionaux.

## **Conclusion**

Les contrats de ruralité invitent à une cohérence des financements de l'Etat et d'autres partenaires (Régions, Départements, Agences, Caisse des Dépôts). Mais le sentiment prévaut malgré tout d'un grand classicisme des actions (sans doute au demeurant nécessaires) et d'une préparation rapide (liste d'opérations, effet d'aubaine, et non projet de territoire) ... Ainsi le contrat serait « réactivé sur le principe du sur-mesure, tout en perdant sa force globale (De Roo, Manesse, 2016), même si « la contractualisation doit être la méthode centrale de l'aménagement du territoire » (Maurey, de Nicolay, 2017).

Le rapport de S. Morvan (2018) relatif à la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires propose des « contrats unique de cohésion territoriale », regroupant notamment les actuels contrats de ruralité, les 222 contrats « Action Cœur de Ville » (2018) et les contrats de ville.

Un des objectifs majeurs devrait être, selon nous, de rechercher à mieux soutenir les territoires les plus démunis en termes de projets et d'ingénierie, et à ne pas seulement privilégier les territoires les plus dynamiques et disposant d'une forte capacité d'autofinancement.

## **Références bibliographiques :**

AdCF, ANPP, 2018, *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité, Les propositions des porteurs de contrats*

Alvergne C., De Roo P., 2008, « Les pôles d'excellence rurale », *Organisation et territoires*, volume 17, n° 1, hiver.

Capt D., Lépicié D., Aubert F., 2008, « Evolution de la géographie économique et politique des pôles en France », *XLVème Colloque ASRDLF*, Rimouski.

Chérèque J., 1998, *Plus de région et mieux d'Etat*, Rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

De Roo P., Manesse J., 2016, « Le territoire, matrice de la contractualisation », in Cercle pour l'aménagement du territoire, 2016, *La DATAR, 50 ans au service des territoires*, La documentation Française.

Doré G., 2008, « L'évolution des volets territoriaux des CPER en France », *XLVème Colloque ASRDLF*. Rimouski.

Doré G., 2014, « La contractualisation territoriale des régions françaises », *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, n°1-2014.

Epstein R., 2005, « Gouverner à distance », *Esprit*, novembre.

Gaudin J.-P., 2004, Article « Contrat », in Boussaguet L. et alii, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po.

Marcou G., 1994, « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques », in Némery J.-C., *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica.

Morvan S., 2018, France territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales, [http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport\\_Morvan.pdf](http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport_Morvan.pdf)

Rolland P., 1979, « Les contrats de pays », *Revue de Droit Public*, n° 1315.

## II - La contractualisation territoriale des Régions françaises

L'existence des territoires de projets (Pôles territoriaux et Pays) est dépendante des financements régionaux au travers de la contractualisation et du soutien à l'ingénierie. Sur la base d'une enquête APFP (2011) concernant 101 Pays, les ressources des Pays de toutes les Régions (dont les fonctions portent principalement sur l'ingénierie) étaient constituées en moyenne par un quart de contributions des communautés, appelant près d'un quart de cofinancements par les conseils régionaux.

### 1. La contractualisation régionale : une longue histoire...

Au travers d'une enquête menée auprès de toutes les Régions de la France métropolitaine (Doré, 2014, voir Annexe), nous avons pu établir la quasi-généralisation des pratiques de contractualisation infrarégionale des conseils régionaux jusqu'en 2015<sup>1</sup> (à l'exception de Languedoc-Roussillon) et leur apport en ingénierie aux territoires organisés à une échelle intercommunautaire (Pays).

### 2. La contractualisation des Régions à partir de 2016

---

<sup>1</sup> Doré G., 2014, "La contractualisation territoriale des régions françaises", *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, juin, 2014/1

Cette politique a été poursuivie à la suite des élections régionales de décembre 2015, mais certaines Régions interviennent désormais directement à l'échelle des communautés de communes (Normandie, PACA, Pays-de-la-Loire, avec toutefois la possibilité de prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en Pays ou en Pôles d'Equilibre Territorial et Rural), ou seulement en faveur de l'investissement en abandonnant le soutien à l'ingénierie (Auvergne-Rhône-Alpes), et une Région (Hauts-de-France) a instauré des « espaces de dialogue » (supra-Pays) pour contractualiser. Plusieurs Régions ont unifié les différents dispositifs des précédentes Régions, notamment la Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie (ce qui a eu pour effet de rouvrir la contractualisation aux territoires de l'ex-Languedoc Roussillon).

### 3. Initiatives récentes

La Bretagne a mis en place par territoire un système reposant sur un comité de programmation unique pour l'ensemble des fonds affectés aux territoires (fonds régionaux et fonds européens directement gérés par les Régions depuis 2014) et généralisant la méthode LEADER (comité de programmation composé avec plus de la moitié d'acteurs socio-économiques et associatifs, non élus des collectivités territoriales).

La Région Occitanie, qui privilégie désormais les PETR, a mis en place une "Assemblée des Territoires", constituée de 158 élus locaux désignés par les territoires de projets et consultée sur les chantiers structurants, les grandes politiques et dispositifs régionaux.

La Région Nouvelle Aquitaine développe 2 types de contrats, en fonction du niveau de vulnérabilité des territoires : les contrats d'attractivité (pour les territoires les moins vulnérables) et les contrats de dynamisation et de cohésion (pour les territoires à forte ou relative vulnérabilité).

#### Annexe : La contractualisation régionale jusqu'en 2015

| REGION    | PREMIERS CONTRATS (LEURQUIN, 1997)   | CONTRATS EN COURS  |
|-----------|--|--|
| ALSACE    | 1984-1989 : CIAD et 1ère génération des programmes locaux de développement<br>1989-1993 : CIAD et 2ème génération des programmes locaux de développement                                       | 2007-2010 (4 ans) : Contrat de Pays ;<br>2011-2015 : "Convention Intégrée de Développement Durable" (CIDD) |
| AQUITAINE | 1977-1983 : 1ère génération des contrats de Pays<br>1983-1990 : 2ème génération des contrats de Pays, contrats de revitalisation (COREV) et contrats de développement économique local (CODEL) | 3 ans : Contrat de Pays  |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
| AUVERGNE          | 1975-1984 : Contrats de Pays<br>1984-1988 : Contrats de Pays de 1ère génération et contrats de Pays de 2ème génération  | 3 ans : Contrat "Auvergne +"   |
| BASSE-NORMANDIE   | 1977-1984 : Contrats de Pays (peu suivis)   | 2008-2013 : Convention territoriale (déclinée en 2 conventions de programmation)   |
| BOURGOGNE         | 1984 : CIAD<br>1989 : Programmes régionaux de développement concerté  | 2007-2013 (durée CPER) : Contrat de Pays   |
| BRETAGNE          | 1978-1984 : Contrats de Pays nationaux et Contrats de Pays régionalisés<br>1984-1988 : Contrats de Pays   | 2006-2012 : Contrat Région/Pays  |
| CENTRE            | 1976-1984 : Contrats Régionaux d'aménagement rural (CRAR)<br>1987-1994 : Contrats régionaux d'initiative locale (CRIL)  | 4 à 5 ans : Contrat régional de Pays   |
| CHAMPAGNE-ARDENNE | 1977-1989 : Contrats de Pays<br>1989-1995 : PACT urbains et ruraux et fonds régional d'aménagement du territoire (FRAT)   | 4ans : Convention d'aménagement (jusqu'en 2015)  |
| PAYS-DE-LA -LOIRE | 1976-1980 : Contrats de Pays<br>1980-1986 : Contrats régionaux d'aménagement rural et d'animation (CARA)<br>1987-1992 : 1ère et 2ème génération des contrats régionaux de développement (CRD) | 3 ans : Contrat territorial unique (CTU), renouvelé jusqu'en 2020  |
| PICARDIE          | 1983-1987 : Programmes de développement local (PDL)   | 3 ans : Fonds régional d'appui aux Pays de Picardie ; renouvelé jusqu'en 2016  |
| POITOU-CHARENTES  | 1975-1984 : Contrats de Pays<br>1984 : CIAD   | 2007-2013 (durée CPER, Fonds européens) : Contrats régionaux de développement durable (CRDD jusqu'en 2013 ; renouvelé jusqu'en 2016) |
| PACA              | 1978-1986 : Programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC)<br>1984-1986 : Contrats de Plans locaux   | 3 ans renouvelables : Contrat d'aménagement solidaire et de développement durable, jusqu'en 2014, renouvelé jusqu'en 2017            |

|             |   |  |
|-------------|---|--|
| RHONE-ALPES | 1975-1982 : Contrats de Pays<br>1982-1987 : Contrats de Pays de<br>développement économique et<br>politiques contractuelles<br>thématiques<br>1993 : Contrats Globaux de<br>Développement (CGD) | 6 ans : Contrat de<br>Développement Durable<br>Rhône Alpes (CDDRA),<br>jusqu'en 2014 |
|-------------|---|--|

## De l'association nationale pour le développement local et les pays (ANDLP) à l'Union nationale des acteurs du développement local (UNADEL)

---

Pierre COULMIN

Raconter l'histoire du mouvement du développement local ce n'est pas seulement suivre les évolutions de ses théories et de ses pratiques, c'est aussi faire état des évolutions de son organisation et de sa gouvernance.

Chacun s'accorde pour reconnaître que l'ANDLP est née, en 1982, des États Généraux des Pays, organisés, en mai, à Macon (voir le tome 1). La structuration du mouvement qui compte alors un peu plus de 120 structures, très inégalement réparties dans toute la France, se fait sur des bases assez claires.

1. Il ne s'agit pas de créer une énième association d'élus.

2. Il faut rassembler l'ensemble des personnes physiques qui œuvrent en pionnières pour le développement local, tel qu'il a été défini à Macon : élus, professionnels du développement (agents de développement), universitaires, formateurs, experts, responsables de structures amies qui travaillent sectoriellement dans le champ du développement local, fonctionnaires « complices » des différents niveaux de l'administration... Il s'agit donc d'**un rassemblement de personnes et non d'un rassemblement de structures**. Les statuts prévoient deux collèges : celui des élus et des agents de développement qui agissent **dans** le développement local (collège des représentants des structures locales) ; celui des personnes appuis et ressources qui œuvrent **pour** le développement local (collège des représentants des structures d'appui). Même les élus ne représentent pas leur structure. Ils sont là à titre personnel. La notion de « personne physique » règle la délicate question de la représentativité. On ne représente que soi-même ! L'étude des membres du conseil d'administration de l'ANDLP illustre la volonté d'équilibrer les provenances géographiques, et une mosaïque de métiers, le développement local effaçant les différences de statuts.

3. Il s'agit de refuser le modèle hiérarchique et pyramidal des fédérations et confédérations classiques, de refuser une superstructure technocratique qui, de Paris, construirait un appareil dont la logique serait de parler au nom des territoires, dans une volonté de pouvoir. On peut y voir aussi l'option, encore assez confuse, **d'expérimenter un fonctionnement en réseau**, transgressant les hiérarchies. Devenue banale aujourd'hui, cette ambition est plutôt exceptionnelle à l'époque. On peut à l'évidence y déceler l'influence des courants autonomes et alternatifs qui répugnent à toute forme d'organisation complexe et préfèrent la démocratie de base à la démocratie de délégation.

Mais les choses ne sont pas exactement passées comme le prévoyaient les statuts. À tous les niveaux de l'organisation, les professionnels sont beaucoup plus présents que les élus et donnent le ton. Les élus constamment débordés par l'exercice de leur mandat, sont de plus absents de l'organisation et même disparaissent peu à peu. Heureusement les professionnels ne cherchent pas à faire de l'ANDLP une organisation corporatiste, bien que leur statut reste incertain, les conditions d'exercice de leur métier très variable et leur précarité constante. Mais ce sont eux qui dirigent et animent l'association et les élus se sentent exclus de fait.

**Le Congrès de l'ANDLP, à Strasbourg, en 1985**, permet de faire le point. L'implantation s'est renforcée. Il y a maintenant plus de 200 structures de développement local, avec des points forts en Bretagne, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Alsace et Nord-Picardie. L'ANDLP décide de réunir ses instances et nationales alternativement à Paris et en région (Aurillac, Amiens, le Vaucluse), afin de consolider son implantation régionale. Huit structures régionales se sont constituées, appuyées par des réseaux locaux de militants. L'exhaustivité de la régionalisation semble encore un objectif lointain et incertain.

Mais la constatation principale réside dans le fait que le thème du développement local a été très largement récupéré par de nombreuses autres organisations et même commence à l'être par les structures étatiques. Le développement local est devenu un fait de société qui se banalise.

L'ANDLP doit redéfinir ce qui est pour elle le développement local. Elle réunit une instance nationale qui produit un texte de référence. Elle serait presque tentée de distribuer un label ! Presque toutes les organisations nationales ayant des implantations locales, particulièrement celles qui agissent en milieu rural, se mettent à se réclamer du développement local et, sur le terrain, l'ANDLP, victime de son succès, commence à sentir une vive concurrence. Le « multi-casquettes » des militants a tout de même des limites. L'ANDLP doit-elle devenir « un réseau de réseaux » ? Elle tente, dans une démarche pragmatique et progressive, d'offrir aux militants de toutes les organisations locales, engagés dans différents secteurs du développement, un lieu pour réfléchir aux formes nouvelles de leur organisation collective.

Par exemple, la Fédération Nationale des Foyers Ruraux, les comités d'expansion, les agences d'urbanisme, les Conseils d'Aménagement, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) organisent, en 1986, à Écully, un gigantesque colloque sur les thèmes de l'ANDLP, alors que celle-ci est presque totalement marginalisée.

Des régions (Alsace, Picardie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Bretagne...) des départements (Hérault, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire...) commencent à mettre en œuvre des politiques de soutien au développement local, avec des structures publiques dédiées, et offrent aux territoires des services que l'ANDLP prétendait rendre. En 1988, c'est l'État qui affiche les mêmes savoir-faire avec ses services déconcentrés.

Le débat interne de l'ANDLP, face à ces évolutions fait rage : une tendance, longuement majoritaire, préfère la convivialité de personnes physiques et l'ensemencement de concepts et de méthodologie dans un fonctionnement souple « en réseau », plutôt que la puissance organisationnelle. Une autre estime que l'ANDLP n'a pas les moyens de ses ambitions et n'offre pas de légitimité de représentation démocratique dans le nécessaire travail de lobbying vis à vis des pouvoirs publics de tous niveaux. **Une phase du développement local s'achève.** Il faut qu'une autre commence, avec, pour l'ANDLP, une légitimation accrue, notamment par l'ouverture aux structures locales représentées par les élus.

Dans cette période se crée, en 1990, **la Fédération des Pays de France**, « réunion de structures de développement, représentées par leurs Présidents » c'est-à-dire par des élus et non pas des professionnels.

On arrive à l'absurdité de deux mouvements parallèles, aux objectifs très voisins, l'ANDLP, qui rassemble presque exclusivement des agents de développement et pratiquement plus d'élus et la Fédération qui rassemble des élus et pratiquement pas d'agents de développement.

L'État, et plus généralement les pouvoirs publics s'impatientent et estiment qu'ils n'ont pas un partenaire efficient à la hauteur des enjeux. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire tente de susciter sa propre tête de réseau, autre menace majeure pour l'ANDLP. Le Groupe Interministériel sur le Développement Économique Local (GIDEL) est créé en 1989. Plus tard (1993), l'État soutiendra fortement le Centre de Rencontres et d'Initiatives pour le Développement Local (CRIDEL) qui rassemble à la fois des élus et des réseaux associatifs et qui est, lui-même, une structure associative. Simultanément, la Caisse des Dépôts crée « Mairie Conseil » destinée au soutien et au conseil pour les petites communes. Cette structure aux riches moyens devient rapidement un partenaire majeur de l'intercommunalité et du développement local. Enfin, rappelons qu'il existe depuis plusieurs années un Comité d'Études et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale (CELAVAR) qui a pour objectif de « *mutualiser les expériences et les bonnes pratiques* », exactement dans le même champ que l'ANDLP ou que l'UNADEL. Et cette liste est loin d'être exhaustive. Il existe bien d'autres structures nationales d'animation, de formation, de développement, surtout en milieu rural qui affirment se situer dans le champ du développement local. Bien que le rural ne soit pas le seul champ d'action de l'ANDLP, puis de l'UNADEL et que l'urbain soit aussi dans la vocation du mouvement, moins que jamais, ces associations ne peuvent prétendre à un quelconque monopole. Cette multiplication des structures répond à la complexification de l'objet même du développement local, de son organisation, de ses méthodes, des formations sociales qui s'y réfèrent. Beaucoup d'autres exemples illustreraient l'idée que les effets de croissance et de structuration complexe sont intimement mêlés, avec pour résultante des effets de recomposition sociale, voire de division et de fractionnement. La cohérence globale en est affectée. Mais, inversement, paradoxalement, l'influence du développement local s'en est trouvée dynamisée.

C'est dans ce contexte difficile que **l'ANDLP décide d'entrer en négociation avec la Fédération des Pays de France en vue d'une fusion**. Il faudra deux ans (jusqu'en 1992) pour que les deux associations se rencontrent, négocient et fondent une structure nouvelle : l'UNADEL. Les deux délégations menées par Michel DINET pour la Fédération et par Georges GONTCHAROFF pour l'ANDLP, butent surtout sur la synthèse de deux points de vue : les uns voulaient privilégier les personnes physiques, les acteurs de terrain et se méfiaient des élus ; les autres jugeaient indispensable **la représentation politique des territoires en développement**.

Finalement l'UNADEL doit fonctionner en deux collèges : l'un rassemble les agents de développement local et les structures d'appui au développement ; l'autre représente les élus dûment mandatés par leur structure.

En juillet 1998, Michel Dinet, président de l'UNADEL, me confie « *une évaluation stratégique de l'UNADEL* ». En plus d'une analyse des graves difficultés financières de l'association, il s'agit de revisiter le concept **développement local participatif**, alors que ce terme se banalise de plus en plus et qu'il est employé par tout le monde, en offre et en demande, à toutes les sauces.

J'expose les conclusions de cette étude lors de l'Assemblée Générale de l'UNADEL, le 3 avril 1999. Je distingue trois phases dans l'histoire du développement local :

- 1. Une phase d'émergence**, de 1965 à 1982 ;
- 2. Une phase de structuration**, de 1982 à 1992 ;
- 3. Une phase de banalisation** qui commence au début des années 90 et se prolonge durant la décennie. La loi sur l'Administration Territoriale de la République (1992) est capitale. Elle constitue le début du croisement entre l'histoire du développement local et l'histoire de

l'intercommunalité. Alors que depuis le début le développement local, issu d'un **mouvement social ascendant**, c'est-à-dire de la volonté des habitants d'un territoire de prendre leur avenir en mains, dans un **système de demande** vis-à-vis des pouvoirs publics, le développement local devient un **système administratif descendant** englobant les échelons emboîtés de L'Europe, de l'État français, des régions, des départements... dans un **système d'offre** vis-à-vis du local. On est en présence d'une démarche d'administration de la chose publique pour la bonne gestion globale des territoires et des deniers publics. La mécanique des contrats de plan et des financements européens contribue beaucoup à cette mutation. Plus tard s'y ajoute la mécanique de l'appel d'offre.

L'approche du développement se complexifie avec l'approche descendante qui est nécessairement normative : règlements, instructions, dispositifs et procédures, méthodologies multiples, dispositifs d'évaluation... L'appréhension globale devient de plus en plus difficile. Le développement local complexifié, technicisé, devenu une chose administrative ne peut plus être l'affaire des seuls militants. Il a besoin **d'une ingénierie territoriale**. Voici venu le temps des experts en développement local. Le « projet de territoire », comme le projet d'entreprise dont il décalque les méthodes, devient une affaire de management plus que de militance.

Ainsi le développement local oscille entre deux tendances : 1. La mise en œuvre d'un système d'offre, de dispositifs de gestion administrative et technique des territoires emboîtés qui peut conduire au renforcement de la strate politico-notabiliaire et du rôle d'intermédiation des notables locaux, pleinement inscrits dans la logique des systèmes politiques régionaux et départementaux ; 2. La logique qui se trouve au cœur du projet de l'UNADEL : l'intervention de « l'homme-habitant un lieu », acteur et auteur de son développement, dans une démarche de démocratie participative et de citoyenneté active.

Je ne suis pas sûr que l'UNADEL ait vraiment pris la mesure de cette transformation, et se soit suffisamment transformée elle-même pour y faire face.. Nous avons certainement pêché par un excès d'optimisme, pensant que l'élan social, la dynamique militante, la pédagogie de l'action locale de développement l'emporterait sur la logique administrative. **Le manifeste de la rencontre nationale de Carcassonne (1997)** traduit bien le désir de maintenir la force de l'élan utopique initial, tout en montrant un certain réalisme vis-à-vis des évolutions.

À l'époque où s'achève mon intervention, l'UNADEL commence à affronter les rapports entre le développement global et le seul et de plus en plus prégnant développement économique. Puis, elle sera impactée par le développement durable. Mais ceci est une autre histoire.

## L'évolution des métiers du développement local

---

Claude Grivel et Claire Lemonnier

*Les métiers du développement local et du développement social urbain se sont diversifiés et ont connu de nombreuses évolutions au cours des 30 dernières années. L'Unadel, le Collectif Ville-Campagne (aujourd'hui disparu) et l'IRDSU (inter réseau du développement social urbain) ont souhaité accompagner la professionnalisation, construire un référentiel métier, produire et actualiser avec le CNFPT les fiches métiers servant de références aux formations destinées à la fonction publique territoriale, développer avec les universitaires des objets de recherche sur les champs d'activités du développement local et du développement social local dans les territoires ruraux ou dans les quartiers de la politique de la ville. Avec le concours de la DIV (délégation interministérielle de la Ville) puis du CGET (commissariat général à l'égalité des territoires, ex DATAR), l'UNADEL assure l'animation de ce carrefour des métiers depuis plus de 15 ans. Plusieurs événements nationaux, congrès des développeurs territoriaux, universités du développement local, et plus récemment les Journées des Territoires, sont l'occasion de réunir et de valoriser les différentes catégories d'acteurs impliqués dans l'animation des territoires de projet et de présenter les initiatives qu'ils portent, en particulier en matière de participation citoyenne et de gouvernance locale ou d'engagement dans les transformations sociales et les transitions sociales et écologiques. Claude Grivel pour l'Unadel et Claire Lemonnier pour l'IRDSU ont posé ainsi le cadre de travail d'un séminaire national du Carrefour des métiers qui s'est déroulé le 11 décembre 2017.*

### **Développement territorial, nouveaux enjeux, initiatives citoyennes : qu'est-ce qui change ?**

L'IRDSU et l'UNADEL sont particulièrement attentifs à l'apport des conseils citoyens et des conseils de développement dans le fonctionnement démocratique des territoires, pour les raisons suivantes :

- La question de la participation est au cœur de la problématique du développement territorial et de la politique de la ville
- Les conseils citoyens constituent de nouveaux outils de participation dont l'expérience est à suivre avec attention au même titre que la pratique d'autres instances (conseils de développement, conseil de sages, etc...). Les professionnels de la ville et de la prévention spécialisée travaillent avec les conseils citoyens. En quoi cela change-t-il les pratiques ?
- Le Carrefour des métiers souhaite pouvoir s'enrichir des apports de tous les supports, outils, méthodes, réussites et faiblesses de toutes les formes et expériences des participations, formelles et informelles, notamment celles qui sont organisées dans un cadre légal et réglementaire. Il souhaite aussi être attentif à l'apport et aux interpellations portées dans un cadre moins formel et plus intuitif, souvent à l'origine du portage d'initiatives locales, tels que les SEL, les AMAP ou autres supports d'action locale participative.
- Le carrefour des métiers est aussi sensible à l'émergence et à l'évolution des différents métiers dans la ville et dans les territoires, tout particulièrement ceux relatifs à la médiation et à l'animation de la participation comme ceux qui favorisent l'émergence de nouvelles pratiques participatives.
- Le carrefour, dans les perspectives d'avenir, souhaiterait pouvoir aller au-devant des initiatives nouvelles et des expériences novatrices comme celles des conseils citoyens (territoires zéro chômeur, épicerie sociale, monnaie locale etc...)
- Ces questionnements doivent permettre aux représentants de l'Etat de faire valoir leurs réflexions, propositions et retours d'expérience ; il en est de même pour les assemblées des régions, des départements et des intercommunalités agissant en tant que représentants des employeurs publics locaux et collectivités relais et porteuses des politiques publiques nationales et locales.

## L'ingénierie territoriale à l'heure de la délibération

---

Pierre Antoine LANDEL

La décentralisation à la française a près de 40 ans. Sa construction s'est accompagnée de la mise en place d'une ingénierie territoriale qu'il est intéressant d'interroger. La figure du projet y occupe une place centrale et plusieurs figures des porteurs de cette ingénierie peuvent être évoquées : l'agent de développement, l'administrateur, l'ingénieur, le médiateur etc. Chacune d'entre elle pose la question du rapport avec l'élu, de la construction des compétences, de leur place dans les organisations, des relations avec l'innovation.

La question centrale reste celle de l'autonomie des territoires, pensée au travers de la capacité de leurs acteurs à être auteurs de leur propre projet. Les pays ont parfois permis de penser le passage du statut de territoire de projet à celui de projet de territoire. Avec d'autres cadres, tels que les SCoT, ils ont contribué à faire vivre la notion d'inter territorialité. La notion d'ingénierie de projet, et plus particulièrement, celle d'ingénierie de la participation s'est alors affirmée.

La réforme territoriale engagée depuis 2014 affirme la place centrale des métropoles, et refonde profondément la carte intercommunale, sous l'impulsion des préfets. L'efficacité des services devient le critère de choix, et le citoyen reste le grand oublié. Cette dynamique contribue à la crise de la délibération, pensée comme la capacité des sociétés à débattre, décider et agir. La situation actuelle laisse à penser que la décentralisation n'est plus le cadre de ce renouvellement démocratique. Il se situe ailleurs, et en particulier dans la multiplication des innovations sociales, portées par des collectifs de natures très diverses. Ils mobilisent l'échelle du territoire, mais aussi les lieux et les réseaux, en remettant au cœur la question de la délibération. Peut-on parler d'une ingénierie de la délibération, qui deviendrait centrale dans la capacité des sociétés à penser la transition ?

*Pierre-Antoine LANDEL est ingénieur en agriculture et diplômé en sciences économiques. Ingénieur en chef des collectivités territoriales, il y a occupé durant 20 ans des emplois de direction dans des collectivités territoriales. Il a rejoint l'Université Grenoble Alpes en 2000, et développe des travaux de recherche dans le domaine du développement territorial, en particulier dans les arrière-pays méditerranéens. Il a en outre été élu local de 2008 à 2013, Vice-Président d'une Communauté d'agglomération et Président d'un Syndicat Mixte de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)*

## Histoire singulière du développement local des quartiers populaires

---

Etienne VARAUT

Comme pour beaucoup de professionnels de ma génération, mon parcours a commencé dans l'Education Populaire dans les années 80. J'ai été bénévole et animateur auprès d'enfants, de jeunes, de familles dans des quartiers du Val d'Oise et du Val de Marne. J'ai « baigné » dans des pratiques portant des valeurs de justice sociale et d'émancipation, qui faisaient partie intégrante de l'Education Populaire de cette époque.

En 1992, j'ai été embauché par un préfet comme chargé de mission Politique de la Ville en Préfecture du Val d'Oise à Cergy d'abord en service national, puis en tant que contractuel.

A ce poste j'ai découvert la politique de Développement Social Urbain (« DSU ») telle qu'elle avait été définie par le gouvernement Rocard en 1988, à la suite de la politique de « développement social des quartiers » (« DSQ ») menée depuis 1981, et « Habitat et Vie Sociale » (« HVS») depuis 1975.

Elle mettait en avant le travail nécessaire avec les habitants et les associations, dans une logique de participation, bien plus que maintenant.

Dans les quartiers en difficulté du Val d'Oise, le taux de chômage était élevé, les logements encore souvent dégradés malgré certaines réhabilitations. Les « émeutes » étaient régulières en cette période. 1994 a été une « année chaude », par exemple à Garges les Gonesse. Nous allions « au charbon ».

Dans la continuité de nos aînés, nous inventions avec les acteurs de nouvelles réponses aux besoins : Maison de la Justice et du Droit, Missions locales, insertion par l'activité économique, projets jeunes, santé communautaire, conseils communaux de prévention de la délinquance ...

Des réseaux nous venaient en soutien : l'UNADEL, le CCPU (« club des chefs de projet urbains », avant l'IRDSU), l'ADELS disparue depuis, l'Ecole de Bergerie à Rambouillet ...

En 1995, je suis devenu chef de projet / directeur du DSU à la Mairie de Sarcelles, ville pionnière des grands ensembles.

Nous avons lancé des conseils de quartier, expérimenté le dispositif « Ecole Ouverte » dans le quartier des Sablons pendant les congés scolaires avec une école primaire et une association, financé un journal inter associatif indépendant qui ne se privait pas d'interpeler le maire et les autres pouvoirs publics, développé la médiation interculturelle et de nombreux projet sur l'intégration, monté en 1999 des assises de la Ville pour co construire le Contrat de Ville de l'époque ...

Des groupes de travail par quartier, par thématique ... je co-animais une équipe inter acteurs qui décloisonnait l'action publique, libérait l'initiative citoyenne et l'énergie, faisait du développement local ou du DSU (c'est la même chose pour moi).

De nos jours, ce besoin existe toujours dans de nombreux territoires, urbains ou ruraux, mais il reste hélas très inégalement pris en compte. La profession a beaucoup évolué, les tâches administratives prennent trop souvent le pas sur les missions de développement.

Avec le Réseau DSU Val d'Oise - qui a fait partie des réseaux locaux fondateurs de l'Inter-Réseaux en 1997 - nous avons participé à la création du Centre de Ressources Politique de la Ville sur le Val d'Oise. Ces outils se sont développés depuis.

Nous avons beaucoup appris de collègues du rural et de l'international.

C'est à cette période que mon identité professionnelle et militante de « développeur local » s'est forgée, dans cette hybridation. J'ai acquis la conviction que, « développeurs des villes ou des champs » (et à l'international), nos valeurs et pratiques de professionnels engagés sont les mêmes, même si nos territoires et parfois nos boîtes à outils sont différents.

En 2000, je suis devenu chef de projet Politique de la Ville à la Mairie de Bobigny, Ville-préfecture du fameux « 9.3 ». Je me suis naturellement rapproché du Réseau DSU Ile de France, lui aussi membre fondateur de l'IRDSU en 1997. Avec d'autres jeunes professionnels nous l'avons redynamisé, et j'en suis devenu le président en 2001, jusqu'en 2010.

Je suis rentré au CA de l'IRDSU en 2001 et j'ai été élu vice-président en 2002, poste que j'ai occupé 13 ans, jusqu'en 2015.

Avec trois président.e.s successifs (Jean-Pierre Roger, Alain Arnaud, Sylvie Rebière), de nombreux collègues et les salariés (Marc Valette, Benoît Boissière, Pascale Vandrisse...) nous avons développé l'IRDSU : journées nationales et régionales, outils techniques, site et lettre électronique « Corpus DSU » avec le développement d'internet, alliances avec d'autres réseaux dont l'UNADEL etc...

Nous avons fait évoluer aussi le Réseau d'une posture exclusivement technique pour l'enrichir d'une posture d'acteur politique contribuant au débat public sur le devenir des quartiers et de la Politique de la Ville et de DSU, encore en essor à cette période.

Notre texte « *50 propositions pour des villes solidaires* » est sorti en 2003 et a servi de support pour entreprendre une démarche de plaidoyer auprès du ministère de la ville - Jean-Louis Borloo en était alors le ministre - de parlementaires, d'élus locaux et de réseaux. Notre communication publique s'est développée à partir de là, boostée suite aux révoltes urbaines de 2005.

Au niveau professionnel, les années 2000 à Bobigny ont été celles - comme pour de nombreuses villes et territoires en France - du développement d'une démarche de

démocratie participative déjà avec la finalité de « faire de la politique autrement » : comités d'initiatives citoyennes et réunions de quartier, observatoire des engagements, participation aux projets urbains, budget participatif et de quartier, participation aux forums sociaux européens...

Via des parlementaires et des réseaux nous avons contribué à la concertation sur la loi Vaillant de 2002 qui a permis le développement des conseils de quartiers dans les villes de plus de 80.000 habitants.

J'ai animé la mise en œuvre du Contrat de Ville 2000-2006 de Bobigny, du « Grand Projet de Ville » sur deux quartiers, devenu Programme de Rénovation Urbaine (« PRU ») suite à la création de l'ANRU en 2004, puis à l'élaboration du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (« CUCS ») 2007-2014. Outre la conduite générale des contrats, j'intervenais sur de nombreux champs du développement social et urbain sur la ville : solidarité, éducation, santé, emploi et économie, culture, prévention et sécurité, cadre de ville et environnement ...

Si les années 2000 ont vu se développer les intercommunalités en région, l'Ile de France ne s'y est vraiment mise qu'à la fin de la décennie.

Sur mon territoire, ce fût la création de l'agglomération Est Ensemble en 2010 dont Bobigny était membre avec 8 autres villes de l'est parisien.

Certains équipements, le traitement des déchets, l'emploi, l'habitat, certains PRU et aménagements sont devenus de « compétences communautaires », puis « territoriales » avec la loi NOTRe et le passage du statut d'EPCI à celui d'EPT.

### **Le Contrat de Ville 2015-2020 est devenu intercommunal.**

Les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (« QPV ») à Bobigny ont été définis fin 2014 comme tous ceux du territoire national. Ils ont remplacés les anciennes Zones Urbaines Sensibles (« ZUS ») créées en 1996.

La montée en compétence des intercommunalité franciliennes sur la Politique de la Ville reste récente, et les difficultés d'organisation avec les villes membres sont encore nombreuses, notamment pour maintenir une proximité des démarches de développement local dans un contexte de raréfaction des moyens budgétaires.

Le changement de municipalité en 2014 à Bobigny, l'intercommunalité, et aussi le contexte général de réduction des services et budgets publics en Seine-Saint-Denis comme ailleurs, ont fait évoluer mes missions vers un pilotage stratégique plus ciblé. Le soutien aux associations de proximité a été développé afin de retisser du lien social et de la solidarité vis-à-vis d'un public n'ayant plus assez accès aux droits.

## Un référentiel des métiers du développement territorial

Avec l'UNADEL, l'IRDSU et de nombreux autres réseaux intéressés par les pratiques de développement local nous avons créé en 2001 « la plate-forme des métiers du développement territorial », devenue depuis « **Carrefour des Métiers** »...

Dans ce cadre nous montions des « Etats généraux des métiers » chaque année, devenus au fil du temps les « congrès des développeurs ».

Y participaient des collègues des territoires ruraux et urbain, généralistes ou spécialisés comme en économie, Economie sociale et solidaire, ainsi que d'autres acteurs du développement local dont des élus locaux, associations, ONG et chercheurs engagés, des organismes de formations et des centres de ressources, des services de l'Etat comme la « Datar » et la « DIV », fusionnés depuis au sein du « CGET », intégré depuis peu à l'Agence Nationale de Cohésion Territoriale. Les journées de Territoires ont pris le relais, mais l'objet est plus large.

A l'époque, nous avons fait le choix sémantique de mettre en avant le terme « développement territorial » pour être plus fédérateur, mais toujours dans l'objectif de promouvoir nos valeurs et pratiques de développement local.

Avons-nous contribué involontairement à « noyer le poisson » ?

Nous avons produit aussi un « référentiel des métiers du développement territorial » en 2005, qui a marqué la communauté professionnelle, ainsi que des fiches métiers pour le CNFPT, qui a permis d'élaborer des formations, et des fiches pour l'ANPE. Nous avons contribué donc à qualifier les formations initiales et continues sur ces métiers, universitaires ou privées, ainsi que d'autres référentiels métiers.

L'alliance « développeurs des villes et développeurs des champs » - avec les collègues rurbains ou périurbains au milieu – n'a pas été un « long fleuve tranquille », les politiques publiques locales et nationales nous segmentant la plupart du temps en « silos ».

Notre « patriarche national du développement local », Georges Gontcharoff (coordonnateur du tome 1) nous rappelle régulièrement que le projet initial de l'UNADEL était de fédérer aussi en son sein les « développeurs DSU ».

L'enjeu de l'alliance des acteurs des territoires – élus, société civile, techniciens, chercheurs - reste toujours d'actualité pour contribuer à promouvoir une vision alternative du développement au modèle dominant.

Aujourd'hui de nombreux professionnels de la Politique de la Ville et élus, éloignés de nos réseaux, ne se reconnaissent pas dans la filiation du DSU, encore moins du développement local.

## **Un engagement au Conseil National des Villes pour représenter la communauté professionnelle**

Le Conseil National des Villes a été créé en 1988 par Michel Rocard alors premier ministre. Il est présidé par le premier ministre qui en délègue le suivi au ministre de la Ville et à deux vice-présidents nommés, élus locaux.

Le CNV a un rôle de conseil auprès du gouvernement. Il travaille sur saisine de l'exécutif ou sur auto saisine pour rendre des avis sur la Politique de la Ville et les politiques publiques qui y contribuent. Il a pu développer aussi un rôle d'alerte sur la situation des habitants des quartiers prioritaires.

Elu pour deux mandats de 3 ans de 2006 à 2013, j'y ai représenté la communauté professionnelle. A cette époque le CNV a su conquérir une forme d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, a pu produire des travaux de grande qualité et les porter dans la presse et auprès des décideurs.

Par exemple sur la prévention de la délinquance / la sécurité, le CNV étant issu de la fusion de la « Commission nationale de prévention de la délinquance » avec la « Commission nationale du développement social des quartiers » (« CNDSQ »).

De nombreux travaux ont aussi portés sur la démocratie participative, confortés en 2002 par sa mission nationale de « conférence permanente sur la démocratie participative », hélas disparue depuis 2014.

Cet engagement a renforcé ma conviction qu'il nous faut agir en alliance citoyenne autonome vis-à-vis du pouvoir central, celui-ci étant de plus en plus dépendant de logiques autres que l'intérêt du plus grand nombre, et notamment des plus précaires et de l'environnement.

### **Un engagement au Collectif Pouvoir d'Agir, un soutien à « Pas sans nous »**

En juin 2010, j'ai participé à la fondation du « Collectif Pouvoir d'Agir » avec un de mes camarades historique de l'IRDSU, José Dhers (cf. tome 1 page 204).

Jean-Pierre Worms de la Fonda - disparu depuis - a réuni des militants de nombreux réseaux comme la Fédération des centres sociaux, ATD ¼ monde, l'IRDSU, l'Unadel, les régies de quartier via le CNLRQ, la prévention spécialisée via le CNLAPS, France Initiative, l'Institut Renaudot ... .

L'objectif était de développer le pouvoir d'agir des habitants des quartiers populaires. Il s'est rapidement élargi à tous les habitants les plus précarisés, quelques soient les territoires.

Les travaux ont été très nombreux : plaidoyer, rendez-vous avec des décideurs et des chercheurs, travail sur le rapport Mechmache-Bacqué « Pour une réforme radicale de la

Politique de la Ville », recueil d'expériences, recherches-action, journées et alliances nationales et régionales, formations, site internet, appui pour la création de la coordination « Pas sans Nous » ...

Le Collectif s'est dissous en 2017, mais il a fortement contribué à populariser en France cette démarche de participation citoyenne qui part des préoccupations et parfois des colères de collectifs de citoyens pour construire de l'action collective transformatrice.

Face au développement de l'impuissance publique, ce type de démarche aux méthodes multiples se répand en « tâche d'huile » dans nos sociétés. L'expression « pouvoir d'agir » est de plus en plus utilisée par de nombreux militants des causes sociales et environnementales.

### **Des enjeux pour l'avenir, et l'avenir du développement local**

Le modèle de développement dominant, soutenu par un capitalisme de moins en moins régulé devenant prédateur pour la planète et pour les plus précaires, nous conduit à nous questionner radicalement sur nos visions et pratiques de la démocratie, du développement, et notamment du développement local participatif.

Je pense que la transformation sociale et environnementale que nous appelons de nos vœux passera de plus en plus par les citoyens eux-mêmes, par le partage du savoir et du pouvoir, afin de reconstruire du Politique et un avenir commun sur nos territoires et notre planète.

Le mouvement du développement local peut y contribuer activement, et a déjà ouvert une nouvelle page de son histoire.

Etienne VARAUT

*Professionnel militant – Décembre 2019 - Contact : [contrat.ville@ville-bobigny.fr](mailto:contrat.ville@ville-bobigny.fr)*

## **2 La poursuite de la réforme territoriale depuis 2010**

### **La succession des lois et des dispositions depuis la loi RCT (Réforme des collectivités territoriales) de 2010 jusqu'à loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République)**

Christine BREMOND

#### **2010 la France se couvre d'intercommunalités à fiscalité propre**

Le paysage d'une intercommunalité forte se précise et on va doucement basculer vers une organisation territoriale où les communes progressivement même si quelques bastions réfractaires à ce qu'ils estiment être en contradiction avec la libre administration des collectivités locales, résistent. La France est presque quasiment couverte il y a une acceptation politique des associations de maires et on chemine vers l'obligation faite à toute commune d'appartenir à une intercommunalité à fiscalité propre.

Mais les critiques continuent il y a des publications assassines tel « le livre noir de l'intercommunalité » écrit par des élus d'Ile de France qui reste très à l'écart de ce qui se passe sur tout le territoire .Le gouvernement réagit en proposant un texte qui vient préciser une série de modes d'organisation avec la loi de 2004 .

Ce texte apporte des nuances juridiques sur la définition de l'intérêt communautaire il permet ainsi de reposer la question du pourquoi exercer telle compétence ensemble et par différence quelles sont celles qui au contraire ont un impact très local avec des spécificités à respecter .Cette conjugaison à deux niveaux est intéressante si elle est portée par un ensemble d'élus et si elle s'appuie sur une analyse des particularités de chaque commune du territoire .elle est l'occasion d'un bel exercice de démocratie locale à condition que le contrôle de légalité ne vienne pas donner ses propres lignes de partage avec des exemples qui coïncident rarement à toutes les communautés (cf publications des exemples d'intérêts communautaires Mairie conseils CDC)

La loi va également évoluer vers la reconnaissance de pratiques de mutualisations mises en œuvre souvent en contradiction avec le partage des compétences .Et là les règles se brouillent : d'un côté la loi donne des listes de compétences avec pour certaines catégories le contenu précis ,elle exige que l'intérêt communautaire soit défini l'objectif étant de savoir ce que fait la commune et ce que fait l'intercommunalité ou encore qui est responsable et à quoi sert la fiscalité votée à chaque niveau .mais d'un autre côté on va ouvrir les vannes ou plutôt légaliser des pratiques des mutualisations entre les deux niveaux et cela sera encore élargi dans les deux lois suivantes 2010 et 2015.

Enfin pour la première fois un texte donne les conditions juridiques d'une fusion d'intercommunalité à fiscalité propre. Jusqu'à cette date pour fusionner il fallait soit dissoudre toutes les structures soit en garder une dissoudre les autres et chaque commune concernée par cette dissolution devait individuellement adhérer à la communauté restante ce qui posait de multiples problèmes juridiques , financiers ,et politiques avec des risques

d'éclatement d'entités préexistantes . La loi prépare ainsi le terrain de ce qui va être proposé et très fortement appuyé dans la loi RCT de 2010

### Les dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010

- L'achèvement de la carte des CC et CA
- La modification des périmètres des communautés à des échelles de plus grande ampleur
- 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
- L'abrogation de l'article de loi propre aux pays
- La création des métropoles
- La suppression de la clause de compétence générale



La loi de 2010 se révèle une loi assez autoritaire dans sa méthode et rappelle la démarche adoptée en 1971 avec le schéma de fusion des communes en confiant aux préfets le soin de définir les périmètres des fusions de communautés .Cette volonté d'agrandir les périmètres que l'on retrouve dans la loi suivante de 2015 est très mal acceptée par les élus .Cela va donner un résultat assez contrasté .il y a des départements où les élus anticipent et s'organisent au sein d de leur association de maires pour définir ce qu'ils souhaitent ou ce qui leur semblait possible , acceptable ( c'est le cas des Hautes Alpes) .ailleurs comme dans les départements du sud-ouest les élus refusent le schémas proposé en CDCI ( commission départementale de coopération intercommunale) où siègent une quarantaine d'élus représentant les différents niveaux de collectivités locales .En Midi Pyrénées seul le schéma du département du Gers est publié fin 2011.Ailleurs des schémas sont certes publiés mais ne modifie quasiment rien c'est le cas de celui du département de Vendée.

la loi avait également prévu de supprimer de nombreux syndicats à vocation unique ou multiples sans se soucier des compétences techniques exercées par ces structures . Ainsi il y a un décalage entre l'affirmation de cette volonté et son application pratique on va vite découvrir par exemple qu'un bassin versant qui gère avec un SIVU l'alimentation en eau ne suit pas les contours du fameux bassin de vie sensé être le périmètre idéal d'une communauté de communes. Ainsi une partie importante de la soixantaine de schémas publiés fin 2011 ne consacrent qu'une part très modeste à la réduction du nombre de syndicats .Cependant le mécanisme de réduction est déjà bien entamé par les élus : de nombreux SIVOM préexistants à la loi de 1992 ont évolué en communauté de communes et les syndicats de taille inférieure à ceux des communautés créés ont été englobés dans les compétences des communautés . Et ce phénomène s'accélère avec les fusions et les agrandissements de périmètres.

| Nombre de Syndicats | 1992  | 1999  | 2015  | 2018 |
|---------------------|-------|-------|-------|------|
| SIVU                | 14500 | 14885 | 10473 | 7384 |
| SIVOM               | 2500  | 2165  | 1358  | 1085 |

La loi de 2010 ne s'applique pas de façon équitable sur l'ensemble de la France .il est donc évident que le chantier devra être poursuivi. Cependant cette loi crée ne surprise en prévoyant dans quelques articles modestes un nouveau dispositif : les communes nouvelles . Il n'y a pas eu beaucoup de bruit autour de cette reprise de la question des fusions de communes .Nous développerons plus loin comment ce dispositif est venu accompagner l'agrandissement des périmètres et recèle peut être plus d'éléments novateurs que le texte initial ne le laissait croire.

Le chantier "urbain" a commencé avec la loi RCT qui crée les métropoles va se poursuivre en 2014 avec la loi MAPTAM qui complète le dispositif .Cette loi ne fait que prolonger ce qui est recherché depuis longtemps depuis le premier schémas d'aménagement du territoire avec dans la foulée la création des communautés urbaines en 1966 et des villes nouvelles en 1970 dirigées par les SAN (syndicats d'agglomération nouvelle) - pour mémoire la loi proposait au choix le SAN ou la CAN qui disposait d'un système électif au suffrage universel mais aucune des 9 villes nouvelles n'a opté pour la CAN c'était sans doute trop tôt- .

### Les dispositions de la loi Matpam du 27 janvier 2014

La création de 10 métropoles de droit commun, à partir du 1<sup>ère</sup> janvier 2015

La création de 3 métropoles à statut particulier, Aix-Marseille-Provence et Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016, Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015

Principe de l'élection en 2020 d'une partie des conseillers métropolitains

La création des pôles d'équilibre territoriaux ruraux

Le rétablissement de la clause de compétence générale pour les départements et les régions

La création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), regroupant les collectivités de la région, pour être lieu d'échange sur la mise en œuvre de leurs compétences (conventions d'exercice partagée) et sur les délégations de compétences entre elles et entre elles et l'Etat.



Le débat parlementaire en 2014 n'est guère plus facile pour ce nouvel échelon la métropole il y a à nouveau un rejet des formes contraignantes et pour certains analystes cette nouvelle entité se résume à une communauté urbaine " bis" même si elle a des compétences plus élargies et peut notamment se substituer aux autres collectivités locales ( département et régions dans certains domaines ) ainsi qu'à l'Etat . Néanmoins ce dispositif progresse avec la création "sur mesure" de la métropole lyonnaise qui s'agrandit par rapport à la communauté urbaine qu'elle remplace et qui se substitue sur son périmètre au département du Rhône .C'est la première métropole ayant ce statut et cela ouvre plusieurs brèches : elle entame le pouvoir du département longuement discuté depuis des années , elle inaugure les collectivités métropolitaines à statut spécifique , elle correspond à ce que les élus dominants de cette agglomération souhaitaient et on retrouvera une situation similaire avec la création de la collectivité unique Corse créée en 2015 .

C'est un pas législatif important nous sortons enfin avec la métropole (il y avait déjà un statut spécifique pour la Nouvelle Calédonie) de la loi unique sensée produire les mêmes effets partout sans tenir compte ni de la maturité politique des élus ni des circonstances locales .

Cette loi vient affirmer la volonté d'avoir dans les plus grandes agglomérations une entité intercommunale capable de penser et porter le développement de toute l'agglomération. Aussi la loi réserve cette nouvelle entité aux plus grandes agglomérations en fixant plusieurs seuils démographiques ce qui amène à revoir également celui des communautés urbaines pour les distinguer des métropoles qui a évolué en dent de scie pour laisser la place aux nouvelles entités urbaines.

Evolution du seuil démographique pour créer une communauté urbaine :

1966 : 50 000 hab,

1992 : 20 000 hab (pour les distinguer des communautés de villes 50 000 hab)

1999 : 500 000 hab (pour les distinguer des communautés d'agglomération: 50 000 hab)

2014 : 250 000 hab ( pour les distinguer des métropoles 450 000 Hab)

Aujourd'hui certains avancent la fusion prochaine des catégories communautés urbaines et métropoles car s'il reste des différences de seuil il y a la même fiscalité et beaucoup de similitudes au niveau de l'intégration des compétences .

la loi fixe plusieurs seuils pour les métropoles en distinguant la démographie ,la situation de capitale régionale et la taille démographique du bassin d'emploi.

3 situations:

500 000 hab si la métropole est une initiative des élus .

la loi impose la transformation de 9 établissements publics (CU et CA) de plus de 400 000 hab dans une aire urbaine de plus de 650 000 hab ( Bordeaux ,Lille, Nantes, Nice, Rennes , Rouen, Strasbourg, Toulouse)

400 000 hab avec le chef-lieu de région ( Montpellier)

Une agglomération centre d'une zone d'emplois de 400 000 hab ayant les compétences d'une métropole ( Brest)

La loi de 2017 sur le statut de Paris va augmenter le nombre de cas ce qui permet à des agglomérations ex capitales régionales d'accéder au statut de métropole . Ainsi toutes les anciennes régions s'appuient sur une métropole :23 au 1ier janvier 2019 avec des métropoles à statut particulier : Lyon mais aussi Marseille Provence et le Grand Paris.

Le chantier n'est pas pour autant terminé toutes ces entités ne sont à maturité au niveau de leurs compétences , de leur organisation et fiscalité ( grand paris) ou encore de leur périmètre ( plusieurs étant inférieure à l'aire urbaine) avec le débat actuel sur le projet du gouvernement d'étendre celle de Marseille Provence à l'ensemble du département des Bouches du Rhône ce qui entraînerait sa disparition après inclusion des communes du pays d'Arles dans cette métropole .le débat local est vif et devrait être arbitré en 2019 .

Cette question de la substitution des métropoles au département reste posée elle a pour l'instant été refusée par plusieurs (Nantes , Toulouse, Strasbourg etc) suite à la proposition du gouvernement et ce faisant elle repose la question du devenir des départements ayant une métropole.

Le chantier urbain a avancé reste à terminer celui de la taille des communautés e communes.

## 2015 la loi reprend l'idée de réduire le nombre de communautés de communes en les agrandissant.

La loi poursuit le chantier de réductions du nombre de communautés de communes en les fusionnant au sein d'entités plus vastes on va parler très vite des communautés XXL en référence aux normes de l'habillement !

### Comment s'y prendre ?

En fixant un seuil supérieur à 2010 mais la détermination de ce seuil se heurte à beaucoup d'oppositions et de fait selon la densité ses effets peuvent être tout à fait différents Au moment du débat parlementaire les idées naviguent entre deux seuils 10 000 et 20 000 habitants . Pour finir on tranche à 15 000 avec des exceptions à 5000 pour les zones très rurales à très faible densité par rapport à la moyenne , pour les communautés en zone de montagne qui avaient « échappé » au seuil de 5000 habitants t on accorde un délai aux communautés qui viennent de fusionner suite au schéma de la loi précédente mais qui n'atteignent pas 15 000 ( il faut qu'elles réunissent au minimum 12 000 Habitants).

## Loi NOTRe du 7 août 2015 : principaux dispositifs pour les EPCI

Le nouveau SDCI 2016 a prévu :

➤ Nouvelles fusions de communautés (15.000 habitants minimum, exceptions pour montagne, EPCI de faible densité, îles, communautés ayant fusionné depuis 2012 avec une population supérieure à 12 000 hab (cf page suivante).

➤ Réduction du nombre de syndicats de communes et syndicats mixtes.

➤ Mutualisations (verticales et horizontales): renforcement des services communs, services unifiés, sécurisation des pratiques (services inter-communautaires, mutualisations entre CIAS...).

➤ Amélioration du dispositif de fusion: durée d'harmonisation des compétences allongée.

Un schéma de coopération doit être fait en 2016 dans chaque département ( SDCI) par le préfet avec consultation de la CDCI selon un processus comparable au précédent .Cette fois ci l'ambition est plus forte : volonté d'agrandir fortement les périmètres et du coup réduire le nombre de communautés de communes fortement soutenue par un discours sur les capacités budgétaires de telles entités et la taille nécessaire pour avoir un projet de territoire .

Une fois de plus la France n'évolue pas au même rythme .Certains élus anticipent et collectivement arbitrent de très grands périmètres ( Nord Cotentin, Pays Basque ) d'autres rechignent et protestent contre les diktats venus de Paris , certains préfets consultent les élus d'autres imposent une réduction drastique du nombre de communautés .Les résultats montreront ces disparités : pour la première fois on voit apparaître des communautés conjuguant une ville sa périphérie et la zone rurale située dans l'aire d'influence .Un nombre important de communautés réunissant plus de 50 communes sont créés devenant des communautés d'agglomération .

## Bilan des SDCI 2016 et enjeux

- Diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (moins 39 %) dont une grande majorité (85%) acceptée par les communes. Une partie des refus a fait l'objet du « passer outre » du préfet (critères de population de la loi NOTRe non remplis),
- Une baisse qui se concentre sur les communautés de communes (moins 45%)
- Augmentation du nombre de communautés de plus de 50 communes (157) avec deux préoccupations dominantes: l'exercice des compétences de proximité (réflexion sur des pôles de proximité, secteurs...) et la gouvernance
- Quelques très grandes communautés de plus de 100 communes : Pays Basque, Cotentin Nord,
- Des communautés mixant communes rurales, communes périurbaines et villes
- Des ajustements parfois délicats vu les différences de compétences (services à la population dont scolaire, PLUI...) sur l'harmonisation fiscale (choix fréquent de la période maximale: 12 ans ) sur la réorganisation du personnel et la composition du conseil

10

L'objectif de « muscler » ces entités est atteint mais il en ressort un grand désarroi des élus des communes rurales qui se trouvent « noyés » dans des assemblées communautaires pléthoriques où ils peinent à faire exister leur situation particulière .aussi pour beaucoup la démocratie entre les deux niveaux :communes et communautés est affaiblie .Il était plus facile de se connaître, de se parler et de s'écouter dans les conseils communautaires réunissant une quinzaine de communes de plus , il y avait une communauté de problèmes de besoins et de façon d'envisager le développement .Dans ces grandes communautés le risque est de voir les problèmes urbains dominer les débats et les choix budgétaires .Ce risque de laminage des petites communes est mal vécue et n'est pas sans risque .Ce risque était déjà apparu avec le premier schéma de 2011 et c'est ce qui va infléchir la façon de voir le dispositif communes nouvelles du président de l'association des maires de France .Il est clair pour lui qu'il faut aider les communes a vivre dans ces nouveaux périmètres et pour cela elles doivent se renforcer pour exister en population et ainsi avoir plus de représentants dans les instances dirigeantes , en moyens humains et financiers pour parfois rapatrier des compétences que la nouvelle entité ne veut pas exercer .c'est le cas des services publics comme l'école, la santé ,les personnes âgées que les communautés préexistantes avaient fortement développé.

Face à ce mouvement difficile à contrarier des élus ont su innover et inventer des formes d'organisation qui ne centralisent pas tous les débats en un seul lieu ou instance ( Rouen avec une vice-présidence des communes rurales, ailleurs des zonages de taille inférieures pour que les élus initient leur projets à cette échelle infra , ailleurs une conférence des maires qui se réunit avant le conseil communautaire. Certains cherchent à donner des moyens financiers à ces sous ensemble)

La loi de 2015 ne se contente pas d'agrandir les périmètres elle aborde aussi les compétences obligatoires et optionnelles en allongeant la liste.

## Communautés de communes: 7 compétences obligatoires à exercer à terme

- 1 Aménagement de l'espace (SCOT, PLUI sauf opposition des commune)
- 2 Développement économique gestion des zones artisanales ,industrielles commerciales, portuaires aéroportuaires  
Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire et promotion du tourisme dont création et gestion Office de tourisme, gestion de zones d'activités touristiques
- 3 Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens voyage
- 4 Collecte et traitement des ordures ménagères
- 5 Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- 6 Assainissement (à compter du 01/01/2026)
- 7 Eau (à compter du 01/01/2026)

11

Le débat est vif il est à nouveau perçu comme une atteinte à a libre administration des collectivités locales. Un fois de plus la loi prévoit de s'appliquer partout dans les mêmes conditions avec des règles fixées dans le moindre détail tout ceci crispent de nombreux élus notamment ceux des zones rurales particulièrement sur des sujets techniques intercommunaux depuis longtemps comme l'eau et l'assainissement ou encore la gestion des milieux aquatiques .Ces compétences étaient soit restées communales comme la gestion de l'eau soit relevaient de syndicats anciens ayant des périmètres très différents de ceux des communautés plus axées sur un bassin de vie que sur un bassin versant. L'âpreté des débats va décaler les dates d'adoption à 2026 pour l'eau et l'assainissement des communautés de communes si un pourcentage d'élus s'y oppose.

Ces derniers soubresauts législatifs sur ces questions de choix de compétences ou de contraintes subies par les élus montrent que la loi telle qu'elle a été toujours conçue n'est plus adaptée. La quête incessante de tout prévoir dans les moindres détails au niveau central ne fonctionnent pas dans un pays avec autant de particularités géographiques et de degrés d'antériorité variable sue ces questions d'intercommunalité . De plus cela contribue à tendre encore plus les relations avec l'Etat avec des contrôles de légalité différents d'un département à l'autre. Il est urgent d'inventer des lois cadres qui laissent des marges de manœuvre aux acteurs locaux pour ajuster le dispositif localement . C'est ce qui a été réussi avec la loi Pélissard /Pirès Beaune de 2015 qui améliore le dispositif des communes nouvelles et qui fait dire à ceux qui les étudient « il n'y a pas une commune nouvelle identique ».

Par ailleurs notre conception de l'exercice d'une compétence ne tient pas compte de la situation des communes et des différentes zones de développement de la même communauté .La fusion est conçue de façon brutale univoque toute la compétence bascule dans la communauté et doit s'exercer partout dans les mêmes conditions .De plus cela va gêner voire mettre en péril des services qui existaient des communautés préexistantes plutôt rurales dont la nouvelle entité plus urbaine ne veut pas. La solution est la souplesse dans l'application d'une compétence en tenant compte de l'antériorité d et des besoins différenciés.il faudrait sur ce point aussi laisser les élus choisir et par exemple avoir des intérêts communautaires « territorialisés »

De surcroît le renforcement des compétences s'accompagne de celui de l'intérêt communautaire .Il est désormais défini par le conseil communautaire de tous les EPCI à fiscalité propre ce qui revient à s'affranchir des blocages éventuels au niveau des conseils municipaux mais cela écarte encore plus

les communes et les conseillers municipaux : seuls les délégués et ceux qui siègent dans les commissions communautaires sont à même de suivre les choix communautaires. Il y a un risque très net de perte de démocratie locale.

## L'intérêt communautaire

**L'intérêt communautaire** (à la majorité des 2/3 du conseil) dans les 2 ans au plus tard après un transfert de compétences pour les nouvelles communautés et celles existantes qui transfèrent de nouvelles compétences (à défaut la communauté exerce toute la compétence).

Les élus choisissent souvent

- Des critères physiques (taille, seuil, localisation, zonages)
- Des critères distinguant ce qui existe (qui reste communal) de ce qui est nouveau et qui sera communautaire.
- Des critères qui renvoient
  - à une liste (voirie, équipements sportifs, sociaux, touristiques ou culturels)
  - à un contrat de développement (ce qui est prévu dans un contrat)
  - à une publication (ex les sentiers de randonnées figurant dans le topo guide publié et homologués par le comité départemental de la randonnée).
  - à une zone identifiée par le cadastre dans la commune.

# **La place du développement local au sein des différents échelons territoriaux créés par les lois de 1992 à 2000, et de leur entrecroisement.**

---

Yves GORGEU

## **Développement local et communautés de communes, avec la loi ATR**

Avec la loi ATR de 1992, l'intercommunalité change radicalement la donne au regard du développement local. Auparavant avec la multiplicité des SIVU et des SIVOM, la coopération intercommunale a joué un rôle essentiel, pour le compte des communes, en faveur de l'équipement et l'aménagement du territoire, particulièrement en zone rurale. La vocation de ces EPCI qui concernaient des périmètres différents en fonction de leurs objets, n'était pas de travailler sur une stratégie de développement territoriale associant à la fois l'ensemble des communes et des acteurs professionnels, associatifs et sociaux sur un projet commun, même si en 1955 la loi avait apporté aux syndicats la possibilité de se donner une vocation multiple. Celle-ci a simplement permis de regrouper essentiellement des compétences d'équipement et d'organisation dans une même structure, et limiter l'addition des syndicats à vocation unique.

En créant les communautés de communes, la loi ATR a apporté des facteurs favorables pour s'emparer des dynamiques de développement local. Jusqu'à présent ces dynamiques étaient portées essentiellement par les pays, surtout lorsque ceux-ci étaient organisés en association, ou avec un GAL, permettant d'associer une diversité d'acteurs.

## **Une capacité de piloter un projet de développement local**

En créant des EPCI dotés d'une autonomie financière avec l'impôt, et de domaines de compétences pouvant couvrir la plupart des champs du développement et de l'aménagement, la loi de 1992 apporte des moyens essentiels pour la concrétisation d'un projet d'avenir pour leurs territoires. La collectivité n'est plus seulement maître d'ouvrage d'actions portant sur les biens publics, elle est en capacité de piloter des projets qui impliquent des acteurs de la société civile dans les domaines du développement économique, de la politique du logement, de l'insertion, des transports publics, des services à la population, de l'aménagement de l'espace, du cadre de vie, de l'environnement. Il manquait toutefois un lien fort avec les citoyens, du fait à la fois de la nomination au 2<sup>ème</sup> degré de l'exécutif et conseillers communautaires, et de l'absence de lieux de participation active avec les différents acteurs territoriaux.

Les résultats sont contrastés.

Tant que les créations des communautés de communes se sont faites sur une base volontaire des élus, il y a eu de nombreuses communautés qui se sont vraiment emparées de ces avantages pour porter une véritable dynamique de développement local. Il s'agissait pour la plupart de communautés portées par des présidentes et présidents militants et très engagés

dans cette logique, aidés par des agents de même profil, beaucoup plus animateurs ou agents de développement que techniciens territoriaux. On peut citer beaucoup d'exemples : Lanvollon, Colombey les Belles, Montagne Thiernoise, Coteaux d'Albret, Sèves-Taute, pays de l'Ourcq, Haute Maurienne, Entre Serres et Chaux, Vallée de la Soule, Haute Bruche, etc... Certaines de ces communautés ont mises en place des modes de participation citoyenne tels que commissions intercommunales ouvertes à la population, conseils intercommunaux de jeunes, conseil économique et social local, organe de coordination territorial par domaines d'activités, conseils citoyens, assemblées citoyennes, groupes de travail ouverts, modes d'écoute et d'expression des habitants...

D'autres communautés ont fonctionné de façon plus gestionnaire recherchant moins à inscrire la mise en œuvre de leurs compétences transférées dans une stratégie d'ensemble pour l'avenir du territoire à moyen et long terme, ainsi qu'au travers une mobilisation conséquente des acteurs du territoire. Fonctionnement plus classique d'EPCI, de type SIVOM à fiscalité propre, avec des élus et fonctionnaires territoriaux peu encore au fait de ce nouveau outil intercommunal, et n'ayant pas encore réalisé toute l'amplitude qu'il pouvait apporter.

## **Les manques des communautés de communes pour en faire de véritables instruments de développement local**

La question de l'intérêt communautaire est venue conforter le rôle d'outil de développement local des communautés de communes en leur assignant une fonction de « subsidiarité ascendante », c'est-à-dire de prise en compte de tout ce qui est facteur de développement pour le territoire communautaire. Les élus communautaires n'étant pas à être représentant de leur commune pour en chercher un quelconque avantage, mais à être élus du territoire, porteurs d'un projet pour celui-ci. Ce renversement de posture est évidemment bien difficile, surtout en l'absence d'un système de désignation directe. C'est l'un des points manquants pour faire de l'intercommunalité un véritable instrument de développement local. Un autre point manquant est l'absence d'obligation d'élaboration d'un véritable projet de territoire. On peut regretter à cet égard que la loi ATR n'ait pas intégrée ce que l'une des lois de décentralisation avait institué avec la charte intercommunale de développement et d'aménagement. Cela aurait pu confier une mission de projet de développement local aux nouvelles intercommunalité par la réalisation d'un travail en profondeur sur les enjeux et les ressources du territoire communautaire réalisé à l'initiative des élus avec l'ensemble des représentants des forces vives. C'était pourtant le sens de l'article 66 de la loi ATR qui institue « la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarités ». La charte intercommunale aurait été le creuset pour enrichir la réflexion des élus par l'indispensable apport des autres responsables qui vivent ou interviennent sur le territoire, et pour mûrir les choix et les contenus des compétences communautaires. Ce ne sont pas en effet les statuts d'une communauté de communes qui peuvent traduire le projet de territoire.

A cet égard il faut rappeler qu'une tentative intéressante avait été élaborée par plusieurs réseaux à dominante rurale réunis dans la plateforme « pour un monde rural vivant » pendant une longue période de préparation de la loi ATR. Cette plateforme est à l'origine de deux propositions de loi identiques, déposées par la majorité gouvernementale de l'époque, et par

l'opposition politique, proposant la création de la communauté rurale. Celle-ci ouvrait la voie à l'invention d'un échelon de projet intercommunal sur la base d'un mode de « parlements locaux » associant une formule de type district renforcé et un comité de développement local associant toutes les forces vives d'un territoire.

Faute d'une telle organisation, la place du développement local, après la loi ATR, a continué à être essentiellement portée par l'échelon et l'organisation des pays, alimentée par le déploiement des politiques contractuelles de l'Europe, de l'Etat, des régions et dans une moindre mesure des départements. Il s'est malheureusement tenu une distance et parfois même une certaine concurrence entre le courant des pays (et des PNR) et celui des intercommunalités à fiscalité propre, notamment avec la reconnaissance législative de cet échelon par la LOADT de 1995. Là encore les situations ont été contrastées.

En effet, en poursuivant leurs politiques contractuelles aux échelons territoriaux qu'elles se sont données sans intégrer le plus souvent la nouvelle donne de l'organisation territoriale, les régions n'ont pas cherché à organiser la complémentarité entre l'échelon des communautés de communes et l'échelon des territoires de développement ou des pays. Cette situation a généré des comportements très variés selon les configurations politiques en présence et les marques d'intelligence et d'ouverture de la part des responsables et des partenaires locaux. Ainsi a-t-on été le témoin d'éclatement de territoires de pays, même pour certains qui avaient une longue histoire de développement local, ou de pays qui, après un moment de flottement ont su s'appuyer sur les nouvelles communautés de communes pour se concentrer davantage sur des missions de coordination et se redéfinir leur rôle de maîtrise d'ouvrage selon des principes de subsidiarité avec les communautés de communes. D'autres exemples sont issus d'une volonté de plusieurs communautés de communes de s'associer de façon à donner plus d'ampleur à des projets économiques, touristiques ou environnementaux par exemple, et d'avoir accès à des financements de nature contractuelle.

## **Les apports de la LOADDT et de l'interférence des différentes échelles, facteurs contemporains du développement local**

### **Le croisement pays/intercommunalité**

Il a fallu attendre la LOADDT en 1999 pour établir le lien entre ces deux courants, notamment en faisant du pays un espace de coopération rural/urbain, alors que venaient de se créer les communautés d'agglomération avec la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, et en instaurant une cohérence de périmètres entre celle du pays et celles des communautés de communes. Le pays devait, entre autres, assurer ainsi un rôle de fédération des communautés de communes se trouvant dans son périmètre. Ce croisement pays/communautés était indispensable et, lorsqu'il s'est bien opéré, a été facteur de concrétisation importante de la charte du pays.

Pour bien percevoir la légitimité et la fécondité de la rencontre du pays et de l'intercommunalité, il est important de montrer en quoi le pays diffère avec les intercommunalités à fiscalité propre, et la pertinence de leur complémentarité.

|                          | INTERCOMMUNALITE  | PAYS  |
|--------------------------|---|---|
| HISTOIRE                 | Issue des institutions communales, de la responsabilité des élus dans la gestion des affaires publiques et de la légitimité du suffrage direct des élus communaux   | Issue des mouvements associatifs et de la mobilisation de la société civile en réaction aux situations d'exclusion territoriale   |
| STATUT                   | Echelon administratif fondé sur le transfert de compétences par les communes  | Echelon de coordination et d'animation qui porte un projet de territoire ne dessaisissant les communes ou groupements d'aucune compétence. Echelon qui contractualise des programmes d'actions avec l'Etat, les régions, l'Europe et organise leur mise en œuvre. |
| TEXTE DE REFERENCE       | Statut de la communauté de communes ou d'agglomération  | Texte de la charte  |
| FINANCEMENT              | Prélève une fiscalité propre et reçoit une DGF. Produit des services, subventions et emprunts   | Issu des contrats de plan Etat région et de tout autre financement contractualisé. Contributions budgétaires de communes ou EPCI  |
| TERRITOIRE               | Un ensemble de communes   | Un ensemble d'EPCI à fiscalité propre et de communes  |
| ACTIONS MENEES           | En référence aux compétences transférées et en assurant la maîtrise d'ouvrage   | Inscrites dans les programmes d'actions contractualisées et mises en œuvre par une grande variété de maîtres d'ouvrage aussi bien publics que privées. Pas ou peu de maîtrise d'ouvrage directe   |
| ACTEURS EN JEU           | Assemblée d'élus délégués des communes membres  | Elus désignés par les EPCI (ou communes) membres, et acteurs de la société civile représentant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.  |
| DEMOCRATIE PARTICIPATIVE | Possibilité d'instituer des comités consultatifs sur toute question d'intérêt intercommunal relevant d'une compétence de l'intercommunalité<br>Obligation depuis 2015 (loi NOTRe) d'un conseil de développement pour les communautés de communes de + de 20 000 habitants | Obligation d'un conseil de développement associé à l'élaboration de la charte, à la mise en œuvre du contrat et à l'évaluation  |

L'articulation entre les intercommunalités et le pays est essentielle. La réussite de la politique de développement local s'appuie beaucoup sur l'engagement des intercommunalités et de la bonne compréhension de leurs intérêts à s'y rallier. C'est à partir de la pratique intercommunale qu'il est plus aisé d'identifier les domaines d'actions qui relèvent d'enjeux territoriaux de plus grande taille et de bien situer la place que doivent occuper chaque intercommunalité dans une politique de pays. Les communautés de communes peuvent attendre beaucoup des pays pour qu'ils participent notamment au financement d'opérations, dans leur domaine de compétences, qui s'inscrivent dans des enjeux territoriaux de plus grande envergure.

### **La reconnaissance des projets ascendants portés par les échelles infra**

De façon plus générale, cette loi a redonné un souffle important à l'esprit du développement local en l'adaptant de façon pertinente au contexte de l'époque. En décrétant d'abord l'abandon du schéma national d'aménagement du territoire, elle reconnaît que l'aménagement du territoire ne peut plus se fonder uniquement sur une politique nationale, et c'est le niveau régional qui est reconnu comme niveau de cohérence en matière d'aménagement du territoire, avec toutes les possibilités d'évolution qui peuvent se dessiner dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation. Mais surtout elle a introduit une dimension ascendante, depuis longtemps revendiquée par les acteurs locaux, pour orienter et adapter les politiques de l'Etat et des régions aux échelles infra que sont les pays, les agglomérations et les parcs naturels régionaux. C'est un tournant important dans l'évolution des politiques et des institutions territoriales puisqu'à côté d'une approche technocratique faite de découpages imposés et de grands programmes d'équipements sont reconnues des démarches globales qui partent des territoires et qui sont négociables avec les institutions établies. Les pays et les agglomérations sont ainsi appelés à devenir partenaires avec l'Etat et les régions pour les politiques territoriales. Cette évolution est concrétisée par deux dispositions importantes de la loi :

- La reconnaissance du pays comme niveau d'élaboration d'un projet d'aménagement et de développement sur 10 ans, c'est à dire d'une politique territoriale concrétisée par une charte. C'est un document d'orientation qui dit le territoire qu'on veut laisser à la prochaine génération. L'expression du projet n'est pas à ce stade la présentation de ce que l'on va faire, mais bien l'image argumentée du futur, fruit d'un accord entre élus et acteurs de la société civile sur des orientations et des stratégies pour le devenir du territoire. La charte prend le « statut » d'un texte fondateur auquel tous les partenaires devraient se référer pour agir dans le même sens.
- Le volet territorial des contrats de plan Etat Région, avancée majeure qui permet de distinguer dans les contrats de plan Etat Région (CPER) des enveloppes financières spécifiquement réservées aux contrats territoriaux. Ces enveloppes sont variables selon les régions et donnent lieu à des conventions d'application qui précisent les priorités et le sens des politiques territoriales portées par les régions et négociées avec l'Etat.

## **Relation ville/campagne, fondement bien difficile des logiques de développement local**

En affichant la volonté d'intégrer à travers le pays la relation entre les pôles urbains et l'espace rural, la LOADD ne confère plus au pays la spécificité rurale que lui donnait la loi d'orientation de 1995. Le pays doit prendre en compte les réalités socio-économiques qui organisent la vie courante des gens et qui correspondent à des entités vécues et reconnues par un grand nombre d'acteurs. L'opposition traditionnelle du rural et de l'urbain n'a en effet plus de sens depuis longtemps tant l'interpénétration de plus en plus importante entre la ville et la campagne marque les modes de vie d'un nombre très important d'individus. L'article 2 de la LOADD précise que l'aménagement et le développement durable sont fondés sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains et que les pays doivent en être l'expression.

On sait combien il est difficile d'organiser cette complémentarité et solidarité tant peuvent être fortes les tensions entre communes de taille différente.

Pour concrétiser l'objectif qui vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural, la loi est malheureusement bien ambiguë. Elle veut faire du pays l'expression de ces solidarités et pourtant elle dissocie le projet de pays et le projet d'agglomération en deux articles séparés et selon des procédures radicalement opposées avec à la clé deux contrats différents. De surcroît, elle renvoie leurs complémentarités à une simple convention.

Cette dissociation est d'autant plus regrettable que le projet d'agglomération n'est pas traité à la même enseigne que celui du pays. La procédure est réduite à sa plus simple expression puisqu'elle est dépourvue de tout avis et de tout arrêté préfectoral alors que pour le pays la procédure est lourde et compliquée avec pour conséquence une multitude d'étapes à franchir et des délais de transmission et d'instruction qui sont néfastes et démobilisateurs vis à vis des dynamiques locales engagées. Quant au projet d'agglomération, très peu de distinction est faite avec le contrat d'agglomération puisque rien ne sépare leur élaboration et leur approbation, le projet n'a pas de durée, ni d'évaluation, ni de révision.

Le sens même donné par la loi au pays aurait voulu naturellement qu'il y ait un seul projet, une seule charte de pays intégrant le projet d'agglomération, et même pourquoi pas un seul contrat avec des ramifications différentes tel qu'un volet urbain intégré au contrat de pays, ce qui réglerait de surcroît la difficile question du décalage dans le temps de la signature du contrat d'agglomération et du contrat de pays.

La solidarité urbain/rural au sens de la LOADD est malheureusement totalement dévoyée par une circulaire du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération en donnant un pouvoir hégémonique aux préfets pour intégrer des EPCI et pays dans le giron des communautés d'agglomération prenant toute la main mise sur l'aire urbaine avec son SCOT considérée comme le périmètre de référence de l'agglomération.

On est loin de l'esprit de la loi sur la politique des pays, et des réalités locales sur lesquelles, seules, peut s'engager progressivement le chantier des solidarités urbain/rural.

## Conseil de développement, quelle avancée démocratique ?

Une autre dimension essentielle de la LOADDT concerne la place et les rôles accordés à l'ensemble des acteurs sur les territoires. En cela, la loi se situe dans une logique de dynamisation sociale ascendante et non dans une logique d'administration territoriale. Le pays est amené à être le rassemblement et l'expression des familles d'acteurs qui agissent et font la vie du territoire, les habitants y compris. La LOADDT cherche de cette façon à redonner aux pays le sens qu'ils s'étaient donnés, à l'origine dans les années soixante, caractérisé par la mobilisation de la ressource humaine et sa capacité à se prendre en charge, par le rôle fédérateur des liens avec le territoire, faisant fi des découpages administratifs et politiques, par l'approche transversale des problèmes et le rejet des politiques sectorielles. En instituant le conseil de développement, la loi cherche à doter les territoires d'un système permanent de mobilisation, de rencontre et de dialogue entre les acteurs et personnes du monde professionnel, social, culturel et associatif qui veulent participer au devenir de leur territoire, et les élus. En jouant à la fois sur l'obligation de constitution d'un conseil de développement et sur un énoncé minimum de ses missions et sur sa libre organisation, la loi laisse une forte marge de manœuvre.

Cette sorte "d'indétermination législative" fait que beaucoup de territoires se sont interrogés sur la façon de créer le conseil de développement, sur sa composition, sur ses missions, ses modalités de fonctionnement et ses moyens, sur l'effet de ses initiatives, de ses propositions et de ses prises de position. Cela interpelle aussi de nombreux réseaux associatifs et provoque échanges, concertation, et débat.

Le résultat sont des constructions très variées de « qualité démocratique » diverse, qui malheureusement pour un certain nombre se sont réduites à une assemblée formelle de pays ne relayant pas vraiment les aspirations et les expressions de la population. En ce sens c'est le lien avec les communautés qui devrait apporter un rôle moteur dans la participation de la société civile aux choix qui la concernent.

Puisque les pays sont appelés à s'appuyer sur les intercommunalités à fiscalité propre pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de leur charte, il aurait été pertinent que l'association des acteurs de la société civile soit également organisée de façon complémentaire au niveau des intercommunalités. Le rôle des intercommunalités est important pour accompagner et relayer l'ouverture sur la société civile. Celle-ci pour être effective et toucher les organisations qui sont les plus proches des gens doit se faire sur la proximité. L'idée d'un seul lieu de parole à l'échelle du pays pour le conseil de développement n'est pas le meilleur schéma. Les questions sont trop nombreuses et le territoire trop grand. Il semble plus judicieux de penser à plusieurs échelles de débat appropriées aux différents types de sujets, en initiant par exemple des sortes de ramifications du conseil de développement en lien avec les intercommunalités sous des formes appropriées.

Les conseils de développement ont à être, pour partie, l'émanation des modes de participation et de dialogue de la société civile avec les responsables des communautés de communes. Il s'agit d'instituer une gouvernance territoriale d'un type nouveau, dans lequel le rôle des acteurs de la société civile dépasse une simple fonction consultative pour exercer une fonction de co-implication, voire de co-préparation à la décision.

## **Passer du développement local au développement local durable**

Tel est l'orientation majeure qu'apporte la LOADDT dans son appellation même. La mise en œuvre de la politique territoriale de la LOADDT porte des enjeux d'avenir très importants qui relèvent de changements de comportements et de mentalité à tous niveaux de l'organisation administrative de l'Etat, et des collectivités locales. C'est une loi qui anticipe sur les politiques de transition qui vont être de plus en plus mises en avant à toutes les échelles, et sur les prises de conscience des populations de se tourner vers d'autres modes de développement.

C'est en orientant de façon concomitante les contenus de la charte de pays et des compétences des communautés sur le développement durable que les territoires s'emparent de plus en plus des enjeux écologiques et climatiques. Les principaux défis de durabilité à apporter au développement local sont :

- La lutte contre le changement climatique et la maîtrise de l'énergie avec la réalisation de plans climat territoriaux et le recours accru des énergies renouvelables
- La lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles
- La mise en œuvre d'un urbanisme moins consommateur d'espace, respectueux de la singularité des lieux et performant sur le plan énergétique
- La réalisation de modes d'habitat durables et adaptés à la diversité des besoins
- La préservation de la biodiversité et le maintien et restauration des continuités écologiques
- La recherche de modes de transports et de mobilité économes en émissions de gaz à effet de serre
- La disponibilité de la ressource en eau en encourageant des consommations plus économes et en limitant les pollutions
- La réduction de la production de déchets et le recyclage des matières organiques
- L'encouragement de l'agriculture biologique, l'organisation de filières et circuits courts et la multifonctionnalité de l'agriculture
- L'organisation de l'offre de soins dans le domaine de la santé et de l'accompagnement des personnes sur l'ensemble des territoires
- Une attention accrue aux personnes en difficulté économique et social
- La mobilisation et la coopération avec les universités et écoles supérieures pour favoriser les recherches d'innovations
- L'organisation des liens de coopération entre territoires ruraux et urbains et des complémentarités territoriales
- La mise en place de nouvelles formes de gouvernance qui favorisent la mobilisation et la concertation entre tous les acteurs, notamment associatifs, et la mutualisation des moyens

## **L'apport de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) pour intégrer une approche spatiale territoriale aux dynamiques de développement durable.**

### **Une dimension essentielle du développement local**

La loi SRU modifie en profondeur la donne sur la planification spatiale et sur une nouvelle manière de traiter l'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus de considérer le territoire comme une page blanche sur laquelle sont déposés infrastructures, aménagements et habitats et d'établir un simple zonage. Le Scot est fondé sur un projet qui doit mettre au cœur de la problématique urbaine et rurale les identités territoriales avec toutes leurs composantes environnementales et culturelles qui les caractérisent. Les objectifs affichés de la loi sont très clairs et rejoignent les défis de développement durable : gestion économe de l'espace, lutte contre l'étalement urbain, lutte contre la ségrégation spatiale, économie d'énergies, respect des équilibres naturels, protection des espaces agricoles et forestiers, prévention des risques naturels, promotion d'actions de qualité sur l'habitat, sur le cadre de vie et sur les modes de déplacement.

La mise en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, et notamment de son titre 1<sup>er</sup> consacré au renforcement de la cohérence des politiques urbaines et territoriales, appelle donc à se donner une démarche spatiale dans le cadre des défis du développement local durable.

L'intérêt d'associer charte de pays et SCOT est multiple : Le SCOT donne de l'importance à une approche spatiale du projet de territoire. Il renforce le poids de la charte par un document d'urbanisme. Il conforte le rôle de la structure de pays en lui conférant la compétence de cohérence territoriale. Il peut établir une continuité et une relation de coopération avec un territoire voisin puisque le SCOT peut concerner soit l'ensemble du territoire du pays, soit un secteur particulier, soit être à cheval sur plusieurs territoires, notamment avec une agglomération.

### **Prendre en compte les différenciations territoriales**

La connaissance fine de l'espace territorial avec l'identification précise sur ses différentes parties des problèmes, des difficultés, des évolutions, des richesses et points forts qui y sont attachés constituent un fondement important d'une démarche de développement local durable. La solidarité spatiale doit être au cœur d'une démarche d'élaboration de charte pour assurer le déploiement de fonctions complémentaires permettant de raccrocher les différentes parties d'un territoire entre elles (notamment entre pôles urbains et espace rural) et à assurer une répartition la mieux équilibrée des activités et services sur le territoire. Une démarche spatialisée peut se caractériser par un processus qui comprend :

- Un travail de repérage cartographié
- Un travail de qualification ou d'appréciation collective des différentes aires qui composent le territoire
- Un travail d'identification et de négociation sur des enjeux spatialisés
- Un travail d'expression des vocations du territoire
- Un travail sur les choix stratégiques d'organisation spatiale

Une telle démarche permet sur les différents secteurs du territoire d'orienter de façon pertinente les aptitudes à conforter, la nature des actions à soutenir, les comportements à préconiser, les usages de l'espace à préconiser, les projets à proscrire, et ceci dans de nombreux domaines : l'urbanisme, l'offre de logement, les loisirs et le tourisme, l'implantation d'activités etc... L'approche paysagère peut participer utilement à une telle démarche.

En couplant ainsi un volet aménagement et un volet développement durable, cette loi amène à se fixer des objectifs différenciés et adaptés aux différentes parties du territoire, selon leurs caractéristiques, leurs positionnement, leurs enjeux et leurs vocations. Elle anticipe d'une certaine manière l'idée déjà formulée d'un traitement différencié de mesures, de compétences et de dispositions propres à certains territoires ou certaines parties de territoire.

### **L'enjeu majeur d'une compétence intercommunale pour l'urbanisme**

Et surtout il aura fallu de nombreuses années, émaillées par une multitude de circonvolutions en tous genres, pour faire passer la compétence PLUI à l'échelon intercommunal. Cet aboutissement renforce le sens même de la loi SRU, afin de sortir du pré carré de l'individualisme communal, de se détacher des contraintes et pressions subies par les maires, et de soustraire de la main des communes la compétence urbanisme. Celle-ci aurait dû depuis les lois de décentralisation ne jamais être dispersée sur les 36 000 communes de France. C'est ce qui a esquiné le territoire français avec tout ce que les communes ont cherché à se doter en équipements, infrastructures, bâtiments industrielles et commerciales, accapuration des terres agricoles, lotissements en tous genres, banalisation... au détriment de toute prise en compte des richesses écologiques, patrimoniales, de biodiversité, de ressources locales et de bien être humain et collectif. C'est ce qui a produit la France moche.

Le PLUI est un élément essentiel pour inscrire un projet de développement local sur un espace intercommunal. Il n'a du sens qu'à condition qu'il soit travaillé et partagé par l'ensemble des communes et des acteurs territoriaux, et qu'il ne soit pas l'apanage de bureaux d'études. Les échelles de communauté de communes volontaires offraient une belle opportunité de mobilisation autour de choix à prendre pour assurer une juste répartition des services et de modes de développement respectueux des qualités environnementales et humaines du territoire.

Avec les fusions et agrandissement des communautés le PUI ne peut plus être un levier pertinent de démarche de développement local et devient un outil aux seules mains d'une « technostructure » intercommunale. Dans cette configuration c'est à la commune nouvelle que doit revenir la compétence PLUI.

## **L'avènement d'un écosystème du développement local, et sa mise à mal avec la poursuite de la réforme territoriale depuis 2010**

Avec l'ensemble des lois fondatrices des nouveaux territoires depuis 1992 à 2010, on peut dire qu'une sorte d'écosystème du développement local s'est mis en place qui, à force de tâtonnements, a apporté une nouvelle manière contemporaine de faire du développement local, dans un environnement d'organisation territoriale et de diversité de politiques contractuelles devenu complexe. Cet écosystème repose pour beaucoup sur le triptyque « pays/intercommunalité et communes/associations », soutenu financièrement par les Régions, parfois par les Départements et secondairement par l'Etat et l'Europe. Dans cet écosystème, les Pays jouent, du fait de leur mode de gouvernance pluri-acteurs, de leur souplesse structurelle et de l'absence de compétences propres (au sens institutionnel), un rôle fondamental de liant (outil de dialogue), d'ensembliser (outil de coopération et de participation) et d'innovation (au sens de la mise en place de services et d'actions adaptés aux besoins locaux). Ce sont là des fonctions essentielles du développement local dont il faut prendre la mesure avec la qualité des actions de développement que cet écosystème a permis de réaliser.

Cela a malheureusement été mis à mal avec les nouvelles lois qui, à partir de celle sur la réforme des collectivités territoriales de 2010 puis de la loi MAPTAM en 2014 et de la loi NOTRe en 2015, ont enrayés l'équilibre du dispositif. Les nouveaux périmètres des intercommunalités XXL définis par l'Etat, souvent en lieu et place du pays, avec des mises en œuvre de compétences très disparates et de nouveaux et lourds transferts de compétences difficiles à mettre en œuvre comme celle de la GEMAPI, sont venus casser les dynamiques et méthodes de développement local qui avaient été longuement construites par les acteurs locaux. Les contributions qui suivent abordent cette nouvelle période en montrant les difficultés à absorber de telles transformations, accentuées souvent par des politiques publiques qui ont stoppé les soutiens financiers de l'ingénierie du développement portée tout autant par les pays et le monde associatif, et par des modes d'appel à projets qui prennent le pas sur les politiques contractuelles pluriannuels, et qui éloignent de plus en plus les exécutifs régionaux d'un appui important aux démarches de développement local.

## LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL, C'EST MAINTENANT !

---

Jean-Marie GOURVIL<sup>2</sup>

Malgré les critiques et les remises en cause, il me semble que le concept développement social local (DSL) est à nouveau fortement d'actualité. Trois dimensions restent en effet pertinentes :

1) la co-construction des projets et la participation des usagers, des habitants que désigne le concept de développement, l'empowerment est l'un des éléments du processus participatif de développement<sup>3</sup>,

2) l'ancrage territorial du projet élaboré que désigne le concept de local,

3) la mobilisation des acteurs dans ce que la sociologie wéberienne appelle l'action sociale qui vise de façon plus large que le travail social, l'action de la société sur elle-même, le jeu des acteurs, le « faire société » que désigne le concept de social. Le DSL privilégie l'entrée dans ce « faire société » en partant comme Saül Alinsky le préconisait<sup>4</sup>, des personnes et des communautés les plus fragiles. On doit aujourd'hui concevoir encore une entrée dans le développement local par la fragilité sociale, mais en y ajoutant certainement le risque écologique, la responsabilité environnementale.

Mais cette actualité du DSL ne va pas de soi. Il est pour certains daté et renvoyé aux années 1980-1990, on lui préfère une pluralité de concept le développement local<sup>5</sup>, le développement social, l'ingénierie sociale, l'action collective, l'intervention sociale d'intérêt collectif<sup>6</sup>, l'action communautaire, l'innovation sociale<sup>7</sup>, l'empowerment en opposant ces termes les uns aux autres comme si les trois dimensions évoquées ci-dessous n'étaient pas sans cesse à l'œuvre dans toutes ces approches. Le concept de DSL n'est pas forcément l'unique concept acceptable qui invaliderait les autres. Mais le non emboîtement des concepts de notre champ en perturbe largement la lisibilité. Les éléments fondamentaux d'une grammaire sont divers et remplissent des fonctions bien identifiées mais leur emboîtement au sein d'un même système finit par permettre que l'on parle une même langue et qu'on puisse l'apprendre. On pourrait choisir pour fédérer toutes ces pratiques, le terme de travail communautaire, d'organisation communautaire ou tout autre terme que le DSL. Peut-importe, mais il faut éviter d'opposer ces termes et

---

<sup>2</sup> Jean-Marie Gourvil né en 1946 à Caen dans une ville en ruines devant se reconstruire. Assistant social. Licence de sociologie/université de Vincennes (dans le bois), master en travail social communautaire/université de Montréal et diplôme en science politique/université Laval à Québec. Ancien directeur des études à l'IRTS de Normandie/ Caen et consultant en développement social local. A dirigé avec M. Kaizer le livre collectif *Se former au développement social local*, Dunod ; 2008. Initiateur avec Claude Larivière de l'AIFRIS (<https://aifris.eu/index.php>).

<sup>3</sup> Développement bien distinct du concept de croissance, voir pour cette approche aussi bien les travaux anciens, mais pérennes d'Economie et humanisme que ceux de François Perroux.

<sup>4</sup> Saul Alinsky, *Le manuel de l'animateur social*, Seuil, 1976

<sup>5</sup> Livre UNADEL : Vous avez dit développement local, Librairie des Territoires 2019

<sup>6</sup> De Robertis et les textes des diplômés

<sup>7</sup> Depuis le CIIS et dans tous les appels à projet. Voir le livre de Saint-Saulieu sur les innovations sociales et l'article perso dans la revue Service social ;

davantage les mettre en synergie dans un système de pratiques hiérarchisées et bien identifiées qui prennent sens parce que participant toutes de la même démarche. Le concept de DSL est une des tentatives permettant de fédérer les approches à l'œuvre.

Le DSL ne va pas de soi aussi, parce que le nombre incroyable d'expériences de DSL n'ont pas permis de renverser les tendances lourdes de notre administration sociale jacobine plus déconcentrée que réellement décentralisée et de faire éclore de façon significative la métamorphose sociale espérée<sup>8</sup>. On cherche à travers d'autres concepts méthodologiques dont on construit et déconstruit sans cesse la panoplie au grès des fantaisies des hauts conseils et des travaux d'universitaires, à trouver la façon de construire le vivre ensemble dans un *Etat social qui ne fonctionne plus*<sup>9</sup>.

Faut-il alors remettre en cause le DSL lui-même ou s'interroger sur les lourdeurs technocratiques qui le rendent impossible, les racines profondes de ce que Alain Peyrefitte avait appelé le « Mal français », liées au fondement même de la République napoléonienne ou selon un autre angle d'attaque, liées à la modernité<sup>10</sup> ?

Trois points dans ce court texte : un retour sur 50 années de vie avec le DSL en tête, vie personnelle et vie de toute une génération de professionnels-militants, une réflexion sur les blocages profonds qui n'ont pas permis l'effervescence espérée, enfin les raisons qui peuvent nous permettre de penser que le temps du DSL, c'est maintenant !

## **1. Le développement social local, l'expérience d'une génération.**

La génération qui naît au lendemain de la Seconde Guerre mondiale découvre les postures du développement social et local à travers divers mouvements d'éducation populaire et les ouvrages précieux édités notamment par les *éditions ouvrières* et sa collection *Economie & Humanisme*. Ma rencontre avec Robert de Caumont<sup>11</sup> fut fondatrice. Il présente à tous les groupes de jeunes militants de l'agglomération caennaise qui le souhaitent, le projet de ville nouvelle d'Hérouville St Clair dont il a la responsabilité. Projet urbain et projet social s'appuyant sur une vision nouvelle de la démocratie. Les premiers pas des politiques de la ville lui doivent beaucoup. Figure comparable à Hubert Dubedout maire de Grenoble de 1965 à 1983.

Permanent à l'ASTI de Rennes au début des années 1970, je collabore avec Jean Verpraet fondateur et directeur de l'Office Social et Culturel (OSC) de la Ville de Rennes. Ancien chargé de développement en Afrique, il entraîne les associations et les institutions sociales et culturelles de la ville en pleine mutation urbaine, dans une stratégie de développement local<sup>12</sup>. Il connote

---

<sup>8</sup> En publiant le livre « *Se former au développement social local* », op. cit., nous espérions une recombinaison intégrale du système de l'action sociale autour des solidarités territoriales. Il n'en a rien été ; le DSL est resté longtemps encore comme une approche parmi d'autres parmi les « actions collectives » menées par les travailleurs sociaux, c'est-à-dire les actions orientées vers plusieurs personnes en même temps.

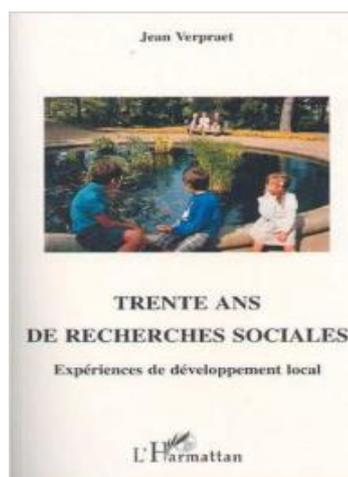
<sup>9</sup> Hélène Strohl, *L'Etat social ne fonctionne plus*, Albin Michel, 2008.

<sup>10</sup> Hélène Strohl, Repenser l'intervention sociale, *Le Sociographe*, N° 67, septembre 2019.

<sup>11</sup> <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2017/08/28/robert-de-caumont-fondateur-des-gam-est-decede>

<sup>12</sup> <http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=6750&razSqlClone=1>

toujours le développement local avec d'une dimension de recherche sociale. L'OSC est un laboratoire collectif<sup>13</sup>. L'ASTI met en place des groupes d'alphabétisation et puise dans Paolo Freire la pédagogie de conscientisation<sup>14</sup>.



Dans le champ du travail social, le développement social local fit son apparition de façon précoce à l'ITSRS de Montrouge. Cet établissement est géré par une fondation largement ouverte à la culture nord-américaine. Mais durant les années 1970 le concept présenté aux étudiants en service social est celui de travail social communautaire dont l'institut devient sous la houlette d'enseignants américains, québécois et français comme la jeune sociologue Élisabeth Maurel, l'un des fers de lance de cette approche en France. C'est au début des années 1980 que Georges Gontcharoff, alors chargé de mission au Ministère des Affaires sociales, lance lors d'un colloque dans cet institut, le concept de développement social local. Cet institut est resté longtemps en avance dans ce champ, notamment en collaborant activement avec Christian Bachmann<sup>15</sup> enseignant à l'université de Villetaneuse et défenseur du concept d'ingénierie sociale. Le même mouvement est visible dans de nombreuses autres Ecoles de travail social en France : l'Ecole Normale sociale, celle de la CNAM, l'ALDESS à Lyon, l'ATFAS à Toulouse et d'autres encore. A cette époque de nombreux travailleurs sociaux participent aux sessions sur le travail social communautaire à l'Institut Européen interuniversitaire d'action sociale de Marcinelle en Belgique. Une coordination des travailleurs sociaux communautaires avait même vue le jour. A la fin des années 1970 Hélène Massa, formée à Montréal, crée à l'Institut de Montrouge un cycle de formation au travail social de groupe, approche qui permet la transition entre l'aide individuelle et le développement territorial par une mobilisation des acteurs dans la solution des problèmes qui les concernent<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Les Amitiés sociales à Rennes ont rempli un grand rôle dans cette stratégie. Je remercie Albert Perras qui me mis le pied à l'étrier.

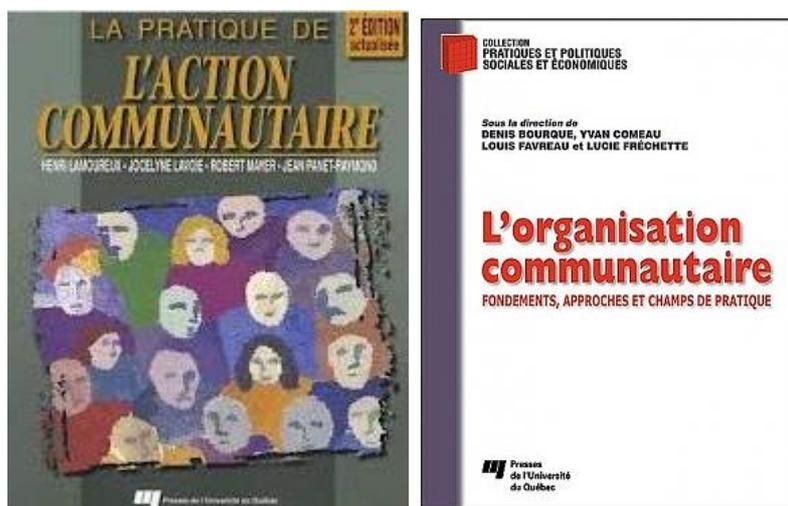
<sup>14</sup> L'ASTI utilisait d'abord la méthode d'alphabétisation très scolaire de l'Amicale des Algériens en Europe avant de découvrir la pédagogie de conscientisation de Paolo Freire et le Comité de Liaison pour l'Alphabétisation et la promotion. Paolo Freire a marqué plusieurs générations de militants.

<sup>15</sup> [https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_1997\\_num\\_77\\_1\\_2977](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1997_num_77_1_2977)

<sup>16</sup> L'approche internationale baptisée « social group work » (travail social de groupe) a été reprise par Cristina de Robertis dans un premier livre intitulé *intervention collective*, Bayard, 1995. Elle introduit quelques années plus tard,

Après la formation d'assistant social à Montrouge, je travaille sur le XIIIème arrondissement qui se veut terre d'innovations sociales. C'est l'époque de la création du Centre d'information sur les innovations sociales (CIIS) et de la revue *Autrement* dont les premiers numéros sont des monuments d'une grande actualité. Les travailleurs sociaux découvrent la sociologie des organisations et se positionnent comme acteurs "marginiaux sécants"<sup>17</sup> innovants. Les recherches menées par Renaud Sainsaulieu et ses collaborateurs illustrent la ligne prometteuse des innovations sociales qui revient au-devant de la scène aujourd'hui à travers le Carrefour des innovations sociales<sup>18</sup> et le site plus ancien d'APRILES<sup>19</sup> explicitement orienté vers le DSL.

Le Québec attire dans les années 1970-80 les jeunes Français voulant découvrir le travail social communautaire. Titulaire d'une bourse du gouvernement canadien, je participe durant cinq années, comme étudiant d'abord, puis comme chargé d'enseignement à l'Université de Montréal, aux réflexions sur la Réforme de l'action sociale et de la santé dite Réforme Castonguay<sup>20</sup> qui place la démarche communautaire au centre de la stratégie de l'action publique<sup>21</sup>. Découverte de l'approche communautaire et des travaux de recherche universitaire et professionnelle qui n'ont aucun équivalent en France. Cette collaboration fut pérenne malgré mon retour en France dans le monde des IRTS.



avec d'autres auteurs, le concept d'intervention sociale d'intérêt collectif (ISIC) concept beaucoup plus large, qui souhaite englober toute les approches communautaires et territoriales, y compris le DSL. Le ministère des Affaires sociales retient cette option dans les référentiels de formation qui suivront.

<https://www.presses.ehesp.fr/produit/lintervention-sociale-dinteret-collectif-de-la-personne-au-territoire/>

<sup>17</sup> Concept emprunté à Michel Crozier pour qui l'innovation apparaît à travers le jeu des acteurs inscrits dans une organisation, mais ayant un ancrage extérieur à celle-ci, ils sont dedans/dehors et apportent les impulsions nécessaires à l'adaptation de l'organisation.

<sup>18</sup> <https://www.carrefourdesinnovations sociales.fr/fr/node/102>

<sup>19</sup> <http://www.apriles.net/>

<sup>20</sup> Castonguay préside la commission d'enquête sur la santé et le bien être social avant de devenir Ministre des Affaires sociales et mettre en œuvre sa réforme.

<sup>21</sup> Mettre la référence de l'article de la revue de psychologie critique

Devenu responsable de formations je saisis le concept de développement social local proposé par Georges Goncharoff et pars, comme et avec tant d'autres, à la bataille. Nicole Questiaux avait écrit la célèbre note aux travailleurs sociaux<sup>22</sup>, qui reste aujourd'hui encore une excellente « feuille de route ». Le contenu de la note est repris quelques années après par Philippe Seguin, ministre des Affaires sociales, la voie semble ouverte.

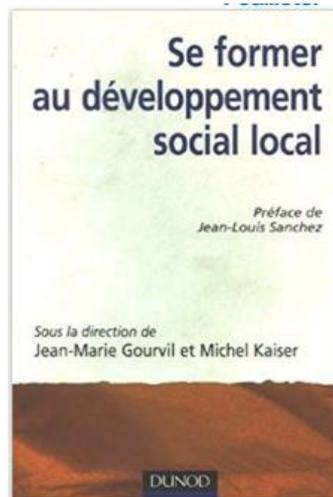
Les caisses de MSA ont été les premiers acteurs avec lesquels j'ai pu travailler. Lentement au cours des années 1980-2000 les expériences de DSL se multiplient en France. Les DESS universitaires intégrant ce sigle se multiplient, Les ouvrages spécialisés sont nombreux. Les grandes institutions s'emparent de ce concept et en font un objectif stratégique, citons la CNAF, la Fédération des Centres Sociaux fidèle à son histoire, les Départements et les grandes villes. L'Association Nationale des Responsables de Circonscription fait le pas et devient le Mouvement pour le Développement Social Local. L'Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale fait du DSL un point majeur de leurs colloques et congrès. Une déclaration de nombreux directeurs généraux des départements en faveur d'une approche de type DSL marque un point fort dans cette évolution<sup>23</sup>.

Avec la décentralisation des Affaires sociales des années 1980 les Conseils généraux tentent de prendre leur autonomie face à la direction générale des Affaires sociales et de produire leurs propres observations de l'action sociale et leur propre expertise. L'association des départements de France ne s'engouffrera pas dans cette perspective, ce fut Jean-Louis Sanchez qui en créant l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale (ODAS) puis en dirigeant le *Journal de l'Action sociale*, structure cette fonction de recherche et de prospective. Je deviens compagnon de route de l'ODAS. Epoque où après Pierre Méhaignerie, Michel Dinet préside l'ODAS. Avec l'ODAS le DSL avance à grands pas, la mobilisation est forte. Accompagnements de projets (le plus emblématique pour moi fut l'accompagnement des projets des quartiers de Mantes-la-Jolie), congrès, colloques, formations mobilisent les terrains y compris le terrain communal. Mais au fil des années l'ODAS reste la création de son initiateur et n'arrive pas à être le levier culturel qui aurait pu produire le changement attendu.

---

<sup>22</sup> <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2012-3-page-135.htm>

<sup>23</sup> [https://www.esn-eu.org/userfiles/Documents/News\\_Presentations/Paper\\_andgdgard\\_FR.pdf](https://www.esn-eu.org/userfiles/Documents/News_Presentations/Paper_andgdgard_FR.pdf)



Dans les années 2010 il nous faut prendre conscience que cette longue aventure, celle de toute une génération, n'a pas produit les effets escomptés. Les politiques de la ville ne sont souvent que des processus exogènes, descendants, les Départements forts engagés dans le DSL sont submergés par les problèmes de gestions des politiques qui leur sont imposées, les procédures de travail des professionnels taylorisent les pratiques. La logique du guichet l'emporte sur celle de la «fabrique du social». Le DSL est resté héroïque et marginal. Les politiques publiques n'ont pas intégré les logiques endogènes, le local est toujours au service des politiques publiques nationales. Le secteur associatif est également dans cette logique, certes celles liées à l'Enfance inadaptée, mais aussi celles que regroupait l'ancienne FNARS.

Par ailleurs l'espoir de voir se rencontrer réellement sur le terrain, dans une même synergie, les deux fleuves historiques du développement social local<sup>24</sup> : celui lié à la tradition solidariste issue du XIXème (socialisme utopique, maisons sociales, le Sillon...) et celle de l'aménagement du territoire participatif dont l'UNADEL est l'un des représentants majeurs, n'a pas eu lieu de façon satisfaisante. Education populaire et aménagement participatif du territoire se sont rejoints bien souvent sur le terrain dans les politiques de la ville, le travail social a collaboré avec l'Education populaire et en est en partie issue, mais n'a que trop peu collaboré avec les acteurs de l'aménagement du territoire participatif. La souffrance sociale qui est son objet a trop souvent été considérée par le travail social comme n'ayant aucun rapport avec la recherche de citoyenneté active<sup>25</sup>.

## 2. Les solidarités de proximité en butte au mal français. La volonté de comprendre.

La résistance au DSL n'est pas neuve. Nous la sentions depuis de nombreuses années. Tout en avançant, il fallait essayer de comprendre quelles sont les pesanteurs qui nous empêchent

---

<sup>24</sup> Jean-Marie Gourvil, Article Le développement social local, Sous la direction de J-Y Barreyre et Brigitte Bouquet, *Nouveau Dictionnaire critique d'action sociale*, Bayard, 2006, p.175-180.

<sup>25</sup> La prédominance des « psy » dans le champ du travail social n'est lentement rééquilibrée que depuis peu.

d'avancer, de voir éclore ce qui était en germe. Longues réflexions qui prennent racine dès l'université de Vincennes lorsque je suivais les cours de Daniel Defert (le compagnon de Michel Foucault), de Jacques Donzelot et de Philippe Meyer. Le Québec m'a permis aussi de mieux comprendre le « Mal Français ».

Un premier blocage empêchant le DSL de s'épanouir est organisationnel. Il est lié au fonctionnement même de l'administration publique, des services et associations parapubliques qui en dépendent. L'administration structurée en silos ne permet pas l'intervention sur un réel local toujours systémique et complexe. Par ailleurs la conception « administrative » de la souffrance des personnes, toujours perçue comme individuelle, n'a de réponse qu'individuelle, celle de l'ayant droit qui échange la reconnaissance de sa précarité contre une prestation matérielle ou une aide professionnelle qui ne concerne que l'individu, voir sa famille, mais jamais au-delà<sup>26</sup>.

Le second blocage plus fondamental reste dans l'ombre parce qu'il heurte la « bien-pensée » républicaine et moderne communément admise. Quelle vision de l'histoire sociale habite le milieu social ? Michel Foucault nous incitait à faire l'archéologie de nos savoirs ! Dans les centres de formation l'histoire sociale généralement présentée aux étudiants commençait avec le Pacte social conçu par la Résistance et mis en œuvre pendant les trente glorieuses. Le DSL était considéré alors comme marginal ou même régressif. D'autres enseignants remontaient au XIX<sup>ème</sup> siècle, à l'invention du social<sup>27</sup> et aux discours sur la solidarité républicaine. Dans la ligne de Michel Foucault, c'est en fait la modernité elle-même qui paraît problématique. Le grand tournant dans l'histoire des mentalités est celui de la fin du XVII<sup>ème</sup>. A travers l'enfermement des pauvres, la rationalité « moderne » cherche non à prendre soin du pauvre, mais à gérer la pauvreté<sup>28</sup>. Le territoire local et la solidarité de proximité sont congédiés. Foucault y voyait une rupture culturelle fondamentale, une césure profonde dans l'histoire du christianisme et de l'Occident<sup>29</sup>. La Révolution supprime toutes les corporations et les corps intermédiaires et place l'individu, certes libre, dans une grande solitude. Dès lors L'Etat devra compenser les blessures subies par un jeu complexe de prestations. La modernité a plusieurs caractéristiques fondamentales : la suppression des liens de proximité, l'isolement de l'individu, la fin de l'encrage culturel et communautaire, la croyance dans le progrès, l'idéologie matérialiste de la consommation comme si consommer plus rendait l'homme solitaire heureux.

Notre administration jacobine a géré efficacement de Napoléon à aujourd'hui ce modèle culturel français, profondément moderne. Pour bien saisir la profondeur des effets de la

---

<sup>26</sup> Voir J-M Gourvil, Sortir du traitement de la souffrance de la « modernité », in *Se former au développement social local*, op. cit. p. 3-22

<sup>27</sup> Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Fayard, 1984.

<sup>28</sup> Jacques Depauw dans *Spiritualité et pauvreté à Paris au XVII<sup>ème</sup> siècle*, La boutique de l'histoire, 1999, montre avec détails la réalité de la rupture qui s'opère avec le Grand Enfermement. Il cerne les volumes de personnes concernés, les lieux et surtout l'évolution profonde des mentalités au cours du siècle en s'appuyant sur une importante documentation.

<sup>29</sup> Michel Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Fayard, 1972, p. 72.

modernité et la nécessité de revenir à un vivre ensemble « convivial », il faut relire les ouvrages d'Yvan Illich, ceux de Michel Foucault, de Philippe Meyer et sans doute la Légende du Grand Inquisiteur racontée par Dostoïevski dans *Les Frères Karamazov*. Mais la critique de la modernité et celle de l'Etat providence font peur<sup>30</sup>. Comment vivre sans la "croyance" en un Etat sauveur<sup>31</sup>, comment vivre en affirmant que les dynamiques endogènes de développement sont essentielles et que l'Etat doit s'appuyer sur cette énergie citoyenne? Les discours rapides sur le néo-libéralisme renvoient souvent à la nostalgie d'un retour à un Etat social omniprésent<sup>32</sup>. Nous subissons une double domination, celle des marchés et celle de l'autoritaire bureaucratie d'Etat. Il ne faut pas justifier la seconde pour s'opposer à la première, la voie est ailleurs.

### 3. Le retour du territoire et des solidarités de proximité, la fin de la modernité.

Mais les temps changent, le retour du DSL semble poindre à l'horizon. Plusieurs signes nous montrent cette résurgence. Le flux des actions volontaristes de DSL n'est pas tari, les vagues successives d'expériences perdurent<sup>33</sup>. Les porteurs des approches collectives en travail social forment une immense « communauté » même si elle est encore trop informelle<sup>34</sup>.

La multiplication des rapports officiels invoquant le Développement local, le développement social, les actions collectives, l'action communautaire font de fait, une masse critique impressionnante (les textes publiés dans le cadre des Etats Généraux du Travail Social<sup>35</sup>, les travaux en cours du Haut Conseil en Travail social<sup>36</sup>, les travaux du Séminaire pour la promotion de l'intervention communautaire). Mentionnons le livre franco-québécois sur *Les Nouvelles dynamiques du développement social* publié par Cyprien Avenel et Denis Bourque<sup>37</sup>. Par ailleurs les réformes successives des formations en travail social intègrent les démarches d'action collective et d'ingénierie sociale. Les instituts ont recruté des formateurs compétents en ce domaine et les étudiants sont en stages dans des lieux où s'expérimentent toutes les formes de DSL. Ils se familiarisent tous avec le concept de diagnostic local.

---

<sup>30</sup> Alain Touraine, *La critique de la modernité*, Fayard...

<sup>31</sup> Voir J-M Gourvil, Etat et société dans la pensée de Nicolas Berdiaev, contribution à une pensée sociale et spirituelle alternative, in *Actes du colloque Nicolas Berdiaev (1874-1948), un philosophe russe à Clamart*. Le mercure Dauphinois, 2019, p. 167-196.

<sup>32</sup> Michel Chauvière a souvent exprimé cette position.

<sup>33</sup> Le dernier livre de Patrick Norynberg témoigne de cette créativité : <https://www.souffledor.fr/societe-civile/2585-des-energies-citoyennes-9782364291294.html>

<sup>34</sup> Les développeurs liés aux politiques de la ville, au monde rural et d'autres champs se retrouvent au sein de plusieurs réseaux mais les travailleurs sociaux engagés dans ces démarches sont peu intégrés dans des réseaux d'entraide.

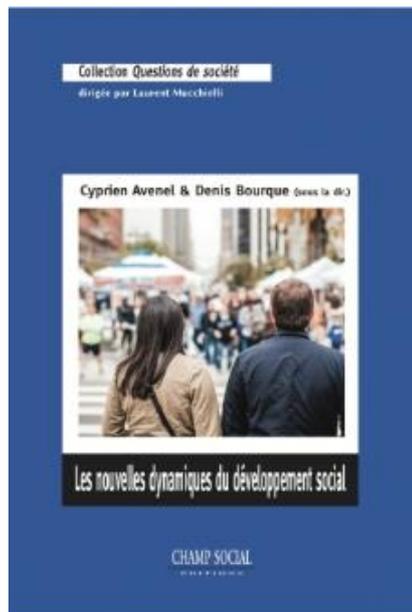
<sup>35</sup> Voir les textes issus des Etats Généraux de Travail Social

<https://www.viepublique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000131.pdf> et

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2015/09/rapport\\_brigitte\\_bourguignon.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2015/09/rapport_brigitte_bourguignon.pdf),

<sup>36</sup> [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/developpement-social\\_mandat-2.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/developpement-social_mandat-2.pdf)

<sup>37</sup> Cyprien Avenel et Denis Bourque, *Les nouvelles dynamiques du développement social*, Champ social, 2017. Cet ouvrage est important parce qu'il rend visible la longue pénétration sur plusieurs décennies en France des pratiques communautaires québécoise, pratiques qui ne semblent plus effrayer la direction générale de la cohésion sociale dans laquelle Cyprien Avenel est chargé de mission.



Au-delà de ces signes prometteurs, la société française est traversée par une évolution culturelle qui fait rupture. Nous avons tous conscience que la modernité s'achève. Les sociologues et les historiens l'avaient envisagée depuis de nombreuses décennies, aujourd'hui le terme de postmodernité ne fait plus peur<sup>38</sup>. La crise écologique permet de questionner en profondeur le modèle culturel moderne. « La catastrophe est probable la métamorphose est possible » écrit Egar Morin<sup>39</sup>. Face aux bouleversements que nous envisageons tous, les solidarités seront les seuls remparts contre la barbarie. Le convivialisme, le vivre-ensemble sont des valeurs qui traversent les groupes sociaux. L'attachement profond à des réseaux, des groupes, des terroirs, les liens familiaux étendus l'emportent sur le sentiment d'être marqué par une identité nationale, par sa place d'individu totalement indépendant et autonome, protégé par l'Etat. Le sentiment d'interdépendance devient prégnant. Les liens de solidarité ne sont plus structurés par des impératifs moraux ou politiques, mais par une conscience profonde de l'appartenance à une commune humanité réelle, tangible qui se tisse dans des liens culturels, interpersonnels, des rites de groupes, par le retour des liens communautaires. La diversité des liens d'attachements devient notre identité et non le détachement des liens que prônait la loi Le Chapelier de 1791.

Enfin la figure de l'Etat républicain, tel que la voyait Hegel, surplombant la société et venant garantir l'intérêt général s'écroule de jour en jour. L'Etat n'est plus porté comme il l'était par les soldats de l'an II. L'opinion lui demande tout, mais le sait grandement impuissant, compromis, voire corrompu. La colère contre le politique est grande, mais voisine avec le réconfort des liens créés par les nouvelles formes de solidarité.

Le développement social local avance dans les faits, dans les têtes des élites et des professionnels, celle des citoyens. Quel obstacle reste-t-il ? Celui des élites des administrations de la République souhaitant encore gérer le pays d'en haut, ne saisissant pas l'énergie endogène, la puissance de la

---

<sup>38</sup> Voir Hélène Strohl, Repenser l'intervention sociale, *Le Sociographe*, N° 67, septembre 2019.

<sup>39</sup> E. Morin, *La voie*, Fayard, 2011, p. 31.

citoyenneté active et préférant encore les procédures des politiques publiques exogènes ciblées sur des objectifs définis par l'administration. Mais nous assistons aussi souvent aux doutes de nombreux hauts fonctionnaires, à leurs interrogations, ils se veulent même souvent coopératifs, voire complices des acteurs liés à un territoire. L'administration centrale vacille dans ses certitudes. Cette administration baptisée par Bourdieu "Noblesse d'Etat", va-t-elle faire le pas vers la culture de la citoyenneté active, comme une partie de la noblesse au XVIIIème siècle fut touchée par Les Lumières ?

Les ingrédients d'un changement de « faire société » sont là. Qu'est-ce qui fera sortir le soleil de sa nuit et advenir l'aurore ? Il se fera autour de quelques mots clés : la personne et son génie, les liens communautaires, l'attachement aux lieux et au cosmos dans lequel nous vivons, le développement de la capacité d'agir, l'interdépendance, la coopération. Mutation profonde qui dépasse la simple rationalité des acteurs et en appelle à une dimension toute autre. Osons la question : n'est-elle pas spirituelle ?

## Plongée au cœur des bouleversements des territoires

---

Jean Claude NOUALLET

Je viens de dépasser 30 années de vie d'élus local, 40 ans de regard sur la société rurale et son évolution via le « développement local ».

J'y ai tenu une place d'acteur, engagé en permanence sur l'anticipation de l'avenir : près de 20 ans maire d'Anost, de VP de la comcom de l'Autunois, devenue grand Autunois Morvan, 10 ans de Présidence du pays de l'Autunois Morvan, de VP du Parc naturel du Morvan. Avec, comme on le dit familièrement « le nez dans le guidon », la volonté de faire plutôt que de dire. Très éloigné par nature des codes de la communication, mais toujours en veille des interactions entre ces différentes positions électives, vieil héritage de l'approche systémique de Joël de ROSNAY, qui a constamment et avec force guidé mon sens de l'action et mon esprit critique pour m'améliorer. J'ai vu et perçu se dérouler sous mes yeux l'histoire récente de la République décentralisée, de la République des territoires, de ses récurrences, de la limite de l'action des hommes, de leur réel pouvoir ou volonté, des ambitions portées, avortées ou abandonnées, des contraintes, de ses lourdeurs, du poids de l'opinion, et plus récemment et en particulier de la difficulté à s'inscrire dans les changements et ses transitions.

### L'heure des espoirs (1980 /1990)

Jeune chargé de mission, je me souviens l'émergence du courant « vivre et travailler au pays », de la prise de conscience du développement endogène et exogène, de l'hyper ruralité, dans le sillage des groupes d'action municipale des municipalités urbaines. Un article du journal « le monde » nous qualifiait de « brancardiers de l'espace rural », reconnaissant l'intense activité associative de ce qui ne s'appelait pas encore la société civile. Je me souviens aussi de ce qui était partagé par les parcs naturels régionaux autour de la mise en œuvre du développement et de l'organisation des territoires, à savoir que leur réussite passerait à terme par leur disparition.

Je suis élu maire en 1989. A cette époque, le développement local intercommunal transite par des SIVOM de services, des chartes de développement se mettent en place.

### L'organisation institutionnelle des années 1990

Loi ATR de 1992 créant les CC, lois PASQUA/VOYNET en 1995 et 1999 créant les pays, le législateur impulse les regroupements et dessine une nouvelle carte des agglomérations et des pays.

Aux CC la fiscalité, fondée sur la libre adhésion des communes.

Aux futurs pays les projets de développement, fondés sur les cohésions de territoire, sur les « territoires vécus »

Y avait-il à cette époque à privilégier un de ces 2 chemins ? Je le crois vraiment, à l'aune des trajectoires divergentes qui vont suivre. Qui n'aurait pas rêvé à l'époque d'une nouvelle carte organisant une France des pays et des agglomérations, dotées de moyens humains de

gouvernance et de moyens financiers forts ? D'autant que l'avènement du développement durable, triptyque économie / social / environnemental devient l'orientation privilégiée des politiques publiques locales, voire nationales, à travers les contractualisations qui se généralisent et de la place réservée à la société civile, à travers les conseils de développement.

### **La cohabitation « Pays - CC » des années 2000**

Il semble que les élus se soient mieux retrouvés à cette période dans des structures à échelle plus petite, pour certaines créées en « pare-feu » de protection, souvent par crainte d'être absorbées par les urbains, gérant par ailleurs des services de base mobilisant des attentions concrètes.

La dépendance financière des pays vis-à-vis des CC fiscalisées va impliquer de facto une relation hiérarchique préjudiciable à leur autonomie. En corollaire, on va dorénavant revenir à la gestion de services de base à la population, parfois au détriment d'une vision stratégique de développement,

La montée en puissance des CC, le maintien des pays freinés dans leur dynamique de création et d'innovation, la résistance de la République des communes, vont alors cristalliser la critique du « millefeuille ».

Pendant ce temps, la société continue sa « métropolisation » : les lois et règlements privilégient par nature le cadre national, par ailleurs justifiées face aux grands enjeux planétaires.

L'attractivité des territoires est partout recherchée, mais reste tributaire de contraintes macroéconomiques qui vont consacrer les fractures territoriales et sociales déjà à l'œuvre.

Pour nous la « diagonale du « vide » se creuse et s'évase à vue d'œil, doublée souvent d'une autre fracture, électorale et sociologique.

Le pays que j'ai présidé regroupait au départ en 2004 5 communautés de communes et 6 communes « indépendantes » ou « isolées » (selon l'interprétation de chacun), mais organisées autour de la ville centre d'AUTUN. J'ai alors œuvré, avec le maire de la ville centre à une vision commune, partagée avec des collègues, et à construire le rapprochement pays / CC, autour de nombreux dispositifs contractuels conçus pour des échelles pays, s'imposant naturellement à partir du travail engagé et en plusieurs étapes successives.

### **Vers le XXL, depuis 2015**

Cet exemple vécu n'est sans doute pas unique. Mais avec la loi NOTRe imposant des seuils démographiques, c'est fin 2016 que voit le jour une structure intercommunale à échelle du « territoire vécu », où les périmètres pays et CC ne font qu'un, rendant le millefeuille plus digeste pour le consommateur-citoyen contribuable. Peu d'exemples de ce type se sont fait en région, et ce fut notre contribution au mouvement général des fusions et agrandissements des comcom. Mais au-delà de ce périmètre commun, à travers le débat sur le nom de cette nouvelle structure, l'ancien nom de la CC Grand Autunois Morvan ayant prévalu à celui du Pays de l'AUTUNOIS MORVAN, et à travers l'absorption des équipes salariées du pays au sein de l'organigramme opérationnel de la CC, la vision de développement stratégique va être étouffée progressivement, au détriment de la gestion des services et de l'exercice des compétences sectorielles. La discussion sur la gestion des routes et des équipements va progressivement se substituer à la vision anticipatrice de la mutation de notre territoire. Le pays, syndicat mixte devenu totalement

inclus dans un périmètre comcom, a été administrativement dissous. Et avec lui aussi l'esprit pays qui commence à se déclinier au passé.

Il est vrai que la recherche de regroupements XXL s'est imposée naturellement pour certains territoires bien préparés, ou pour ceux dont la cohésion autour d'une ville centre ne suppose pas d'alternative. Pour d'autres territoires, ces regroupements vont générer frustration, rejet, enrayant le développement en cours de territoires vivant à plus petite échelle. Le critère principal retenu à savoir celui de la population, va se heurter à celui des longueurs de déplacement et de l'incohérence des périmètres de l'hyper rural.

N'est –on pas alors en train de vivre le cruel constat d'une frange de France qui décroche ?

### **Devant les changements sociétaux et climatiques, une chance de réinvention du rural ?**

Là où se vivent les évolutions de population rurale, de nouveaux regards sur la société de demain émergent.

La déconnexion du travail et du territoire, le recul du travail salarié, le recherche de la « Zéro pollution », la saturation des territoires héliotropes ou maritimes, la mobilité européenne, la quête du vivre mieux et produire local, le renchérissement du foncier métropolitain, les circulations, autant de courants qui vont nécessairement modifier sur le fond les couvertures démographiques de nos espaces.

L'économie résidentielle, les parcours de vie à travers les âges, le retour en grâce des petites villes et des bourgs centre dans les politiques nationale et locales, l'épargne citoyenne et de proximité, la recherche de nouveaux modèles économiques, la complémentarité entre lieux de production, de consommation et d'habitat, l'accueil de nouvelles populations, offrent aux villages qui ont saisi ces changements profonds de formidables opportunités de développement pour le futur, au cœur d'une nouvelle intelligence des territoires, anticipatrice des grands mouvements sociaux et environnementaux à venir. Enfin, la question climatique, environnementale et sociale devient plus prégnante sur les dernières années de la décennie en cours.

L'exode urbain se vit au quotidien, ou presque. Il devient le ferment naturel d'une nouvelle forme de développement local. Ce qui est attendu des élus, alors, et je le sens profondément dans mes contacts avec ces nouveaux « réfugiés de la ville », c'est leur capacité d'écoute, d'empathie, leur ouverture d'esprit, l'échange, leur volonté de placer la culture, la biodiversité, sous toutes leurs formes, au cœur de leur politique d'accueil, de co-construire avec eux la société de demain. N'est-ce pas la nouvelle image du maire rural, loin des débats d'initiés souvent surannés ?

Face à ce défi de la transition écologique, et en mon expérience de « vieil élu », l'implication de l'échelon communal et local sera déterminante. A nous, les anciens de croire en notre génération future, pour réinventer son développement et garder foi dans le « il n'est jamais trop tard pour agir ».

Jean Claude NOUALLET

Maire d'ANOST (MORVAN 71) : 1989-1995 et depuis 2008

Président du Pays AUTUNOIS-MORVAN : 2004-2014. Vice-Président CC Grand AUTUNOIS –MORVAN depuis 2002  
Vice-Président du PNR MORVAN depuis 2014. Membre du comité de massif central et de l'ANEM

## **De la communauté de communes de la Vallée de l'Ance à la grande communauté de communes Ambert Livradois Forez**

---

Michel BRAVARD

La communauté de communes de la Vallée de l'Ance a été créée en décembre 1999. Elle regroupait 10 petites communes (environ 3000 habitants) de moyenne montagne des Monts du Forez (Puy de Dôme). Conseil général du Puy de Dôme change de majorité politique. Pierre-Joël Bonté, le nouveau président, fait du développement de l'intercommunalité l'une de ses priorités. Il fait appel à Michel Guégan, président de la première communauté de communes de France (dans le Morbihan en Bretagne), qui fera des dizaines de réunions avec les élus municipaux aux quatre coins du département. Résultat : en moins de deux années, le territoire départemental se couvre de communautés de communes à taxe professionnelle unique, gage d'une plus forte solidarité. La plupart se créent à l'échelle cantonale. La Vallée de l'Ance fera partie des quelques exceptions et son inscription au sein du territoire du Parc naturel régional Livradois-Forez n'est pas sans lien avec ce choix de périmètre. En effet, le PNR avait initié

### **Une dynamique départementale en faveur d'une intercommunalité de projet**

Cette création s'est inscrite dans une dynamique départementale tout à fait particulière. En 1998, le quelques années auparavant une opération « gestion de l'espace » assez exemplaire qui avait permis aux élus locaux de prendre quelques habitudes de travail en commun.

Maire de Médeyrolles (l'une des plus petites communes de ce territoire) et conseiller général du canton de Viverols, j'ai accepté la présidence de ce tout nouvel outil de développement, en binôme avec Henri Jury, maire de St Anthème et conseiller général du canton de St Anthème.

Mais, le Conseil général du Puy de Dôme est allé plus loin dans le déploiement de cette dynamique de développement local. Pour rendre opérationnel ces toutes nouvelles communautés de communes, il a accompagné l'élaboration de projet de territoire (avec de fortes recommandations méthodologiques), finançant le recrutement d'un-e agent de développement et proposant une contractualisation sur cinq années.

### **Des réalisations multiples de la communauté de communes de la Vallée de l'Ance pour enrayer une situation de déclin**

La machine était lancée et les réalisations se sont multipliées. Il faut dire que notre territoire rural était, comme d'autres en Auvergne et dans le Massif Central, en situation socio-démographique et économique assez désastreuse. Dans les années 90, nous, élus locaux, commençons à douter de notre capacité à inverser la tendance. Baisse et vieillissement de la population, fermetures d'écoles, non-transmission des entreprises (la chute du nombre d'exploitations agricoles était impressionnante), boiselements anarchiques sur les terres agricoles non-exploitées accentuant la fermeture des paysages,... le moral des troupes était en berne. Et en même temps, nous nous sommes dits que nous n'avions pas le droit de ne pas essayer !

Alors, dans le cadre de notre projet de territoire multi-thématiques, nous avons fait du maintien des activités et de l'accueil de nouveaux habitants notre priorité absolue. Ré-aménagement du dernier commerce dans plusieurs communes, développement de sites touristiques (parce que les vacanciers d'aujourd'hui peuvent être les habitants de demain !), construction d'une salle de

sports (en lien avec la consolidation du collège), lutte contre les boisements forestiers gênants pour l'agriculture et les paysages (les fameux « timbres-postes »), aménagements paysagers des bourgs, relance de la filière bois (voirie forestière, mobilisation des propriétaires,...), développement d'une maison des services, élaboration d'un document d'urbanisme à l'échelle intercommunale, signature d'un contrat de rivière, construction d'une maison de l'enfance avec tous les services à destination des familles, aménagement d'une station services, de deux distributeurs de billets, construction d'un télécentre (espace de télétravail et cabinet médical),... Les plans de financements de ces opérations étaient très favorables (jusqu'à 80% de subventions) et l'appui en ingénierie du Parc naturel régional Livradois-Forez était précieux. Avec le recul, il est aujourd'hui évident que les territoires les plus menacés se sont montrés les plus innovants, les plus audacieux. Notre objectif n'était pas de faire plaisir aux communes en accompagnant leurs projets mais bien plutôt de développer un état d'esprit communautaire qui dépassait la somme des intérêts communaux.

### **La complémentarité de la communauté avec une démarche de pays et la réalisation de projets inter-communautaires**

Notre proximité géographique avec le bassin de St Etienne et la plaine du Forez a aussi joué en notre faveur. Nous avons d'ailleurs adhéré à la démarche de Pays initié sur le département voisin de la Loire (autour de Montbrison), à l'époque dans une autre région (Rhône-Alpes). Cette proximité a également favorisé le maintien d'un bâti de qualité, en lien avec le nombre important de résidences secondaires. Des atouts certains pour relancer une dynamique de développement local !

Et puis, les projets économiques qui ont le mieux fonctionné, ce sont ceux où il y avait en parallèle, des porteurs de projets motivés. C'est la rencontre d'une initiative de collectivité (avec des moyens conséquents) et des désirs de personnes souhaitant développer une activité qui a été le gage des meilleures réussites.

Cet échelon intercommunal de taille modeste, tout en mobilisant beaucoup les élus municipaux, rendait obligatoire la réalisation de projets inter-communautaires. Ainsi, en complément d'un SIVOM pré-existant à l'échelle de l'arrondissement d'Ambert, de nombreuses actions ont été initiées avec les communautés de communes voisines, en matière de développement touristique, de redynamisation de la filière bois,...

### **Le changement d'échelle imposé par la NOTRe**

Alors, quand la loi NOTRe est arrivée, nous n'étions pas enchanté de se voir imposer un nouveau périmètre et de nouvelles compétences, sans avoir de choix possible ou presque, mais nous avions des habitudes qui nous ont beaucoup facilité le travail.

Nous sommes des élus légalistes et faire sécession n'aurait servi à rien. D'ailleurs, nous avons peu étudié d'autres scénarios. Nous aurions vraisemblablement eu alors le veto des services de l'Etat. Nous avons opté assez naturellement pour un périmètre correspondant à l'arrondissement. Notre problématique démographique commune nous a permis de bâtir un projet comm, après une année d'intenses réunions.

Nous avons alors complètement changé d'échelles et les projets structurants sont devenus la piscine, l'abattoir, l'hôpital, des maisons de services au public pour mailler le territoire,...

A la création de cette nouvelle communauté de communes -Ambert Livradois Forez, 58 communes et 28 000 habitants- les élus ont choisi de mener à terme tous les projets en cours dans

chacune des petites communautés de communes antérieures. Financièrement, cela a assez rapidement posé problème mais nous avons tenu nos engagements.

Nous avons également été confronté à des habitudes de travail et des « cultures » en matière de développement local assez différentes entre nous. En quinze ans, chaque petite communauté de communes avait emprunté des chemins spécifiques. Il nous a fallu un peu de temps pour se recaler collectivement autour d'une dynamique communautaire.

### **Concentration des pouvoirs, inflation des équipes salariés, éloignement avec les élus communaux et les habitants, désengagement de l'Etat, comment travailler avec les grandes communautés et quels élus pour les prochaines municipales ?**

Aujourd'hui, je ne suis pas convaincu par ces grandes communautés de communes. Les économies d'échelles et la restructuration financière ne sont absolument pas au rendez-vous, comme pour les nouvelles grandes régions d'ailleurs ! Les élus communaux se sont progressivement démobilisés et l'équipe salariée est désormais composée de plus de 230 agents. L'implication, la responsabilisation ne peuvent pas être identiques, le lien aux habitants non plus. Travailler à une échelle aussi vaste, avec plusieurs dizaines de bâtiments et d'équipements à gérer, c'est, pour l'équipe dirigeante, une vigilance budgétaire de tous les instants.

Pour autant, nous avons initié assez rapidement une nouvelle démarche de projet de territoire afin d'imaginer notre territoire en 2040 et dessiner les chemins les plus optimistes pour y arriver. Sans surprise, l'accueil de nouveaux habitants et le maintien des services restent bien nos priorités de développement local.

Les services de l'État, qui vivent eux-aussi de nombreuses réorganisations, ne répondent pas toujours présents à nos côtes. Je ne peux que déplorer vivement ce désengagement de l'État des territoires ruraux. Quant au Parc naturel régional Livradois-Forez, sa stratégie n'est pas toujours lisible. Par exemple, l'élaboration récente du SCOT (encore une loi inadaptée aux zones de moyenne montagne !) va laisser des traces auprès des maires ruraux qui ne comprennent pas l'injonction contradictoire à accueillir de nouveaux habitants et, en même temps, à limiter les terrains ouverts à l'urbanisation (c'est fortement pénalisant pour les jeunes du pays !). La priorité donnée aux centres-bourgs (anciens chefs-lieux de canton) n'est pas partagée non plus.

Que nous réserve l'avenir ? Le renouvellement des élus en 2020 sera important et prendre les rênes d'une telle structure nécessite une expérience importante. Pour ma part, je reste très attaché à ma commune de Médeyrolles et je serai disponible pour mettre mon expérience au service de la nouvelle équipe communautaire.

Michel Bravard,

Maire de Médeyrolles et vice-président de la communauté de communes Ambert Livradois Forez.

# **Témoignage, expérience et analyse des évolutions à l'œuvre concernant le développement local vécu dans divers territoires ruraux.**

---

Stéphane LOUKIANOFF

## **Préambule**

Au cours des 4 dernières années, j'ai occupé successivement les postes de directeur d'un Pays de 11 000 habitants dans un territoire de très faible densité, de secrétaire général d'une commune (un centre bourg de 1000 habitants), puis celui de directeur du pôle développement d'une intercommunalité de 10 000 habitants dans un territoire semi-rural situé à proximité d'une métropole (où je travaille toujours aujourd'hui). Ainsi, comme tant d'autres agents de développement, je me suis donc retrouvé "aux premières loges" pour observer localement certaines des conséquences des recompositions territoriales issues de la finalisation de la carte intercommunale, de la montée en puissance des métropoles, de l'arrêt brutal de politiques régionales en faveur des pays (ou des CDDRA), ou encore du naufrage administratif - en cours - du programme Leader.

## **Un écosystème du développement local en milieu rural désormais très appauvri et très fragilisé**

Il y a quelques années, nous avons observé ensemble (lors du séminaire itinérant) que les nouveaux périmètres des intercommunalités, définis par l'Etat, ne correspondaient que très rarement aux attentes des élus et des habitants et incarnaient une pratique à complet rebours de l'esprit de la décentralisation (les volontés communales étant totalement ignorées), comme de celui de la coopération intercommunale qui était, jusqu'alors, un acte volontaire. Dans le territoire du Pays A3V, j'ai vu la mise en place d'une nouvelle intercommunalité XXL en lieu et place du Pays ; j'ai vu l'incompréhension des habitants, le désarroi des élus communautaires, et les craintes de ces derniers de perdre à la fois le pilotage réel de cette nouvelle structure au profit d'une ingénierie locale considérée pléthorique, et de voir s'amplifier rapidement le décrochage des élus municipaux et donc des communes. J'ai vu cette intercommunalité naissante à la fois dotée d'un grand périmètre (un quart du département) et de ressources propres extrêmement faibles (territoire rural résidentiel de très faible densité) s'interroger sur ses capacités immédiates à mettre en œuvre des compétences très disparates héritées de 5 EPCI très différents. J'ai observé aussi l'interrogation profonde de ses dirigeants élus et professionnels vis à vis des nouveaux transferts de compétences (GEMAPI par exemple) qui leur étaient annoncés par le législateur.

Dans ce territoire, le Pays A3V (associatif) était la structure qui organisait les coopérations entre 5 intercommunalités ainsi que le développement global du territoire, en lien avec la société civile. Mais, entre 2015 et 2017, "l'éléphant-législateur" suivi de près par un nouvel exécutif régional de PACA totalement ignorant du développement local, est venu grossièrement saccager- il n'y a pas d'autres mots - les dynamiques locales et méthodes de développement qui avaient été longuement construites par les acteurs locaux (élus, associations, conseil de développement, agents de développement). Ce territoire s'en remettra sans doute, mais on ne peut dire dans combien d'années et surtout avec quels moyens humains et financiers mobilisés. La nature même des opérations de développement qui y seront réalisées dans les prochaines années sera, de toute

façon, bien différente de celle des opérations qui auraient eu lieu si l'écosystème complet du développement local n'y avait été mis à terre. Et cette question est la même en Région AURA.

Dans ces deux régions, les nouveaux exécutifs régionaux ont stoppé leurs aides financières du jour au lendemain, non seulement aux Pays ou à leur cousins d'AURA (les CDDRA), mais aussi à un grand nombre d'acteurs associatifs des secteurs culturel, environnemental, et de l'économie solidaire, qui étaient ancrés localement, parfois depuis les années 90, et qui étaient bien souvent des acteurs clefs de l'innovation économique et sociale comme de la transition écologique et énergétique.

Avant cet « effet ciseau », l'écosystème du développement local en milieu rural reposait en effet sur le triptyque intercommunalité/communes/associations, soutenu financièrement par les Régions, parfois par les Départements et secondairement par l'Etat et l'Europe. Dans cet écosystème, les Pays et les CDDRA jouaient, du fait de leur mode de gouvernance pluri-acteurs, de leur souplesse structurelle et de l'absence de compétences propres (au sens institutionnel), un rôle fondamental de liant (outil de dialogue), d'ensembliser (outil de coopération et de participation) et d'innovation (au sens de la mise en place de services et d'actions adaptés aux besoins locaux). Je crois que ce sont là des fonctions essentielles du développement local, et qu'il faut prendre la mesure de la qualité des actions de développement que cet écosystème permettait de réaliser, de l'état de la situation actuelle et donc des enjeux d'une reconstruction, probablement différente, du système du développement local dans ce nouveau contexte.

Dépouillés de ces précieux outils, les territoires ruraux de ces deux régions (et sans doute ailleurs en France) se retrouvent en effet avec un écosystème du développement local, non seulement très appauvri, mais également très fragilisé et davantage segmenté qu'il ne l'était il y a 3 ans.

Bien qu'il soit doté de capacités de résilience conséquentes, le milieu associatif est très affaibli. Et la décision de réduire drastiquement les emplois aidés prise il y a 1 an par Gouvernement en a placé un grand nombre en situation de survie, voire en état purement végétatif. L'emploi associatif dans ces régions est donc en crise profonde, et l'on sait les différences énormes que la présence ou non de personnel salarié peut avoir dans une association que ce soient en termes de dynamique interne ou d'actions réalisées. Alors que les enjeux sociétaux sont de premier ordre, la capacité d'agir, le pouvoir de transformation – on l'appellera comme on voudra – du milieu associatif, ne repose quasiment plus que sur des dynamiques bénévoles dans les territoires ruraux de ces deux régions.

Pour compléter ce tableau, j'ajoute que « l'état de santé » du bloc communal n'est guère plus rassurant, tout au moins en milieu rural, et plus particulièrement le niveau communal. Vous l'avez probablement tous lus dans différents médias cet automne, le nombre d'élus communaux, et surtout de maires, ne souhaitant pas se représenter aux municipales est en très forte augmentation. Et le nombre de maires démissionnaires au cours de ce mandat l'est aussi. Il faut dire que ce bénévolat citoyen a aussi de vraies raisons d'être en crise. Les transferts de compétences du niveau communal au niveau intercommunal ont progressivement vidé les communes de leurs fonctions locales et donc, les élus municipaux de leur capacité à agir sur le quotidien, ce qui fondait leur utilité et leur motivation. De plus, non seulement l'intercommunalité a « aspiré » de plus en plus de compétences communales mais elle s'est brutalement éloignée géographiquement avec la création, subie, des communautés de communes XXL. Dans ce

contexte, il ne faut pas trop s'étonner que les élus municipaux se conduisent de moins en moins en représentants locaux de l'Etat mais de plus en plus en véritables relais d'un discours populiste...

### **Vers un retour à l'intercommunalité de gestion**

Alors l'intercommunalité est-elle pour autant toute puissante ? Ou tout au moins, est-elle devenue l'acteur majeur du développement territorial en milieu rural ? Sur le plan institutionnel, cela semble évident. Même les parcs naturels régionaux doivent aujourd'hui « faire feu de tout bois » pour ne pas être remis en question par cette forte évolution de l'organisation territoriale. Mais, je crois que dans le contexte actuel des deux régions concernées, voire au-delà, nous devons plutôt nous interroger sur la capacité réelle de cette intercommunalité rurale du 21<sup>ème</sup> siècle à être un véritable acteur du développement territorial, c'est-à-dire sur les moyens qu'elle peut – ou non – mobiliser, et par voie de conséquence, sur la nature du développement qu'elle peut produire. Car, comme je l'ai évoqué plus haut, les fusions récentes et les transferts de compétences à répétition de ces dernières années (par « le haut » et par « le bas ») obligent les communautés de communes à une adaptation réglementaire permanente. Elles ont les plus grandes difficultés à conserver la moindre vision stratégique dans ce rythme de transformations effréné. D'ailleurs, pour les intercommunalités qui s'en étaient dotées, le projet de territoire est depuis longtemps jeté aux oubliettes. Et surtout, comme pour bon nombre de communes, le principal souci des communautés de communes rurales est désormais de ne pas sombrer financièrement, tant les lourds transferts de compétences, peu compensés en ressources, s'accumulent, et les obligations de gérer de nouveaux et coûteux services se multiplient. Les intercommunalités rurales que je connais sont donc exsangues, leur capacité à porter des investissements se réduit fortement, et leur capacité à porter des actions de développement diminue encore plus vite. Désormais, même des politiques publiques très incitatives financièrement n'ont plus aucun effet levier auprès de ces collectivités car celles-ci n'ont plus les moyens d'apporter les 20% d'autofinancement minimum.

Le mouvement de développement de « l'intercommunalité de gestion » à « l'intercommunalité de projet » que l'on connaît depuis le début des années 90 est en réalité en train de s'inverser. En dehors des territoires périurbains, quelle communauté de communes rurale peut aujourd'hui mobiliser des moyens pour faire autre chose que tenter de gérer correctement ses nombreux services et équipements sans pour autant « étrangler » financièrement ses propres habitants ? La notion même « d'intercommunalité de projet » pourrait donc se voir très vite réduite à la simple capacité à assurer la gestion de services et d'équipements dans un contexte global de décentralisation non négociée et de paupérisation de l'action publique.

Parallèlement à cette évolution, la doxa néolibérale européenne qui incite depuis de nombreuses années les pouvoirs publics à ne plus financer qu'à titre marginal l'ingénierie nécessaire à la conception et à la mise en œuvre des projets de développement, vient réduire encore les faibles marges de manœuvre des collectivités (la situation étant encore pire pour les associations). A ce titre le naufrage administratif et financier du programme Leader en France, ne pouvait intervenir à une plus mauvaise période : non seulement pour les porteurs de projet privés, mais également pour les structures territoriales qui trouvaient encore par ce biais des aides financières très précieuses.

## Reconstruire l'écosystème du développement local en milieu rural : un enjeu pour l'Unadel ?

Je suis convaincu que le développement territorial ne connaît pas une crise des idées ou des modèles de développement, car les acteurs territoriaux et les projets sont nombreux et peuvent vite s'adapter aux défis contemporains, aux stratégies de transition etc. Ce sont les politiques publiques nationales et régionales qui brident, et c'est un euphémisme, les dynamiques de développement sur le terrain.

En milieu rural, il existe désormais une crise structurelle profonde de l'écosystème du développement local : les acteurs institutionnels du développement territorial (intercommunalités et communes) sont très affaiblis financièrement et très segmentés du fait de la création d'intercommunalités XXL, et les structures souples qui organisaient le dialogue territorial et la participation des acteurs ont disparu (sauf les PNR). De son côté, le monde associatif est extrêmement fragilisé sur le plan économique, et les partenariats dans le cadre de projets de développement se sont considérablement réduits. Ils ne reposent plus que sur de faibles aides en provenance du bloc communal. Bien qu'elles soient toujours force de proposition, les associations n'ont actuellement pas les moyens, seules, d'être des acteurs majeurs du développement local, en régions PACA et AURA tout au moins.

Ces constats qui sont bien sombres, j'en conviens, sont-ils partagés dans d'autres territoires ? Dans d'autres régions ? Et quelles pistes de réflexions pour l'Unadel ?

- Tout d'abord, je crois que notre réseau devrait, au minimum, prendre une position sans équivoque vis-à-vis de cette fameuse finalisation de la carte intercommunale. Le « big » n'a décidément rien de « beautiful ». Il est grand temps de faire notre « aggiornamento » en la matière. Pour ma part, je suis désormais convaincu que les enjeux de développement et de démocratie sont tels qu'il est nécessaire de rééquilibrer la relation commune/intercommunalité au profit de la première. Et je me fiche bien de savoir quel parti politique défend cette position ou non. Je pense qu'il faudrait remettre l'intérêt communautaire, ou plus exactement « l'intérêt communal » sur la table de la cuisine législative, afin de redonner des compétences et du sens à l'échelon communal et afin de redonner des marges de manœuvre financières aux intercommunalités pour qu'elles puissent devenir réellement des actrices du développement territorial.

Autour des intercommunalités, il me paraît indispensable également, de travailler à la reconstruction de l'écosystème du développement local dans les territoires ruraux :

- Mettre en place des politiques publiques, et peu importe de quel(s) échelon(s) elles sont issues, qui soient capables de soutenir financièrement l'ingénierie du développement, dans les associations et dans les collectivités : la doxa néolibérale qui proscriit les aides au fonctionnement au bénéfice de l'investissement est complètement périmée, tant au regard des enjeux de développement que de la réalité des besoins et du fonctionnement des territoires. Il faudrait par exemple travailler avec la Caisse des dépôts à la création d'un outil financier adapté à ce besoin.
- Privilégier désormais les logiques et les outils de la coopération aux processus de fusion : ces dernières années, la fusion a beaucoup trop souvent été le seul horizon des

coopérations territoriales. Une vision simpliste mais qui a été ultra dominante. Il est grand temps de nous ré intéresser aux valeurs ajoutées des coopérations, qu'elles soient territoriales et/ou multi-acteurs. Il nous faut plus - et mieux - de politiques publiques incitatives dans ce domaine. Dans le contexte actuel, c'est bien souvent grâce aux coopérations territoriales (par exemple ville / campagne) que les collectivités acceptent encore de financer des projets de développement. La coopération permet notamment de mutualiser les coûts d'ingénierie et de mener des projets à l'échelle pertinente (filière bois, mobilité, stratégie alimentaire, tourisme...

# L'avènement bienfaiteur des communes nouvelles

---

Christine BREMOND

## L'arrivée des communes nouvelles

Ce nouveau dispositif né dans loi de 2010 ne semblait parti pour réussir .Il arrive après de multiples tentatives pour réduire le nombre de communes depuis qu'elles ont été créés en 1789.Le dernier échec de la loi de 1971 a laissé des traces et personne ne semblait prêt à repartir à l'assaut de ce sujet .Cependant dès 2011 quelques élus commencent à s'interroger et posent des questions sur ce nouveau dispositif , et comme toujours en mesure l'intérêt ou pas pour leur propre commune , en discute avec les voisins et très vite les premières communes nouvelles s'esquissent dans des zones différentes ayant des problématiques de développement très particulières : 4 communes rurales support de 2 stations de ski dans les Hautes alpes , 6 communes autour d'un bourg centre dans le Rhône, projet de réunir en 1 seule commune les 15 communes d'une communauté de communes dans le Maine et Loire ,encore plus surprenant projet de créer une commune nouvelle à la place d'une communauté urbaines de 5 communes Cherbourg). Le ton est donné il ne s'agit pas simplement de réunir des petites communes pour obtenir une plus grosse il y a des stratégies de développement pour s'ajuster dans le nouveau contexte intercommunal suite au 1<sup>er</sup> schéma de fusion de 2011 et à fortiori celui de 2016.

## Une commune nouvelle pour quoi faire ?

✓ Préparer l'avenir dans un contexte d'élargissement des périmètres intercommunaux, de renforcement des mutualisations et de contraintes financières

Plusieurs stratégies possibles

➤ Territoriale : exister demain au sein d'une grande communauté (identité, représentation plus conséquente)

➤ Politique : rééquilibrer le poids des communes dans une intercommunalité agrandie

➤ Financière : augmenter les capacités budgétaires et simplifier la gestion

➤ Compétences : conserver les compétences d'une communauté très intégrée ou les compétences de proximité

## La commune de Le Bas Ségala (Aveyron) Pourquoi ? Comment ? Bilan.

Jean Eudes LEMEIGEN

Nos trois communes « historiques » regroupent 1 700 habitants sur un territoire presque entièrement rural, occupé par une centaine d'exploitations agricoles, souvent très dynamiques grâce à la forte valorisation des bonnes viandes du Ségala.

Nous avons créé en 1993, la première Communauté de communes de l'Aveyron et y avons versé progressivement des compétences et des moyens financiers et humains importants, notamment nos écoles et une grande partie du réseau routier.

Les trois communes de base gardaient une forte identité personnelle, une animation locale et une grande autonomie.

Quand nous avons pris connaissance, fin 2014, de la formule offerte par la structure des communes nouvelles (et des avantages financiers qui étaient liés), il nous a semblé que l'esprit correspondait bien à ce que nous vivions depuis déjà longtemps ensemble.

Se rajoutait à notre réflexion (entre les trois maires) l'idée qu'une commune nouvelle fusionnée nous donnerait un poids beaucoup plus fort dans la future intercommunalité qui se dessinait à l'occasion de la loi NOTRe.

Et surtout, l'idée de nous unir pourrait mieux nourrir le projet de développement de notre territoire fondé sur quelques axes majeurs : le soutien à nos exploitants agricoles (souvent des jeunes ménages) par la qualité de nos équipements (écoles, équipements sportifs et culturels, ...), la reconquête de nos trois centres bourgs par une politique de logements et de réhabilitation, le développement de notre patrimoine culturel et architectural au sein du Pays d'Arts et d'Histoire des Bastides du Rouergue, bref plus globalement le développement de notre attractivité à long terme : il était plus facile et plus rapide à 3 que seuls chacun dans notre coin.

Les élus (35 sur 37) ont montré assez vite beaucoup d'intérêt et d'empathie sur ce projet de regroupement, lors des trois ou quatre réunions de travail organisées ad hoc, avec le concours de Mme Brémond de Mairie-conseils CDC décisif pour nourrir et défendre le sujet, et le soutien clair et proactif du Sous-préfet de notre arrondissement..

La population conviée à trois réunions publiques, n'a pas marqué d'opposition, sauf quelques irréductibles cramponnés à une « identité de clocher » : je pense que l'essentiel a été gagné grâce à l'adhésion des « anciens » (notamment élus) qui nous ont fait confiance.

Le dispositif de gouvernance et d'animation de la nouvelle commune qui a été mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, reposait et repose toujours sur deux principes essentiels :

- Collégialité des maires (un « primus inter pares » et chacun des trois qui gère une ou plusieurs spécialités : personnel, finances, technique, écoles, administration...)
- Subsidiarité (décision au plus près du terrain) pour l'action quotidienne : chacun des trois est maire-délégué, avec des pouvoirs étendus, un conseil communal local, et le maintien dans les locaux des mairies d'avant.

Les conseils municipaux sont préalablement préparés par chaque conseil communal. Les équipes techniques et administratives restent sur les anciens territoires (les 3 mairies fonctionnent pour le public, mais avec des horaires réduits et complémentaires), mais tout le monde est interchangeable.

Tout ce dispositif fonctionne très bien et la population ne voit guère de changement opérationnel.

Par contre, les économies techniques et de back-office ont été importantes (environ 10% du budget de fonctionnement) ce qui associé à la prime sur les dotations d'Etat a créé pour la commune de Le Bas Ségala une situation financière très bénéfique, ceci permettant le développement de l'investissement qui a doublé en moyenne sur les 3 dernières années, sans recours à un endettement nouveau.

En conclusion, je ne peux qu'insister sur les deux conditions majeures de réussite de cette fusion : l'équilibre, le respect et l'amitié entre les maires et les équipes, et bien sûr, l'existence d'un soubassement fort qui est ce projet de territoire qui a pu être accéléré par notre rapprochement.

M Jean Eudes LEMEIGEN

Maire de la commune nouvelle Le Bas Ségala ( Aveyron)

Cependant l'ambiance nationale des associations d'élus est plus que réservée .Cette nouvelle atteinte à l'autonomie des communes ne pouvaient que susciter des inquiétudes et un refus mais leurs analyses sont décalées par rapport au contexte et c'est ce que le président e L'AMF comprends et en forçant probablement la main aux membres du bureau de l'association décide qu'il faut accompagner cette évolution en améliorant la loi de 2010 avec une proposition de loi qu'il dépose à l'Assemblée et qui sera suivie d'une proposition de loi de l'opposition sur le même sujet avec beaucoup de similitudes et comme elle est portée par un député de la majorité Mme Pirès Beaune député du Puy de dôme il y a une chance qu'elle trouve un créneau parlementaire .Le gouvernement soutient le projet le débat parlementaire aboutit à loi Pélissard Pirès Beaune du 16 mars 2015 qui va renforcer les marges de manœuvres des élus qui choisissent volontairement de faire une commune nouvelle .ce choix volontaire a été très fortement défendu depuis le début .Il était d'ailleurs fortement recommandé de parler de « communes nouvelles » et non pas de fusion comme si ce mot rappelait trop la contrainte exercée en 1971.

Les élus des premières communes nouvelles créées vont chaque année organiser une rencontre sorte d'Etats généraux des communes nouvelles » ils y invitent de façon informelle les élus concernés et en profitent pour élargir le cercle et ça marche beaucoup d'élus participent à ces rencontres appuyés par l'équipe intercommunalité de L'AMF et par celle de Mairie conseils (CDC) la Task Force voulue par M Pélissard et son directeur. Les actions d'accompagnements et de formations se multiplient dans les 2 équipes beaucoup d'élus, après avoir fait la démarche de s'informer, souhaitent organiser une réunion sur place pour informer l'ensemble des conseillers municipaux. Des outils pédagogiques gratuits sont mis en ligne : fiches, questions/réponses, témoignages d'expériences, films, simulations de la fiscalité et de la DGF.

## Communes nouvelles : bilan depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016

Les communes nouvelles créées regroupent des communes de tailles très différentes

- Val-d'Oronaye (Alpes-de-Haute-Provence) avec 123 habitants
- Annecy (126 000 habitants) Cherbourg (85 000) Evry (65 000) Saint germain en Laye, Les Sables d'Olonne..Evry Courcouronnes (67 000 )Le Chesnay Roquencourt (31 686)
- Des extensions de communes nouvelles existantes
- Des regroupements à l'échelle de communautés une trentaine dont (Livrot-Pays-d'Auge 22 communes).
- Une majorité de communes nouvelles constituées de 2 communes.

Un mouvement qui touche toutes les régions hormis la Corse, mais à des degrés très divers : Île-de-France (4), Paca (5), Normandie (143 dont 45 dans la Manche), Pays-de-la-Loire (63 dont 35 dans le Maine-et-Loire), Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine (+ de 50 communes nouvelles).

Des projets urbains

24

La loi a également prévu un accompagnement financier au niveau des dotations d'Etat principalement la DGF, mais aussi le FCTVA, La DSR .Or nous sommes rentrés dans la période où l'Etat déficitaire décide d'obtempérer aux injonctions de la Commission Européenne et de réduire sa dette. La diminution des dépenses publiques va impacter les collectivités locales puisque l'Etat décide de réduire le montant de la DGF sur 3 ans de 12 milliards d'euros. Le choc est rude le débat vif or les communes nouvelles qui se créent dans cette période ne vont pas connaître de baisse et même obtenir une augmentation de 5% suite à la période de baisse.

Pour les élus intéressés le dispositif « Communes nouvelles » comporte plusieurs atouts. Il va leur permettre de mieux exister demain dans des communautés agrandies certains calculent le nombre de délégués supplémentaires voire vise une vice-présidence, d'autres y voient l'occasion de devenir un centre reconnu car démographiquement plus fort de la future entité intercommunale. Les mises en commun de moyens humains ,financiers , équipements et services sont en phase avec cette recherche d'économies et de mutualisation .La commune nouvelle est présentée comme une mutualisation à 100% qui élimine d'un trait toutes les conventions et accords multiples financiers et organisationnels qu'il fallait concevoir et passer entre communes pour monter ces mutualisations .et pour la première fois en France ce sujet hautement délicat des frontières communales et de l'attachement viscéral à la commune s'estompe pour certains convaincus ou pionniers au profit de réflexion sur l'avenir. Les réunions confrontant les protagonistes montrent ces clivages : ceux qui défendent un passé des valeurs et des habitudes et ceux qui sont envisagent l'avenir en cherchant à maintenir tout ce qui constitue la richesse de ce niveau local . Et c'est sur ce point que la loi de 2015 est moderne elle définit strictement les règles de la création de la commune nouvelle notamment avec des règles d'unanimité très difficile à obtenir mais laisse beaucoup de marges de choix aux élus locaux pour initier le fonctionnement de leur commune nouvelle .Et comme le disent certains la commune nouvelle ne change rien au fonctionnement des communes mais elle unifie le budget et élargit la surface financière .Aussi il n'y a pas un seul modèle de commune nouvelle et les

règles de la création ne sont pas complexes au niveau juridique ou financier ce qui est difficile et peut freiner voire empêcher un projet de création c'est l'accord local à obtenir .

## **Commune nouvelle de Tinchebray Bocage (Orne)**

Jérôme NURY

Dès le début de ce mandat, nous avons réalisé que la baisse des dotations de l'Etat sur les trois années suivantes allait mettre en difficulté les communes pour faire face à leurs engagements financiers ainsi qu'aux défis immenses qu'elles doivent relever pour continuer à dynamiser le territoire. Début 2014, la Communauté de communes du canton de Tinchebray (15 communes 9000 habitants) a demandé à un expert de procéder à des simulations sur chacune des quinze communes. Les résultats plaident alors pour la constitution d'une commune nouvelle en lieu et place de l'EPCI, et cela dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette date butoir était importante car elle permettait d'éviter de subir une année supplémentaire de baisse des dotations. Tous les maires de la communauté de communes n'étaient pas prêts à franchir le pas aussi vite, mais sept décident de se lancer dans la démarche. La forte intégration de l'EPCI du canton de Tinchebray – qui assure 80% des compétences de fonctionnement des communes et gère les personnels municipaux – a facilité la création de la commune nouvelle. Avec à la clé, un gain financier important résultant du maintien des dotations (DGF), au lieu de la baisse prévue, et du bonus lié au coefficient multiplicateur de la DGF. Un autre objectif a poussé les élus vers la commune nouvelle : la volonté de créer un pôle de centralité pour dynamiser le territoire et lui donner un poids supplémentaire dans une intercommunalité qui évolue. Toutes ces bonnes raisons n'ont pas occulté une autre préoccupation. Les élus porteurs de la démarche sont en effet convaincus que la création d'une commune nouvelle peut fort bien s'accommoder du respect de l'identité des communes fondatrices et de l'attachement profond des populations à leur territoire. Le dispositif mis en œuvre par la commune nouvelle de Tinchebray Bocage est à ce titre emblématique. Nous avons rédigé une charte qui organise la gouvernance de la commune nouvelle en relation avec les communes déléguées. Elle spécifie que les communes déléguées survivront à la période transitoire qui s'achève avec les municipales de 2020. En outre, elle organise la gouvernance de manière à prendre l'avis de tous les élus sur les orientations prioritaires de la commune nouvelle. La commune nouvelle délègue des missions aux communes déléguées et leur attribue une dotation budgétaire qu'elles répartissent sur un budget supra-analytique qu'elles maîtrisent.

Créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la commune nouvelle de Tinchebray Bocage est devenue la sixième en poids démographique sur 499 que compte le département de l'Orne et elle est en phase avec les objectifs qui avaient présidé à sa fondation : préserver les capacités financières (chaque commune déléguée vote son budget), renforcer le pôle de centralité sur la commune déléguée de Tinchebray, respecter l'identité des communes fondatrices : Beauchêne (252 hab.), Frênes (860 hab.), Larchamp (326 hab.), St Cornier des Landes (678 hab.), St Jean des Bois (185 hab.), Tinchebray (2683 hab.) et Yvrandes (165 hab.).

Nous avons à cœur que tous les conseillers municipaux se sentent partie prenante à la fois de leur territoire et de la commune nouvelle et, de fait, très peu se sont démotivés. Avec la comptabilité supra analytique mise en place à Tinchebray Bocage, chacune des sept communes déléguées vote son propre budget. Ils sont ensuite agrégés pour former le budget de la commune nouvelle. Les recettes supplémentaires générées par la création de la commune nouvelle sont cependant du ressort du nouveau conseil municipal, qui décide seul de l'affectation sur des projets qui n'auraient sans doute pas vu le jour sans la création de la commune nouvelle. Ainsi, une salle de spectacle pouvant accueillir plus de 2000 personnes a ouvert ses portes fin 2016 à Tinchebray, elle a déjà accueilli des artistes tels que Boulevard des Airs, Vianey, LEJ ou les négresses vertes. Une école a été entièrement rénovée à Frênes et un programme de préservation du patrimoine qui participe au maintien des identités locales est en cours. L'église de St Jean des Bois a été réhabilitée en 2018, d'autres projets vont suivre très prochainement à Beauchêne, Larchamp et Yvrandes.

Trois projets ont été menés dès la création en 2015. Le Maire et les Maires délégués ont décidé de favoriser la mobilité et l'accès à la culture sur le territoire. Le service d'auto-partage « auto-free » présent sur la commune de Tinchebray a été étendu aux communes de Frênes et de St Cornier des Landes. 4 véhicules électriques sont en libre-service 7j/7 et 5h à 21h30 sous réserve de prendre un abonnement mensuel de 4 € et de faire sa réservation sur une plateforme dématérialisée (8 € la journée et 5 € la demi-journée). Le service de transport individuel à la demande « TIBUS » fonctionne le jeudi matin avec les véhicules électriques auto-partagés. Il s'adresse à tous les habitants (priorité est donnée aux personnes âgées ou aux personnes sans moyen de locomotion) pour se rendre de leur domicile au centre de Tinchebray à l'un des 3 points d'arrêt matérialisés en centre-ville (La Poste, la cabinet médical et place de l'église) avec possibilité d'un passage par le commerce de proximité de sa commune déléguée. Le ticket est à 1 € l'aller ou le retour et 2 € l'aller-retour. Le troisième projet a démarré en 2019, il s'agit d'ouvrir deux points cultures annexes de la médiathèque Hubert et Sylvia Bassot de Tinchebray à Frênes et à St Cornier des Landes pour offrir les collections (livres, CD et vidéos) et les services du pôle culturel aux besoins des publics éloignés.

Les fusions des communautés décidées dans le cadre de la loi Notre ont parfois provoqué des retours de compétences vers les communes. C'est à cette problématique que s'est trouvée confrontée Tinchebray Bocage du fait que la nouvelle communauté est moins intégrée que la précédente. Nous avons pu gérer la situation dans la sérénité parce que nous avons uni les forces de nos sept communes, séparément nous aurions eu bien davantage de difficultés à récupérer par exemple la compétence voirie. Dans le cadre de la commune nouvelle, elle est prise en charge via un marché à bons de commande et grâce à la mutualisation des services techniques qui assurent l'entretien.

La fin programmée du régime transitoire prévue par la loi Pélissard nous a beaucoup inquiétés avec notamment la crainte d'une moindre représentation des communes déléguées en raison de la baisse du nombre d'élus car cela pourrait conduire à l'impossibilité de créer un conseil de la commune déléguée et à une prise en compte insuffisante des aspirations de ses habitants en contradiction avec les engagements pris dans la charte constitutive de la commune nouvelle. Un nouvel équilibre devra être trouvé permettant aux communes historiques, et notamment aux petites communes,

de subsister malgré la réduction des conseillers municipaux. C'est ce que la loi Gatel du 11er août 2019 permet désormais de préserver afin de limiter une chute trop brutale du nombre de conseillers et de conserver la représentation et l'identité des anciennes communes. Il reste à veiller à préserver l'attractivité de notre commune nouvelle comme outil de dynamisme, d'efficacité et de proximité dans notre territoire. Chacune des sept communes fondatrices contribue à l'attrait de Tinchebray-Bocage, à ses capacités d'investissement et d'ingénierie et en font un centre d'intérêts économique, social et culturel majeur dans le département que nous nous efforcerons de conserver.

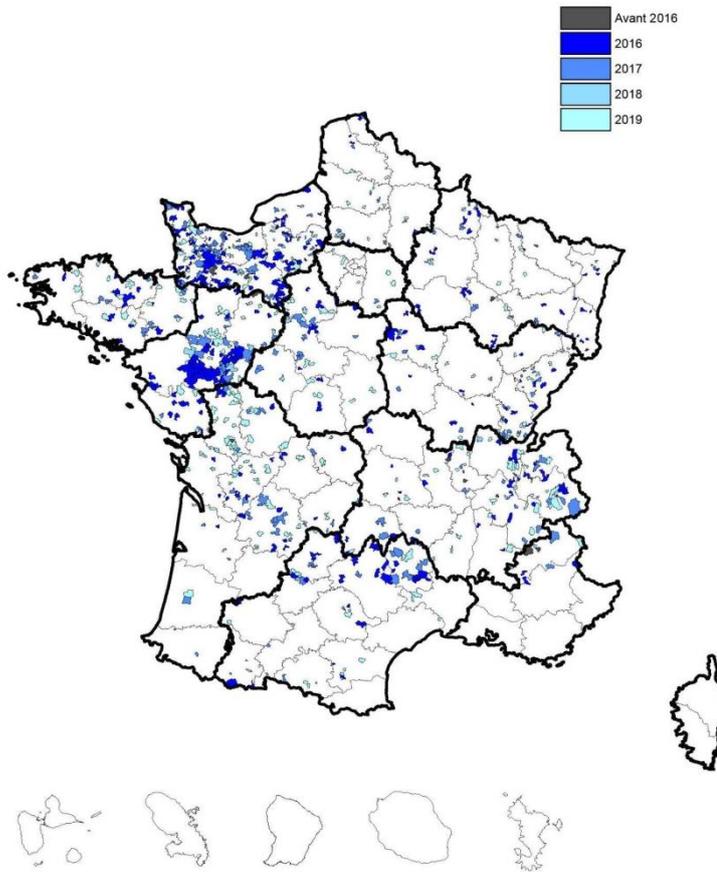
Jérôme Nury

Maire de Tinchebray Bocage

Il y a eu néanmoins beaucoup d'obstacles pratiques à franchir : le nom et le code postal et la distribution du courrier avec la poste, les cartes grises avec les préfectures , les associations de chasse agréées , les zonages des différentes lois (loi littoral ,loi montagne ,ZRR..) tous conçus à l'échelle de la commune d'origine mais une fois celle- ci agrandie perdent de leur intérêt ou du sens sur la nouvelle partie du territoire communal etc .L'ambiance favorable à ce nouveau dispositif a facilité la recherche de solutions notamment au niveau du parlement qui plusieurs fois a voté des amendements dans des textes successifs pour accompagner ce mouvement avec l'aval des différents gouvernements .

## Bilan au bout de 9 ans

Carte - Localisation des communes nouvelles



Source : Insee, code officiel géographique.

| Au 1 <sup>er</sup> janvier | Nombre de communes regroupées | Nombre de communes nouvelles |
|----------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 2010                       | 0                             | 0                            |
| 2011                       | 0                             | 0                            |
| 2012                       | 2                             | 1                            |
| 2013                       | 29                            | 10                           |
| 2014                       | 2                             | 1                            |
| 2015                       | 37                            | 13                           |
| 2016                       | 1085                          | 317                          |
| 2017                       | 661                           | 200                          |
| 2018                       | 96                            | 37                           |
| 2019                       | 626                           | 239                          |

|                                       |             |            |
|---------------------------------------|-------------|------------|
| <b>Ensemble</b>                       | <b>2538</b> | <b>818</b> |
| <b>Ensemble hors « surfusions » *</b> | <b>2508</b> | <b>774</b> |

Tabl1 - Nombre de communes nouvelles depuis 2010

(\*) : ensemble hors double-comptes, c'est-à-dire hors créations de communes nouvelles à partir de communes nouvelles déjà existantes. Lecture : au 1er janvier 2013, 29 communes ont fusionné pour créer 10 communes nouvelles. Sur l'ensemble de la période 2010-2019, hors phénomènes de

« surfusion », on compte 774 communes nouvelles.

Source : Insee, code officiel géographique.

La France est une fois de plus très contrastée .la carte des communes nouvelles rappellent celles des communautés de communes au début : une réaction favorable dans le Grand-Ouest ,l' Alsace , le Nord et Rhône Alpes petit à petit des communes nouvelles se créent ailleurs même si des régions semblent encore très à l'écart 9 ans après la loi de 2010 :

Au 01/01/2019 774 communes nouvelles créées ce qui fait diminuer le nombre de communes pour la première fois en dessous de 35 000 soit 34 790 communes.

Plusieurs départements de l'Ouest concentrent beaucoup de communes nouvelles :

La Manche : 49, Le Calvados : 44, Le Maine et Loire : 38, L'Eure : 37, L'Orne : 30, Le Jura : 28, Les Deux Sèvres : 24, La Dordogne : 23, La Charente : 18, L'Ain et la Lozère : 17, l'Isère, l'Eure et Loire , la Savoie :16 .

A l'opposé 17 départements n'ont aucune commune nouvelle : Les Bouches du Rhône, les Alpes Maritimes , la Haute Corse et la Corse du Sud, le Lot et Garonne, les Pyrénées orientales, Le Tarn et Garonne, le Var , le Vaucluse, les « départements de la petite couronne et ceux des DOM.

Ce qui a surpris c'est le choix fait par des villes : Cherbourg, Annecy, Saint Germain en Laye, Evry, Les Sables d'Olonne, Château Gonthier, Ancenis.. Cette situation mériterait d'être étudiée au regard de la position de ces villes dans leur communauté et leur région. La communauté de Livarot (Calvados) devenue communes nouvelles qui détient le record d'avoir réuni 22 communes.

Autre situation, celle du pays des Mauges en Maine et Loire préfigure une autre stratégie : ici les 6 communautés de communes sont devenues 6 communes nouvelles et ensemble ont formé une communauté d'agglomération de 135 000 habitants pouvant désormais négocier avec leurs agglomérations voisines dont la métropole de Nantes et accéder a des instances de négociations dont elles étaient exclues auparavant.

Ailleurs par exemple dans la communauté du pays d'Ancenis (44) plusieurs communes se sont regroupées pour former des communes nouvelles de plus de 6 000 habitants et se retrouvant ainsi presque au même niveau démographique que la ville centre.

C'est une recomposition communale avec des communes plus peuplées donc plus fortes financièrement et politiquement et pouvant assumer les charges de services publics que les communautés n'auraient pas dans leurs compétences.

Ce mouvement est encore pionnier à l'échelle de la France mais devrait se renforcer après

les élections municipales de 2020 ( aucune création en 2019 puisqu'il n'est pas possible de modifier les limites des circonscriptions électorales dans l'année qui précède les élections ) ce qui nous fait penser que ce sujet pourrait dominer les débats lors de la préparation de ces élections et la loi de finances 2019 a anticipé en prévoyant que le dispositif de renforcement de La DGF est maintenu pour les communes nouvelles qui se créeront d'ici le 31/12/2019.

Par ailleurs une quarantaine de communautés de communes ont transformé leur EPCI en une seule commune et la loi Gatel voté le 1<sup>er</sup> août 2019 prévoit que les communautés de communes ayant une population faible (en zone de montagne ou ayant une faible densité de moins de 5000 habitants) qui souhaitent créer une commune nouvelle peuvent ,si elles le décident avant la création, s'affranchir d'adhérer à une EPCI à fiscalité propre : créant ainsi des « **communes- communautés** ».Ce nouveau type de collectivités n'a pas été obtenu sans mal !les détracteurs y voyaient une remise en cause de la loi de 2015 avec le risque de revenir sur les périmètres des grandes communautés ce que prévoit la loi « Engagement et proximité » d'autres ne veulent pas de texte adaptant les outils juridiques au contexte géographique .

Dans cette dernière loi plusieurs dispositifs répondent aux attentes des élus et répondent tous aux souhaits de faciliter la création des communes nouvelles en donnant de la souplesse et des marges de choix aux élus à la manœuvre et c'est une constante depuis 2010. Ainsi les élus peuvent choisir de ne pas avoir de communes déléguées pour toutes les communes d'origine. Le maire de la commune nouvelle peut être maire d'une commune déléguée (auparavant cette possibilité était réservée à la période transitoire entre la création de la commune nouvelle et les élections municipales suivantes) . Il y a clairement une volonté de maintenir une proximité entre les communes d'origine quand elles sont nombreuses et peu peuplées en leur garantissant un nombre d'élus pour éviter une réduction brutale de la taille du conseil municipal de la commune nouvelle. Ceci avait été prévu dès le départ pour la période transitoire mais posait problème aux élections municipales suivantes. Un dispositif dérogatoire leur permettait d'avoir un nombre de conseillers égal à celui de la strate supérieure ce dispositif est prolongé pour un mandat de plus le droit commun ne s'appliquera qu'aux élections suivantes.

De plus au premier renouvellement après la création un nouveau calcul permet d'amortir la réduction du nombre d'élus. Une cinquantaine de communes nouvelles sont concernées : le nombre de conseillers municipaux ne peut pas être inférieur au tiers de tous conseillers élus lors du précédent renouvellement sans toutefois dépasser 69 élus .Cela permet d'assurer une représentation des communes déléguées existantes.

D'autres mesures facilitent la démocratie locale ainsi la loi permet d'organiser la réunion du conseil municipal dans les mairies annexes, donner un délai de 3 ans pour l'application de nouvelles obligations quand la commune a une taille qui désormais l'impose ( avoir un site cinéraire, un centre médico- social scolaire ..) ou encore mettre en place les procédures d'information de la population et des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle avec notamment des données financières. Toutes ces mesures sont directement inspirées par la pratique des premières communes nouvelles créées et la loi prévoit qu'un bilan devra être présenté par le gouvernement au parlement dans un délai de 4 ans.

## Nouvelle loi « ENGAGEMENT ET PROXIMITE »

---

Christine BREMOND

Cette loi est dans la droite ligne du débat national organisé en début d'année 2019 en réponse au mouvement de contestation de cette dernière année ou encore comment se réconcilier avec les élus locaux à quelques mois des élections municipales et remettre la commune au cœur de la démocratie.

Elle répond également aux crispations de nombreux élus suite à la mise en œuvre de la loi NOTRe de 2015 votée par le gouvernement précédent et du schéma de coopération intercommunale élaboré en 2016 ayant entraîné de nombreuses fusions de communauté.

La création de grandes communautés contre l'avis d'élus concernés et en imposant de nouvelles compétences obligatoires comme l'eau et l'assainissement a cristallisé un climat de contestation voire de découragement.

Aussi la loi avance sur ce chantier en permettant de revenir sur les périmètres de ces grandes communautés en donnant la possibilité de les scinder en deux voire plus à condition de respecter les seuils démographiques imposées par la loi et avec l'accord des communes membres. Cette modification de périmètre devrait être accompagnée d'un document sur son impact financier.

Il permet également à des communes de se retirer avec l'accord du préfet et étend le retrait dérogatoire aux communes membres des communautés d'agglomération.

Le débat parlementaire a été très nourri sur la suppression des compétences optionnelles qui deviennent facultatives c'est le résultat du compromis obtenu en commission mixte.

Il y a eu des débats et de fortes divergences entre les deux assemblées sur les sujets qui fâchent comme l'eau et l'assainissement. Le compromis trouvé est moins net pour ceux qui souhaitent obtenir la suppression de cette compétence obligatoire. Elle demeure obligatoire avec possibilité de report à 2026 dans les communautés de communes, Mais désormais les possibilités de subdélégation de cette compétence de l'EPCI aux communes ou aux syndicats sont améliorées et allégées. La subdélégation se fera par une simple convention. Le conseil communautaire d'une communauté de communes ou d'agglomération devra se prononcer rapidement à la majorité simple sur une demande de subdélégation d'une commune

La loi donne une place plus importante aux maires dans les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) qui passe de 40% à 50% ;

De même la loi améliore les relations des communes avec leur EPCI avec la création d'un conseil des maires (sauf dans le cas où le bureau de l'EPCI réunit déjà tous les maires) et des pactes de gouvernance, ainsi que sur les conditions dans lesquelles les maires peuvent décider de certaines dépenses courantes ou disposer de certains services de l'intercommunalité.

La loi renforce les droits des élus locaux notamment la revalorisation des plafonds des indemnités des maires et adjoints des communes de moins de 3500 habitants (hausse de 50% pour les communes de moins de 500 habitants, de 30 % entre 500 et 1000 et 20% entre 1000 et 3500). Cette augmentation est de droit mais les élus qui le souhaitent peuvent demander une réduction de leurs indemnités

Sont également prévus l'extension à toutes les communes de nombreux droits : renforcement du pouvoir de police des maires, droit à la formation, crédits d'heures pour concilier activité professionnelle et exercice du mandat, allocations diverses. Par contre le sujet plusieurs fois débattu du mode électif dans les communes de moins de 1000 habitants pour obtenir la parité a été repoussé après les municipales de 2026.

D'autres sujets comme les compétences à la carte et la différenciation seront reprises dans une nouvelle loi après les élections municipales de mars 2020 dite loi « 3 D » Décentralisation, Déconcentration, Différenciation, autre étape où pourront être introduites toutes une série de mesures pour conforter les relations entre l'Etat et les collectivités locales et apporter de la souplesse dans l'application des normes et des obligations en tenant compte des réalités locales notamment géographiques ou encore démographiques.

(1) Etude anthropologique menée par le Collège de France Pierre Lamaison sur 4 petites régions à la demande de mairie-conseils CDC

(2) Les 12 facteurs de l'Intercommunalité Syros Patrick Moquay

(3) Analyse des statuts des communautés Mairie conseils CDC

### **3 Développement durable, transitions, nouvelles gouvernances et coopérations entre acteurs : évolution des fondements du développement local et du développement social local**

---

#### **Les territoires de la France en plein changement avec les nouvelles géographies humaines**

---

Yves GORGEU

##### **Des territoires de vie qui se déploient à des échelles variables**

Depuis le recensement de la population de 1995, il a été observé des changements importants de populations entre l'urbain et le rural, à la fois en terme démographique, qu'en terme sociologique.

Ce sont les situations de mixité urbaine et rurale qui caractérisent pour beaucoup une grande partie du territoire français.

Le phénomène d'urbanité des campagnes se manifeste à la fois sur le plan résidentiel, démographique, sociologique et des modes de vie. Il bouscule en profondeur les fondements mêmes sur lesquels s'opposaient le rural et l'urbain. On a vraiment affaire à de nouveaux territoires de mixité urbaine-rurale qui transcendent l'organisation territoriale institutionnelle.

Nous assistons depuis plusieurs décennies, à de fortes mutations, se manifestant par d'importants déplacements de population et par une « explosion des mobilités ». Et ces mouvements correspondent aussi à l'arrivée et à l'émergence d'une grande diversité de populations. « Les territoires vécus » par les habitants, ont changé et se sont considérablement agrandis.

Ces nouveaux territoires sont ceux des mobilités qui organisent la vie des populations pour la satisfaction de tous les besoins qui, aujourd'hui, sont communs entre populations urbaines et rurales : besoins en services, en équipements, en habitat, en transports, en emplois, en formation, en santé, en loisirs, en biens de consommation, en nature, en qualité de l'environnement.

Cette nouvelle géographie humaine a pour caractéristique de se déployer à des échelles variables, toujours liés à des pôles urbains, de taille variable, et recoupant rarement les territoires institutionnels.

Les gens vivent de plus en plus avec la ville et avec les campagnes. Il s'agit d'une tendance sociologique majeure et une transformation qui bouscule en profondeur le « vivre, habiter, et travailler au pays » sur lequel se sont beaucoup appuyés les principes du développement local.

Le rayon d'action d'une part très importante de la population s'est considérablement étendu et les gens vivent à des échelles différentes selon les relations, les activités et les

services qu'ils recherchent. Il y a une sorte de multi-appartenance territoriale qui fait que l'organisation des affaires publiques doit désormais prendre en compte de multi échelles.

### **Une nouvelle approche du développement local en décalage avec l'organisation territoriale institutionnelle**

Le développement local ne peut plus se pratiquer à l'intérieur d'un périmètre donné, et en rattachement à une structure territoriale unique. Ces mutations profondes ont des longueurs d'avance sur l'évolution de l'organisation territoriale institutionnelle.

« A l'intérieur de ces nouveaux territoires de mixité, les populations habitent, vont, viennent, se déplacent, consomment, se cultivent, se distraient, etc., sans plus tenir compte de la dichotomie urbain-rural. L'organisation à l'échelle des bassins de vie requiert une approche plus globale, plus systémique. Les relations sont plutôt à établir entre des collectivités qui continuent à marquer la différence, alors que les territoires vécus deviennent homogènes. Le problème aujourd'hui, c'est moins la relation entre deux espaces qui seraient différents que celui de la gouvernance d'un territoire homogène. »  
(Marc Cenci)

Il y a encore aujourd'hui un décalage important entre les échelles de traitement des problématiques et le fonctionnement des institutions. Les responsables politiques locaux sont face à des problématiques qui dépassent le cadre de leur de leurs périmètres d'élection ou de désignation.

### **Construire de nouvelles gouvernances**

Il faut donc construire de nouvelles gouvernances qui dépassent les périmètres de telle ou telle collectivités avec ses compétences et ses budgets.

De telles gouvernances aident à remédier à des inégalités territoriales, en organisant des mutualisations qui peuvent concerner par exemple des équipements, de l'ingénierie, des réseaux de services, une politique d'accès à la culture, une politique de transport, la place de l'agriculture périurbaine...

Il s'agit aussi d'organiser, et cela va de pair, des solidarités financières urbaines-rurales qui peuvent par exemple s'exprimer à travers des services aux petites communes, des fonds de concours, des conventions de solidarité financière, des observatoires financier et fiscale, ou des pactes financiers.

Un principe essentiel est d'instituer un mode de gouvernance qui ne doit pas être réservé à une poignée d'élus et de techniciens, mais qui doit être le plus ouvert possible.

Ce ne sont pas les fusions de communautés de communes en communautés XXL, ni les grands gouvernements urbains qui peuvent assurer de telles gouvernances.

C'est davantage en suscitant des modes de dialogue et de travail multi-échelles que peuvent se développer les nouvelles dynamiques de développement local, permettant de faire jouer les réciprocitys territoriales et d'aboutir à des projets équilibrés aux échelles pertinentes du vécu des gens. Bâtir un projet partagé qui traite de problématiques

correspondant à des échelles différentes, nécessite d'organiser par thématique le dialogue et la coopération entre responsables politiques, techniques, professionnels, et associatifs rattachés à des institutions territoriales de niveaux différents.

Par exemple faire des plans de déplacement, des schémas de services, des programmes de valorisation locale, des plans renouvellement agricole, des pôles de développement et de coopération économiques, des schémas culturels... permettent de mobiliser largement les élus et les acteurs locaux concernés, dans des diagnostics et des programmes d'action s'appliquant de manière organisée et différenciée sur toutes les échelles d'interventions.

C'est travailler selon des logiques de réseaux d'acteurs, d'ingénierie mutualisée, de connaissances partagée, d'interdisciplinarité et de solidarité territoriales

C'est ce qu'on appelle des gouvernances dites collaboratives qui permettent de gérer dans la durée des programmes s'appliquant à plusieurs niveaux.

### **Concevoir de nouvelles politiques contractuelles**

La diversité des secteurs qui caractérisent ces nouveaux territoires et qui reflètent tous les gradients allant de l'urbain dense au rural diffus, impose de croiser une logique de programmation et de contractualisation de projets avec une traduction spatialisée de leur mise en œuvre.

Cela conduit nécessairement à concevoir de nouvelles politiques contractuelles fondées sur la coopération urbain-rural. C'est à la fois aux échelles européennes, nationales et régionales que des politiques d'envergure doivent répondre à ces nouveaux territoires. Celles-ci doivent se définir sur la base de projets organisant la solidarité et un bon équilibre entre les secteurs à dominante urbaine et les secteurs à dominante rurale qui composent ces nouveaux territoires. Il faut mettre fin à la pratique de contrats séparés et trop cloisonnés entre agglomérations et zones rurales périphériques.

# Les défis du développement durable et du changement climatique au cœur de la transformation des projets de territoire

## La place des PNR dans l'organisation territoriale de la France et leur rôle dans le développement local, avec l'exemple du PNR de la Brenne

Jean Paul Chanteguet

Bien que souvent oublié par le législateur lorsqu'il débat de textes sur notre organisation territoriale et les missions de nos collectivités, les parcs naturels régionaux ont montré qu'ils savaient faire face aux évolutions législatives, s'adapter, innover, expérimenter, et surtout entreprendre.

### ***Un territoire remarquable, une charte, une équipe pluridisciplinaire pour porter des projets de développement durable***

Il faut bien reconnaître que ces territoires qui bénéficient d'un classement national compte tenu de leurs spécificités et leurs richesses patrimoniales, ont su au travers de leur charte et leur équipe pluridisciplinaire porter de réels projets de développement durable comme le parc naturel régional de la Brenne.

Ce parc est situé dans une zone rurale au sud-ouest de la région Centre Val de Loire, à la croisée du Berry, de la Touraine, du Poitou, et du Limousin. Créé il y a maintenant 30 ans, il s'étend sur 183000 hectares et compte 33500 habitants. Il se compose d'un ensemble de régions naturelles variées dont la plus caractéristique est la grande Brenne avec ses 3000 étangs et il couvre l'une des plus importantes zones humides continentales françaises d'une richesse écologique reconnue aux niveaux national, européen et mondial.

### ***Travailler avec les communautés de communes***

Nous adapter, c'est ce que nous avons fait en 1992 qui marque un véritable tournant puisque dans le champ des parcs sont apparus de nouveaux acteurs institutionnels dotés de compétences et de moyens financiers au travers d'une fiscalité propre : les communautés de communes.

Si la logique et la cohérence nous conseillaient de ne créer qu'une seule CDC sur l'ensemble de notre territoire, les comportements très politiques de certains élus nous en empêchèrent. Confrontés à la création de plusieurs CDC nous avons su contourner cette difficulté au travers de conventionnements, de la mutualisation de plusieurs actions et de

la présence des élus communautaires au sein de nos instances de décisions.

### ***Jouer la fusion avec le pays***

Nous adapter encore lorsque les pays furent reconnus par la loi de 1995 ce qui au lieu de créer un nouvel outil concurrent de notre parc, constitua une véritable opportunité puisqu'il nous fut facile de montrer que le territoire du Parc répondait parfaitement aux caractéristiques d'un pays, et donc de bénéficier au travers du PNR d'un premier contrat de pays (mis en place par la région centre) sur la période 98-2002 de plus de 5 000 000 d'euros de subventions dont 60% pour le développement local.

### ***Investir la compétence promotion touristique transférée par la loi NOTRE aux CDC, à l'échelle pertinente du territoire du Parc***

Innover, à la suite du vote de la loi NOTRE qui transféra la compétence promotion touristique des communes vers les communautés de communes en en faisant une chance pour le PNR de la Brenne dont le développement touristique est un des axes prioritaires de son action.

En effet, cela nous a permis de conduire une réflexion sur la stratégie touristique à mettre en œuvre à l'échelle du territoire du Parc et à proposer la création d'un office de tourisme intercommunautaire qui a pris le nom de destination Brenne et s'est vu confier le champ de l'accueil, de la promotion et de la commercialisation. Même si ce dernier est porté par une association, la gouvernance est assurée à part égale entre les élus et les socio professionnels. Destination Brenne c'est aujourd'hui une équipe de 13 personnes et un budget de 500 000 euros.

### ***Un Parc qui dès sa création a agi concrètement sur le développement économique local***

Depuis sa création les élus du parc ont toujours eu le souci d'investir des champs d'action quelque peu en déshérence soit par manque de volonté politique soit par absence du bon niveau territorial d'intervention.

Entreprendre en faveur du développement local a toujours constitué pour nous une priorité. Je rappelle que dès la création de notre parc, tenant en cela les engagements que nous avons pris lors des travaux d'élaboration de notre charte, nous avons mis en place, par l'intermédiaire d'une association spécifique, un fonds d'avances remboursables, un fonds de garantie et un fonds d'apport en fonds propres.

Précurseur nous l'étions très certainement puisque si certains de ces outils ont été mis en sommeil, nous avons réussi à maintenir pour notre territoire une plateforme d'initiative locale (initiative Brenne) propre à notre Parc.

En 27 ans 850 entreprises ont été soutenues, et 1700 emplois ont été créés ou maintenus.

Initiative Brenne, c'est un réseau de 200 adhérents et partenaires, une équipe composée de trois salariés et 60 experts et entrepreneurs qui portent l'envie d'entreprendre, qui accompagnent le montage de projets, qui les expertisent et qui les suivent dans les premières années.

Ses résultats sont excellents : 97% des sommes prêtées sont remboursées, et 97% des entreprises financées sont encore en vie.

## **Quatre domaines d'implication forte du Parc sur le développement local :**

### *- Le tourisme nature*

Notre programme d'action nous a conduits à renforcer notre attractivité par une politique de communication et de promotion touristique.

Nous avons fait du parc, une destination d'excellence pour le tourisme de nature qui s'organise autour de la maison du parc (lieu d'information, de promotion, de découverte et de dégustation, qui accueille près de 70000 visiteurs par an), de circuits de randonnées, de la maison de la nature, de nos réserves naturelles nationales et régionales et de notre office intercommunautaire de tourisme destination Brenne .

### *- La petite enfance et les jeunes*

Nous avons porté une politique d'amélioration de notre cadre de vie, en agissant notamment sur la place des jeunes sur le territoire.

Par exemple, à la suite d'une étude portant sur les problèmes de garde des plus jeunes, nous avons créé un pôle petite enfance comprenant plusieurs relais assistance maternelle, une ludothèque et une maison de l'enfance.

### *- Un projet territorial de santé*

Après avoir porté pendant trois ans un contrat local de santé après sa signature avec l'état et la région, et à la suite de la fermeture de la maternité de l'hôpital du Blanc, nous avons pris la décision d'élaborer un projet territorial de santé.

Nous pensons en effet, si nous voulons lutter contre la désertification médicale, qu'il faut mettre en œuvre une réorganisation du système de santé privilégiant une approche par les territoires.

Partant des besoins de la population nous souhaitons construire un projet en adéquation avec nos spécificités géographiques, démographiques et économiques.

Dans une démarche ascendante et dans une approche large de la santé, ne se limitant pas aux seules questions de soins, mais intégrant aussi les questions de prévention, nous mobiliserons les élus et nous nous ferons accompagner par un cabinet privé spécialisé dans l'appui aux acteurs publics et para publics dans les secteurs de la santé et du médico-social.

Nos travaux vont s'organiser autour de trois phases essentielles :

- Tout d'abord le cadrage de la démarche et du projet
- ensuite l'actualisation du diagnostic territorial de santé
- et enfin la définition des priorités stratégiques et la rédaction du projet.

### *- L'enjeu du développement durable, le vrai terrain du Parc*

En cohérence avec notre objectif du développement local durable, nous avons, lors du renouvellement de notre charte en 2010, inscrit les questions d'énergie et de climat au cœur de notre projet de territoire en nous engageant en faveur de la transition écologique. Un engagement qui s'est traduit plus globalement par une démarche de plan climat énergie territorial à partir de 2013, un plan construit sur un concept d'autonomie énergétique, nous obligeant à travailler d'abord sur les économies d'énergie réalisables.

Ce fut tout d'abord le lancement d'une OPAH-RR patrimoine énergie 2007- 2012, qui se voulait pilote dans la volonté de respecter la santé et la valeur patrimoniale d'un patrimoine bâti remarquable tout en favorisant les économies d'énergie et l'utilisation d'énergie

renouvelable.

Ce fut aussi le projet patrimoine basse consommation, qui s'est traduit par une expérimentation grandeur nature visant à atteindre au moins le BBC rénovation pour des logements dans des bâtiments anciens de différentes typologies tout en respectant la valeur patrimoniale, et la santé des bâtiments et de leurs habitants. Les résultats mesurés pendant deux ans et les enquêtes menées auprès des locataires permettent de montrer l'efficacité des solutions biosourcées généralisables au bâti rural ancien construit en pierre-terre.

Ce fut l'obtention d'un programme TEPCV qui permit le financement de 56 actions portées par 25 collectivités pour l'isolation de bâtiments publics, des travaux d'économie d'énergie sur l'éclairage public, la réalisation de réseaux de chaleur renouvelable, un projet d'éco quartier, et des actions sur la mobilité électrique, la biodiversité et les déchets.

Ce sera demain la création d'une plateforme de rénovation énergétique en vue de réduire fortement et rapidement la consommation d'énergie de son parc résidentiel tout en lui conservant ses qualités hygrothermiques et patrimoniales.

Enfin, comment ne pas insister sur la capacité des parcs à mobiliser des moyens financiers extérieurs importants au profit de la mise en œuvre de leur charte, qui se cachent derrière différents sigles comme : LEADER, CRST (contrat régional de solidarité territoriale), CTZH (contrat territorial zone humide), contrat enfance jeunesse CAF, contrat territorial de rivière.

Dans une période relativement mouvante sur le plan réglementaire et législatif les parcs, comme je viens de le montrer assez rapidement avec celui de Brenne, ont su imaginer leur futur, s'adapter aux nouveaux enjeux et être de vrais acteurs du développement durable de leur territoire.

Jean Paul Chanteguet  
Président du Parc Naturel de la Brenne

# La marque citoyenne du renouveau du développement local et la fabrique coopérative des transitions

   vous invitent aux  
**Journées des Territoires 2019**

Inscription obligatoire :  
<https://www.helloasso.com/associations/unadel/evenements/jt-2019>

# AGIR sans SUBIR

Les territoires relèvent le défi écologique et social

Lundi **25** novembre  
Mardi **26** novembre 2019



**A la Halle Pajol**  
20 Esplanade Nathalie Sarraute  
75018 Paris  
Métro Marx Dormoy

**Soutiens**  
    
MINISTÈRE DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
DES ÉQUIPEMENTS  
ET DES TRANSPORTS  
DÉPARTEMENTAL  
DE LA SEINE-SAINT-DENIS  
DEPARTEMENTAL  
DE LA SEINE-SAINT-DENIS  
DEPARTEMENTAL  
DE LA SEINE-SAINT-DENIS  
DEPARTEMENTAL

**Contact**  
sylvainadam@unadel.org  
01 45 75 91 55  
<http://unadel.org/>

## Municipales 2020 : un nouvel élan pour l'action publique locale ?

---

Kristell Juven

### D'un mandat à l'autre...

« Quel mandat ! ». C'est un peu ce que j'entends ici et là de la part d'élus locaux, de maires, de conseillers municipaux ou communautaires du territoire où je suis élue et plus largement du Grand Est via l'association Citoyens et Territoires où je travaille. Certains insistent sur le fait qu'« il-elle n'avait pas signé pour ça » en 2014. Et pour cause, la réforme territoriale, déjà entamée fin 2010, s'est fortement accélérée bousculant les périmètres, les compétences, les modes de gouvernance, les finances du « bloc local ». Plus profondément, c'est le sens de l'action publique locale, le rôle de l'élue de proximité, sa capacité de répondre aux attentes des citoyens et de faire avec eux qui semblent avoir été bousculés ces dernières années. Occupés par les fusions des territoires, la mise en place de compétences obligatoires nouvelles au niveau des intercommunalités (instruction du droit des sols, urbanisme, eau, GEMAPI, PCAET, habitat social, etc), les contraintes au niveau des communes, les élus ont eu du mal à bâtir un vrai projet de territoire quand celui-ci n'a pas été reporté sine die. On constate partout que les projets et les investissements en ont pâti, faute de temps et d'énergie. De moyens financiers aussi et je ne vais pas revenir sur ce vaste sujet de la compression des finances publiques locales, des finances publiques de manière générale, issue en bonne partie de la crise de la sphère financière privée depuis 2008, ... c'est un autre sujet.

Et en cette fin de mandat, la séquence des gilets jaunes a sonné comme un rappel à l'ordre, remettant quelque peu en cause la légitimité des élus et, de manière générale, des « corps intermédiaires ». Pas étonnant que certains ne souhaitent pas y retourner.

Et pourtant... Il me semble que l'action publique locale est déjà en train de se réinventer. Les impératifs écologiques, les aspirations à renouer les liens de proximité et de solidarité, la force des initiatives portées par de nombreux citoyens dans des domaines très variés, initient sur les territoires des dynamiques très intéressantes et porteuses de sens, d'innovation, de coopération. Et ce, à toutes les échelles. Certaines dynamiques ont appris à faire sans les institutions locales tant celles-ci étaient engluées dans leurs problématiques internes, mais c'est sans doute l'occasion de remettre à plat des manières de faire, et aussi d'« être » élu local. Et là encore, des aventures municipales très intéressantes ont vu le jour<sup>40</sup>. Comme le disait Hannah Arendt (que Michel DINET aimait tant citer), « *Le pouvoir correspond à l'aptitude à agir de façon concertée* ». Ça, il nous faut vraiment le retrouver, à commencer par l'échelon de proximité, l'interlocuteur de base restant pour les citoyens le maire... Bref, le prochain mandat s'annonce passionnant. Et je pressens que de nouveaux liens vont se tisser entre les communes et leur intercommunalité, avec les forces vives au sein d'instances participatives locales, en lien avec les citoyens dans les villes et villages. C'est en tous cas nécessaire.

---

<sup>40</sup> Voir par exemple le site [descommunesetdescitoyens.fr](http://descommunesetdescitoyens.fr)

Mais revenons un peu en arrière... sur les Terres Toulaises et au-delà, en Lorraine du moins.

### **Les années 90 et l'émergence de l'intercommunalité de projet**

Dans les années 90, certaines intercommunalités commençaient à s'organiser sur de vrais bassins de vie. Ce fut le cas dans le Toulais, le district urbain fusionne avec l'EPCI rural pour créer la communauté de communes du Toulais (CCT). L'idée est de promouvoir une vraie solidarité au sein d'un territoire structuré avec une ville centre. Ce territoire n'a jamais vraiment élaboré de projet au sens du développement local : dès le départ, la plus-value et les actions se sont plus portées sur les grands services et équipements (gestion des déchets, zones d'activités économiques, grands équipements sportifs...) que sur les services de proximité ou l'accompagnement des dynamiques locales. Ce, contrairement aux intercommunalités voisines : Moselle et Madon et Colombey Sud Toulais qui ont élaboré, au cours de ces années, un projet de territoire partagé. Quoi qu'il en soit, la solidarité territoriale au sein d'un même bassin de vie prenait tout son sens.

### **Les années 2000 : la montée en puissance de l'intercommunalité et l'affirmation des pays**

La carte des intercommunalités de Lorraine, et d'ailleurs, a de moins en moins de « trous », même en Moselle et dans les Vosges... A Citoyens et Territoires, nous constatons cette évolution avec en corollaire une plus forte structuration et une spécialisation des métiers autour des nouvelles compétences communautaires : gestion et traitement des déchets, eau/assainissement, développement économique, aménagement, habitat, etc. Les fonctions support s'étoffent également : finances, GRH (Gestion des ressources Humaines), direction, communication... De fait la fonction d'« agent de développement local » a peu à peu disparu des organigrammes. Le directeur d'une intercommunalité, qui souvent portait aussi la stratégie globale du développement, a vu ses fonctions évoluer vers plus de tâches administratives et le pilotage de « maisons » de plus en plus importantes. Cette vision globale du territoire, de la transversalité des enjeux et des actions, aux côtés des élus, a de ce fait parfois pu faire défaut dans les années qui ont suivi.

La CCT est passée en Taxe Professionnelle Unique en 2007, juste avant le « choc » de la fermeture de l'usine Kléber à Toul qui a laissé sur le carreau plus de 800 salariés et provoqué une perte de fiscalité économique de plus de 2 millions d'euros/an. On peut dire que la solidarité territoriale permise par la fiscalité unique est tombée à point nommé... Plus de 10 ans après et avec la ré-industrialisation progressive du site, la contribution de chaque commune via les attributions de compensation fait débat, c'est normal. Le temps est venu de bâtir un nouveau « pacte financier et fiscal » entre les communes et la communauté.

Autre fait marquant des années 2000, la création en 2005 du pays « Terres de Lorraine ». Réunissant les communautés du Saintois, du Toulais, de Colombey Sud Toulais et de Neuves Maisons dans le Sud-Ouest de la Meurthe et Moselle, le pays se pense dès le départ comme une « coopérative » mettant en avant l'innovation et la coopération entre les territoires sur un bassin de 100 000 habitants. Progressivement, va se construire à cette échelle un projet de territoire et une belle mobilisation des acteurs autour du tourisme, de l'accompagnement des porteurs de projets économiques, des jeunes, de la transition écologique. Des outils communs se mettent en place ou se mutualisent à cette échelle,

dans une structuration souple : maison du tourisme, agence de développement économique, espace info-énergie, mission locale, maison de l'emploi... Le pays devient un haut lieu de l'innovation en matière d'action publique locale sur notre secteur, avec la belle impulsion de son président, le député Dominique POTIER.

### **Années 2010 : le «big bang territorial»**

La CCT tient le cap de ses actions en faveur du développement du territoire mais nous avons tout de même vécu 2 fusions en 3 ans (2014 et en 2017) et leur lot de grincements, d'ajustements, de concessions, d'harmonisation... sans compter les nouvelles prises de compétences obligatoires que j'évoquais plus haut. Il faut bien le reconnaître, on s'est tous un peu perdus dans ce bazar : le récit commun a du mal à trouver son chemin, les élus locaux en perdent parfois leur latin, il est difficile d'impliquer convenablement les citoyens et les acteurs locaux même si l'on s'y emploie au travers de comités de pilotages élargis (sur l'habitat, l'économie, etc), de concertations sur l'urbanisme, de projet culturel...

Un aspect important concerne la gouvernance : de par la loi, nous sommes passés de 2 à 1 représentant au conseil communautaire pour la plupart des communes (rurales) de notre territoire, ce qui a été mal vécu d'autant qu'au même moment la ville centre gagnait des sièges. Donc l'intercommunalité grossit, elle gère de plus en plus de choses et la représentation démocratique s'amenuise... problème ! A l'instar de nombreux territoires nous avons tenté de mettre en place une gouvernance locale plus inclusive (commission des maires, commissions thématiques ouvertes à l'ensemble des conseillers municipaux, etc) mais l'édifice reste fragile et la distanciation aux élus municipaux et aux citoyens est quand même là.

### **L'interdépendance entre les territoires est mieux prise en compte**

Ces dernières années ont vu s'ouvrir une table de dialogue et de concertation très importante sur l'«aire urbaine» du Grand Nancy qui compte 570 000 habitants, 476 communes, sur tout le Sud de la Meurthe et Moselle. Nous sommes partis de l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Celui-ci a fait prendre conscience aux élus des interdépendances de nos territoires (interdépendances vécues par les entreprises, les habitants depuis de nombreuses années !) et de la nécessité de changer de manière de penser l'aménagement du territoire et l'utilisation des sols. Peu à peu, des pistes de coopérations concrètes sont apparues, au-delà même du SCoT. Ainsi est née la Multipole Nancy Sud Lorraine. Chaîne des équipements de santé, Programme alimentaire territorial, intermodalité dans les transports, attractivité du territoire, tourisme, sont autant de sujets qu'il est pertinent de penser à cette échelle, en lien avec la Métropole du Grand Nancy. Même si ce n'est pas un long fleuve tranquille...

Le pays Terres de Lorraine a quant à lui poursuivi son chemin avec de belles dynamiques participatives autour de l'énergie (dans le cadre de Territoire à Energie Positive), de la santé (avec la mise en place de deux contrats locaux de santé), de l'alimentation (un programme alimentaire territorial avec notamment un axe sur l'accès à une nourriture saine pour les plus démunis, développé avec ATD ¼ monde). Les associations, les élus municipaux, les entreprises, les professionnels de santé, les partenaires qui le souhaitent ont pu s'investir sur ces sujets. Je m'aperçois que c'est à cette échelle, et dans cette période intense de réforme territoriale, que nous avons fait «projet de territoire» et que les réelles

innovations territoriales ont pu s'exprimer. Quel bol d'air ! Pour le prochain mandat, il nous faudra poursuivre, remettre en place le conseil de développement, communiquer, impliquer, inviter encore plus de « forces vives » à rejoindre la dynamique.

### **L'heure est donc à la coopération à différentes échelles**

Je pense qu'il ne faut pas craindre les coopérations entre les territoires. Un des défis du prochain mandat est aussi de repenser quoi faire à quelle échelle pour être le plus pertinent possible et en phase avec la société et les défis actuels. Et en l'expliquant aux habitants. Le « mille-feuille » territorial tant honni reste pertinent si tant est que l'on mette en avant une vraie subsidiarité. Certaines compétences se jouent sur un large bassin de vie (sécurisation de l'approvisionnement en eau sur un bassin versant, tourisme, attractivité...), d'autres à l'échelle de la commune voire d'un quartier (services de proximité, production d'énergie locale, solidarité...): et alors ? Si les projets voient le jour, que les gens sont au courant et impliqués, que la courroie de transmission est fluide entre les échelles de collectivités, que les financements se trouvent, c'est l'essentiel. Certes, ce n'est pas encore toujours le cas d'où cette impression d'accumulation des strates de décisions. A mon sens, il ne faut pas chercher à tout prix à redonner du « pouvoir » aux communes ou à l'opposé construire de grandes interco « XXL ». Cela n'a plus de sens. Ce n'est pas là que cela se joue. Il nous faut plus penser « système » que « chapelle », « Liens » plus que « Lieux » comme j'ai pu l'entendre ici et là... L'heure est à la coopération, on n'a pas le choix en fait !

Il est sans doute nécessaire d'assouplir le principe d'exclusivité pour retrouver une vraie capacité de coopérer entre communes et communauté, pour casser ce « syndrome de Bruxelles », cette distanciation que l'on a vu poindre ces dernières années, la commune se désolidarisant de ce qui peut se passer dans les étages supérieurs...

Pour illustrer, sur Pierre-la-Treiche, nous réfléchissons avec deux autres communes à la mise en place d'un réseau de chaleur avec une chaufferie en cogénération à partir de la gazéification du bois issu de nos forêts (qui n'est plus du tout valorisé aujourd'hui). La dynamique est locale, dans une proximité permettant l'implication et l'investissement des habitants, mais elle est aussi intercommunale dans le cadre du plan climat-air-énergie, et sans doute aussi pour la nécessité de penser à l'avenir l'approvisionnement en bois-énergie de l'ensemble du territoire. La dynamique « Territoire à énergie positive » du pays nous permet d'avoir accès à des financements et à la nécessaire ingénierie qu'il faut pour déployer un tel projet. En l'occurrence nous bénéficions des précieux avis du Conseiller en Energie Partagé et du chargé de mission « Transitions » mutualisé à l'échelle du Pays.

### **L'ingénierie territoriale : un vrai investissement**

L'ingénierie... elle fait souvent défaut, particulièrement en rural, générant cette inégalité territoriale mise à l'index par les gilets jaunes. Comment répondre à tel ou tel appel à projets régional, comment concevoir des services, des équipements, comment animer une concertation locale sans des équipes de techniciens au bon niveau ? L'ingénierie est enjeu de « mise en capacité » de tous les territoires et de solidarité entre eux. C'est aussi un réel et nécessaire investissement, chose loin d'être acquise par tous les élus, ni suffisamment soutenue par les partenaires financiers des collectivités à commencer par l'Etat. C'est dommage...

### **« Réinventer l'action publique locale »**

On peut citer aussi cette expérimentation que la Communauté de communes de Moselle et Madon va mettre en place pour « réinventer l'action publique locale ». L'idée est de remettre à plat les finances, les compétences, les modes de gouvernance du bloc local et de repenser le « qui fait quoi », « qui finance quoi » entre communes et communauté dans un contexte financier tendu et pour une meilleure efficacité et lisibilité de l'action publique. Pour cela, l'Etat doit aussi se réinventer et vraiment développer le principe de différenciation territoriale, accompagner les expérimentations, soutenir financièrement par contrat, plutôt que donner des injonctions...

A l'aube de cette nouvelle décennie et alors que va s'ouvrir un nouveau mandat, il paraît urgent à de nombreux élus et acteurs locaux de faire une pause dans la réforme territoriale, pour pouvoir la « digérer », pour que chacun trouve son rôle, et notamment la commune qui reste l'échelon de proximité auquel tiennent les habitants.

### Demain : réussir les transitions écologique et citoyenne !

La communauté de communes Terres Toulaises et le pays Terres de Lorraine, comme ailleurs, misent sur les transitions écologiques, numériques, économiques, alimentaires, démocratiques. Et on voit bien que pour y parvenir il y a des décisions systémiques à prendre mais aussi des liens de proximité et de concertation avec les habitants à retrouver. La commune a sans doute une nouvelle partition à jouer pour emmener tout un chacun dans ces transitions, pour ne laisser personne sur le bord du chemin. De gestionnaire, l' élu local devient alors plus que jamais animateur, entraîneur, courroie de transmission aussi avec le reste du territoire, les partenaires, les financeurs... Conseils de quartiers, comités consultatifs, conseils citoyens, commissions ouvertes, conseils de développement, etc, les outils de la concertation locale ne manquent pas. Et on peut en inventer d'autres, qu'est ce qui nous en empêche ? Si je me représente comme élue municipale en mars 2020, ce sera dans l'optique d'une démocratie plus coopérative, pour retrouver du sens, se réapproprié ensemble notre espace de vie et agir collectivement sur ce qui nous semblera important.

Il ne faut pas se leurrer, notre modèle de société actuel ne peut pas perdurer en l'état et il nous faudra bien réapprendre à produire et consommer local, à prendre soin les uns des autres, à sauver ce qui peut l'être de notre écosystème... Seules les communautés vivantes, conscientes de leur environnement sauront développer les solutions résilientes.

En cela, nous avons besoin de retrouver un récit commun, en gardant en tête cette phrase de Margaret Mead, anthropologue américaine : « **Ne doutez jamais qu'un petit groupe de citoyens engagés et réfléchis puisse changer le monde. D'ailleurs, rien d'autre n'y est jamais parvenu** ».

Kristell JUVEN, juin 2019

Citoyens et Territoires Grand Est, réseau UNADEL [www.citoyenterritoires.fr](http://www.citoyenterritoires.fr)

Communauté de communes Terres Toulaises [www.terrestouloises.com](http://www.terrestouloises.com)

[www.terresdelorraine.org](http://www.terresdelorraine.org)

Page facebook « Commune de Pierre-la-Treiche »

## Du développement local à la conduite territoriale de la transition systémique vers des sociétés durables

---

Pierre CALAME

Quand, au milieu des années 60, le mouvement du développement local est né, les « Trente Glorieuses » battaient encore leur plein. Sous l'influence en particulier d'administrateurs rentrés de la France d'Outre-Mer, au lendemain des indépendances, l'État s'était affirmé comme un Etat entrepreneur, prenant la tête de la modernisation de la France. Ce mouvement avait été amorcé au lendemain de la guerre, avec la nationalisation du système de production et de distribution électrique – la création d'EDF – et avec celle des réseaux ferrés – la création de la SNCF –, s'était ensuite fait le promoteur des grandes innovations technologiques, avec le Centre à l'énergie atomique et la promotion du nucléaire civil, avec le « Plan calcul » pour doter la France d'une industrie des ordinateurs, avec la stratégie de modernisation de l'agriculture et, last but not least avec la prise en main d'une urbanisation à marche forcée (50 000 logements produits par an en 1954, 550 000 en 1972) face à un tissu de communes résistant vigoureusement aux tentatives de fusions, avec le lancement des Schémas directeurs d'aménagement et urbanisme largement pilotés par l'État, la création des communautés urbaines, les missions nouvelles confiées à la Caisse de dépôt et tant d'autres initiatives caractéristiques de cette époque.

Le Traité de Rome de 1957 engageait la France dans une construction européenne fondée sur l'intégration économique, après l'échec de la Communauté Européenne de Défense rejetée par le Parlement français en 1954 qui avait mis un coup d'arrêt à l'intégration politique mais, en 1965, ce processus d'intégration n'en était qu'à ses débuts et les élites administratives, politiques et économiques françaises continuaient pour une bonne part à raisonner en termes d'économie nationale.

La centralisation croissante des centres de décision sur Paris, dont le développement du quartier de la Défense est le symptôme le plus tangible, renforçait en Province les inquiétudes symbolisées par le livre « Paris et le désert français ». La révolution industrielle, depuis un siècle et demi, avait plongé dans une relative léthargie les anciennes villes marchandes et le développement des villes industrielles du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> siècle, la périphérie

parisienne, le nord et l'est de la France étaient des territoires sans véritable autonomie de décision dont seul l'ébranlement de l'économie minière faisait déjà pressentir le déclin.

Les filières mondiale de production telles que nous les connaissons aujourd'hui, mobilisant à leurs différents stades des filiales, sous-traitants et fournisseurs de grands groupes, n'étaient alors qu'à leur début.

C'est dans ce contexte que se crée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la DATAR. Son intitulé, plus de cinquante ans plus tard, peut nourrir la confusion : la Datar outil privilégié d'appui à l'action décentralisée ? Ce serait faire un sérieux contresens. N'oublions pas d'ailleurs que les régions, en tant qu'entités politiques autonomes, d'ailleurs faibles, ne sont nées qu'en 1972. Il s'agit donc bien d'aménager le territoire et d'agir dans les régions mais à partir de l'État, des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) dans les préfetures, en développant les OREAM (Organisme Régional d'Etudes et d'Aménagement d'aires Métropolitaines) créés en 1967 à l'initiative de l'État. Pas d'organisme plus centralisé au contraire que la Datar, centré sur la personnalité charismatique de Jérôme Monod auquel les chargés de mission vouaient un véritable culte. On a même oublié qu'au-delà des discours, le véritable outil de l'aménagement du territoire de l'époque était le Comité de décentralisation dont le rôle était de négocier avec les grands groupes économiques, principalement français à l'époque, l'implantation d'usines en province en échange de l'octroi de mètres carrés de bureaux dans la région parisienne.

Jeune Ingénieur des Ponts et Chaussées sorti de l'école en 1968, j'ai personnellement participé à la fin de cette époque et n'en renie rien. Dans les faits et compte tenu de l'état de la société française et en particulier de ses institutions, c'est bien l'action de l'État qui a fait naître ce que l'on a appelé les « métropoles d'équilibre » qui n'ont pris leur autonomie que dans un second temps et sont accusées cinquante ans après de pomper à leur tour les forces vives de leur propre territoire régional.

Le troisième plan quinquennal n'avait pas été confronté comme aujourd'hui à la question lancinante du chômage structurel mais au contraire à la question, tout aussi lancinante, de la pénurie de main-d'œuvre pour une industrie en pleine expansion. Il avait conclu que pour y faire face il fallait faire « feu de tout bois » en tapant « simultanément » dans les trois grands réservoirs de main-d'œuvre : l'agriculture dont la modernisation allait libérer de larges contingents, la mise au travail salarié des femmes et l'immigration étrangère.

Dans ce contexte, le mouvement du développement local a commencé à faire entendre sa petite voix et ce n'est pas un hasard si les profils de ses promoteurs comme son vocabulaire et ses méthodes étaient étrangement semblables à ce que l'on cherchait à mettre en œuvre dans une coopération nord-sud qui prenait son élan après les indépendances, notamment en Afrique : s'appuyer sur les créativités locales, accompagner des initiatives nées du terrain, faire travailler ensemble des acteurs.

Il ne s'agissait là que d'un contre-point modeste, quantitativement et qualitativement, au rouleau compresseur d'une modernisation et d'une industrialisation du territoire pilotées de Paris et s'appuyant sur les ressorts d'une économie nationale. C'est le mérite de ce mouvement d'avoir fait entendre au fil des décennies et contre vents et marées sa petite musique. Elle est devenue plus audible au fur et à mesure que le contexte économique sociologique et politique de la France changeait du tout au tout. Sous un vocable parfois inchangé, il faut comprendre que les enjeux, eux, ont changé de façon radicale. Je ne retracerai pas les étapes de cette transformation et me placerai d'emblée dans le contexte actuel de 2019 et dans la perspective des décennies à venir.

Quel est le contexte aujourd'hui ? C'est, au-delà de la globalisation économique – unification des marchés mondiaux, développement des filières internationales de production, unification de la finance et de la monnaie, mise en concurrence à l'échelle mondiale des régions du monde – celui d'une mondialisation irréversible des interdépendances. Insistons sur cette différence fondamentale et parfois insuffisamment perçue, ne serait-ce que parce qu'en anglais un même mot désigne ces deux réalités, entre une globalisation économique toujours réversible, comme l'illustre le néoprotectionnisme de l'Amérique de Donald Trump et comme l'a illustré au cours des années 90 le démembrement du système soviétique unifié du COMECON, et la mondialisation irréversible des interdépendances dont les atteintes à la biosphère, changement climatique, érosion de la biodiversité, désertification, acidification des océans ne sont que les manifestations les plus patentes.

Ce n'est plus dans le cadre d'un espace national et d'une économie nationale qu'on peut raisonner, mais dans le cadre d'une Union Européenne au marché unifié et d'un monde interdépendant confronté à l'exigence d'une transition systémique vers des sociétés durables. Dans ce contexte, l'État triomphant des années 60 a fait place à un État en crise, qui a perdu l'essentiel des leviers de son pouvoir, qui agit à une échelle devenue inadéquate, à la fois trop grande et trop petite, avec des instruments et des politiques publiques sectorielles et des modes de raisonnement et d'action fondamentalement inadaptés à la conduite de cette transition.

## « La revanche des territoires »

Et, au cours de la même période on a assisté à ce que j'appelle « la revanche des territoires ». Au cours des deux premiers siècles de la révolution industrielle, ces territoires, a fortiori dans le contexte jacobin centralisé de la France, n'avaient cessé de perdre autonomie et influence voire pertinence. Mais voilà un Etat incapable, indépendamment des options politiques de ses dirigeants, d'assurer le plein emploi, de maintenir la cohésion sociale, de conduire la transition systémique. Incapable même, dans ses relations internationales, de sortir de la vieille logique des confrontations d'intérêts nationaux ou de la diplomatie pour penser à l'échelle du monde. Rappelons-nous par exemple que pour les questions les plus domestiques qui soient, qui nous touchent immédiatement tous les jours, comme le changement climatique, ce sont ... les ministères des affaires étrangères qui continuent à être au cœur des négociations internationales !

Le monde contemporain est confronté à trois crises. Qu'elles sont-elles ? Ce sont des crises des relations : relations entre les personnes, comme l'atteste la fragilisation du lien social ; crise des relations entre les sociétés, incapables aujourd'hui notamment du fait du fonctionnement des Etats de se penser un destin commun ; crise des relations entre l'humanité et la biosphère. Or ce sont les territoires et même, dans les relations entre les sociétés, les réseaux de territoires, qui sont par essence les mieux à même de gérer les relations et en particulier de conduire des transitions dont les dimensions économiques sociales et écologiques sont inséparables.

J'ai même montré <sup>41</sup> que le territoire serait, à côté des filières mondiales de production, l'un des acteurs pivot de l'économie au 21ème siècle ; le niveau auquel on peut espérer penser une économie capable d'assurer le bien-être de tous dans le respect des limites de la biosphère. Dès lors, les approches territorialisées du développement et de la transition ont radicalement quitté leur position de démarches marginales pour devenir au contraire des démarches au cœur de l'invention du monde de demain.

On retrouve dans les stratégies de transition des territoires les plus en avance la plupart des ingrédients familiers des acteurs historiques du développement local : mobilisation des atouts matériels et immatériels du territoire, capacité à faire travailler ensemble les acteurs, stratégies à long terme, démarche globale, etc... Mais, inévitablement, ce changement radical de statut du développement territorial, où souvent ce sont de vastes

et puissants territoires qui s'impliquent et prennent le leadership, la Californie, la Catalogne, Stockholm, Copenhague, s'appuie sur des concepts et des ressorts économiques et sociopolitiques ou culturels qui avaient été ceux du développement local à ses débuts en les faisant radicalement changer de dimension et en risquant de ce fait de laisser une fois encore à la périphérie les défenseurs historiques du développement local, radicalement dépassés pourrait-on dire par leur succès et l'actualité de leur thèse.

Réinvestir tout ce que le mouvement a appris de son histoire tout en comprenant, ce qui n'est pas toujours facile, qu'il ne suffit pas de répéter qu'on avait vu clair avant les autres pour être à la pointe de l'histoire qui est en train de s'écrire. Tel est le magnifique défi, aujourd'hui, du développement local et de ses agents.

Pierre CALAME – décembre 2019

## Comment faire système... pour aller où le vent se lève ?

---

Julian PERDRIGEAT

Nous faisons face à une crise systémique : écologique, climatique, sociale et démocratique, économique...

Des solutions existent, nous les incarnons et parfois depuis longtemps, mais nous ne faisons pas encore suffisamment système.

Faire système, ce n'est pas s'enfermer c'est être en relation dans un système ouvert et démontrer que ce que nous faisons à beaucoup, beaucoup de valeur.

Une pluralité de communautés pensent et agissent pour un autre modèle de développement, sobre, durable, renouvelable, résilient.

Les territoires à énergie positive, les cités énergie, les cocagnes, les économies sociales et solidaires, les économies de la fonctionnalité et de la coopération, le développement local, rural, social, les collectifs en transitions et tous ceux qui ne disent pas leur nom...

Ces communautés rassemblent des collectivités, des élus et des agents, des opérateurs économiques, des citoyens...

Elles font territoire, chacune à leur manière avec des résultats incroyables. Mais elles ne font pas système.

Elles agissent chacune à leur manière. Avec leurs cadres de pensée et d'action. Mais elles ne font pas système.

Elles ne font pas système parce qu'elles se trouvent en concurrence les unes des autres, pour l'accès aux ressources.

Elles se contorsionnent pour rentrer dans des cadres alors qu'elles sont ensemble le cadre de la transition.

C'est un piège du fait de la posture politique descendante, normative de l'État, du mode de travail hérité de la révolution industrielle, divisé, compartimenté, mais aussi, du fait de notre manque d'organisation collective.

La coopération est un travail. Qui résiste et ne se décrète pas.

La transition fourmille mais ne peut être dirigée. Elle doit être facilitée, accompagnée et soutenue.

Pour cela nul besoin d'une organisation parapluie, qui parle au nom de...

Nous devons nous organiser en communauté inter réseau, inter territoires pour reconnaître ce que nous sommes, pour peser ensemble, pour nous outiller,

Pour mettre au travail nos différences, parfois nos contradictions, pour nous soutenir mutuellement...

C'est le sens de la Fabrique des transitions, une alliance des acteurs de la transition, en plusieurs centres et plusieurs lieux à la fois dont les alliés prennent en charge ce travail de coopération.

Un archipel, pour agir principalement à quatre niveaux

1. Promouvoir, soutenir, les communautés apprenantes et agissantes sans renier leur propre identité, leur histoire... Et inventer une identité commune.
2. Structurer une forme d'ingénierie systémique pour accompagner les écosystèmes territoriaux en transition qui le demandent, ceux qui émergent ou ceux qui veulent changer d'échelle.
3. Développer des dispositifs de formation pour créer des ponts, des passerelles, nous relier, outiller les acteurs et appuyer ce changement d'échelle.
4. Installer des recherches participatives et investir dans les retours sur expérience pour améliorer l'action en transformant nos cadres de pensée.

Cette fabrique est déjà là. Elle s'est illustrée aujourd'hui à travers les propos, la manière de faire et les dispositifs opérationnels présentés en table ronde. Elle s'étend pour l'instant à une quinzaine d'alliés rassemblés dans un tiers espace : un espace qui nous permet de travailler à mi-chemin entre notre organisation d'origine et la visée politique d'une transition qui fasse système.

Des acteurs pluriels y fabriquent leurs moyens d'aller plus loin : des réseaux, des acteurs des territoires, de l'Etat aussi, qui cherchent comment dépasser les antagonismes et imaginent des formes mutualisées d'action au plan national.

La commission territoire du CLER (réseau pour la transition énergétique) souhaite travailler davantage cette question de la coopération avec d'autres acteurs nationaux.

Pierre Calame rappelle cette phrase de Sénèque : « Il n'y a pas de bon vent pour le marin qui ne sait pas où il va ».

Nous sommes à ce moment de l'histoire où le vent se lève. Et nous savons où nous allons si nous ne faisons rien ou continuons simplement comme avant.

C'est l'heure de nous équiper collectivement et d'embarquer dans l'aventure !

Julian PERDRIGEAT, préfigurateur de la Fabrique des Transitions, en conclusion des rencontres TEPOS de CLAMECY - septembre 2019.

## En guise de conclusion provisoire ... ... et d'invitation à poursuivre la réflexion

---

Claude GRIVEL

Il y a un an, nous avons bouclé le 1<sup>er</sup> volet de ce récit du développement local qui a été publié début 2019 par la Librairie des Territoires. Plus de 50 contributeurs avaient relevé le défi que nous nous étions donnés au sein du comité de rédaction de l'Unadel. Regrouper les principes et les fondements du développement local dans un ouvrage et dans le fil d'une histoire chronologique écrite par des femmes et des hommes enracinés dans des territoires pionniers a constitué, à n'en pas douter, un moment fort de l'histoire de notre réseau de développement local fondé au début des années 90 par Michel DINET.

En parallèle, l'Unadel a produit un module de formation en ligne pour le compte du CNFPT (centre national de formation de la fonction publique territoriale) intitulé « Territoires et Développements ».

Réunir la pensée et l'action dans une démarche collective de construction d'un projet commun est un défi passionnant, souvent pertinent et émancipateur. C'est aussi, par temps de crise, un bon moyen de s'inscrire dans un processus résilient : agir sans subir !

*Margaret Mead citée par Kristell Juven dans cet ouvrage nous interpelle : « Ne doutez jamais qu'un petit groupe de citoyens engagés et réfléchis puisse changer le monde. D'ailleurs, rien d'autre n'y est jamais parvenu ».*

En cette veille de Noël 2019, au moment où j'écris ces lignes, le pays est secoué par les grèves de transport et des urgences dans les hôpitaux. La réforme des retraites en chantier depuis plusieurs années mobilise une opposition forte. Après le mouvement des gilets jaunes et une 2<sup>ème</sup> année consécutive de canicule, des tempêtes, des inondations et des glissements de terrain à répétition, tout semble converger pour conforter la crise de confiance de nos concitoyens qui se sentent fragiles et abandonnés au même titre que les territoires ruraux et leurs maires.

Et pourtant jamais nous n'avons ressenti à ce point que l'urgence climatique et sociale exigeait des changements radicaux dans tous les domaines, qu'il s'agisse du modèle économique, des modes de consommation, des usages des mobilités ou de la répartition du travail et des richesses pour plus de justice sociale et environnementale. Jamais nous n'avons autant ressenti que désormais une majorité souhaite participer à la construction de ces changements avec certainement beaucoup d'enthousiasme et d'ambivalence.

Alors que les médias surfent sur les catastrophes en série, nous conservons la conviction que les petits ruisseaux faisant les grandes rivières, toutes les petites et grandes initiatives mobilisées dans les territoires sont des sources puissantes de changement et de coopérations fertiles.

Cette année 2019 aura été celle de l'émergence du Pacte écologique et social pour le pouvoir de vivre qui rassemble désormais 53 organisations et associations. Notre réseau est également partie prenante de la coconstruction de la Fabrique des transitions, véritable

tiers espace qui rassemble une bonne trentaine d'acteurs et de chercheurs autour du réseau des villes pairs pour la transition. D'autres démarches, d'autres alliances réunissent les acteurs des ruralités dans un parlement rural, ceux qui souhaitent un renouveau démocratique dans le Pacte civique ou le pacte citoyen, etc...etc... L'Unadel, avec ses modestes moyens, participent à plusieurs de ces démarches qui construisent du changement, relient des initiatives et prolongent les expériences et les réflexions partagées dans les écoutes territoriales et dans les chantiers qui nous mobilisent.

La préparation des prochaines échéances électorales avec le renouvellement des municipalités et des intercommunalités est une bonne occasion de mobilisation citoyenne et d'incitation à l'engagement. Là encore nous observons de nouvelles pratiques citoyennes de construction de projet commun qui ont l'ambition de changer les modes de faire et de réhabiliter l'intérêt collectif autour des communs.

C'est dans ce contexte qu'il nous a semblé souhaitable de poursuivre notre œuvre commune de capitalisation et de transmission. Après un travail en profondeur sur nos racines, nous avons souhaité aborder dans ce petit ouvrage quelles ont été les évolutions du développement local dans cette période récente qui aura vu se succéder diverses réformes territoriales et émerger de nouvelles formes d'organisation.

Nous avons également souhaité repérer les perspectives ouvertes par les nouvelles formes collectives de prise de conscience de l'urgence d'une transformation sociale en profondeur et d'un engagement dans de nouvelles formes de gouvernance et de coopérations qui prennent en compte les exigences du développement durable, plus récemment rassemblées dans ce que l'on appelle désormais les transitions. Julian Perdrigeat nous invite à faire système. Cela suppose de faire évoluer les territoires et de faire évoluer les métiers de l'ingénierie pour qu'elle soit elle-même systémique.

Plusieurs contributions nous invitent à décloisonner les regards entre le développement local, le développement social, le développement social urbain et la fabrique des transitions écologiques, économiques, culturelles et démocratiques.

L'objet de ce travail d'écriture collective est de croiser la pensée avec les expériences de terrain. Elles sont nombreuses, riches et prometteuses, parce qu'elles donnent à voir que le local est un véritable creuset de changement. L'environnement politique, celui des organisations territoriales et des réformes successives ne doivent pas nous détourner du pouvoir d'agir collectif des citoyens et des territoires vécus. Les intercommunalités et les collectivités territoriales se sont souvent recentrées sur leur périmètre de compétence stricte et ont privilégié la bonne gestion des services oubliant parfois de préserver et de valoriser la ressource humaine. C'est en réinvestissant sur l'humain, sur le sens de l'action publique, sur la coconstruction du projet que l'on conserve de la capacité à donner envie, à développer du désir, à construire du récit collectif et à réenchanter le rêve.

Cela suppose des porteurs de projet qui soient aussi des porteurs d'utopie partagée. N'hésitez pas à nous dire ce que vous faites, comment, avec qui et vers quoi vous allez, pour donner des ailes aux hommes et aux projets de territoire avec des objectifs de développement durable. Nous rassemblerons vos contributions dans un tome 3 qui pourrait s'intituler : **le développement local demain ? ou le développement local enfin !**

Dommartin les Remiremont, le 21 décembre 2019