



INTERCOMMUNALITÉ

11



Séminaire
d'information, d'échange et de débat
consacré au **guide**

**Territoires et pratiques
de démocratie locale**

15 février 2002



ADELS

CELAVAR

Fédération des Parcs

Mairie- conseils (CDC)



Coorganisateurs

ADELS

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

108-110, rue Saint-Maur - 75011 Paris

tél. : 01 43 55 40 05 - fax : 01 55 28 30 21

e-mail : adels@globenet.org - Internet : www.adels.org

CELAVAR

Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale

13/15, rue des Petites Ecuries - 75010 Paris

tél. : 01 48 24 09 41 - fax : 01 42 46 02 92

e-mail : celavar@wanadoo.fr - Internet : www.celavar.org

Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France

4, rue de Stockholm - 75008 Paris

tél. : 01 44 90 86 20 - fax : 01 45 22 70 78

e-mail : info@parcs-naturels-regionaux.tm.fr - Internet : www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr

Mairie- conseils (Caisse des dépôts et consignations)

106, rue de l'Université - 75007 Paris

tél. : 01 40 49 20 40 - fax : 01 40 49 20 55

e-mail : mairieconseils@caissedesdepots.fr - Internet : www.cdc-mercure.fr

Juillet 2002

Table des matières

Démocratie locale : à quelles questions élus et associations sont-ils renvoyés ?	p. 4
Démocratie locale : les travaux de l'ADELS, du CELAVAR, de la Fédération des Parcs et de Mairie-conseils	p. 6
Réactions de participants sur le guide "Territoires et pratiques de démocratie locale"	p. 14
Actualités de territoires étudiés dans le guide	p. 21
Des propositions des participants pour poursuivre l'échange	p. 25

Démocratie locale : à quelles questions élus et associations sont-ils renvoyés ?

Jacqueline Mengin, présidente de la **Fonda**, estime qu'une question aussi complexe et chargée d'enjeux que la démocratie locale oblige à s'intéresser à la nature du pouvoir en France. Ce pouvoir reste, dans notre pays, très déterminé par son origine monarchique et par sa tradition centralisatrice. La Révolution n'a pas remis en cause la nature fondamentale de ce pouvoir, se contentant de remplacer le sacre divin du roi par l'onction du peuple. Alors que Montesquieu préconisait une pluralité et une séparation des pouvoirs, c'est en fait Rousseau et la tradition d'unicité du pouvoir qui ont gagné. Il suffit pour s'en convaincre de voir la difficulté que nous avons encore aujourd'hui à imaginer une séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire ou du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Estimer que la légitimité est réservée au seul pouvoir politique conduit à considérer qu'une action intéressant la collectivité n'est réellement fondée que si elle est commanditée par l'Etat ou par une collectivité publique. Se sentant investis de ce pouvoir unique, les élus peuvent au mieux n'en déléguer à d'autres que telle ou telle parcelle. Dans cette logique, l'action d'une association ne peut être considérée comme légitime que si elle résulte d'une telle délégation.

La conséquence pratique de tout cela est que les élus bénissent les associations qui, par exemple dans le secteur sanitaire et social ou dans le domaine du sport, agissent sous leur étroit contrôle. En revanche, ils lèvent les bras au ciel face à d'autres associations qui, par exemple en matière d'environnement, fondent leur intervention sur un autre type de légitimité.

La charte qui a été signée le 1^{er} juillet 2001 entre l'État et les associations tente de dépasser cette situation, en cherchant à définir les bases d'un rapport plus sain entre ces deux parties. Il faut malheureusement constater que la légitimité des associations reste fondamentalement contestée. En effet, la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) avait élaboré un projet de déclinaison locale de cette charte. En réponse, dans le projet de texte de l'Association des maires de France (AMF), l'autonomie des associations y était plutôt déniée, les soumettant au contrôle absolu des élus.

Il faut par ailleurs noter que les associations sont souvent ambivalentes : les mêmes qui affichent une farouche volonté d'indépendance considèrent qu'elles ne peuvent espérer meilleure reconnaissance que l'onction des élus. La gêne d'être dépendant ne dissuade pas toujours de s'enfermer dans la dépendance.

Pour que cette relation élus-associations puisse contribuer de manière plus satisfaisante au développement d'une démocratie participative, plusieurs conditions doivent être réunies.

Du côté des élus, une plus grande ouverture est souhaitable, mais cela leur appartient.

Du côté des associations, quelques principes méritent d'être rappelés.

- La démocratie doit d'abord vivre au sein même de chaque association.
- L'association doit s'accrocher à son propre projet avant, éventuellement, de chercher à articuler celui-ci à une politique publique.
- Le secteur associatif doit maîtriser sa représentation. Alors que les sollicitations sont de plus en plus fréquentes (commissions techniques, conseils de développement, comités de pilotage...), certains présidents sont omniprésents. Mais qui représentent-ils ? Sur quels mandats ? A qui rendent-ils des comptes ?

La légitimité associative ne prétend pas être fondée sur les mêmes bases de représentation que celles des élus : une association n'a pas vocation à parler au nom de l'ensemble d'un territoire car sa légitimité repose fondamentalement sur les actions qu'elle mène. Mais cette légitimité peut être confortée par la contribution que l'association apporte à la vie démocratique locale en réalisant un travail d'aide à la prise de parole, de concertation, d'organisation de débats collectifs...

Une telle redynamisation de la démocratie constitue un enjeu de première importance car, au-delà du scepticisme croissant qui se manifeste vis-à-vis du jeu électoral, la perte de confiance dont souffre la sphère politique est très inquiétante pour l'avenir. La revitalisation du débat public général passe d'abord par l'enrichissement et la consolidation de la démocratie de proximité. À ce niveau, des enjeux concrets doivent être identifiés et des modalités de mise en discussion et de décision doivent être mises en place. Il faut pour cela trouver des méthodes, mais aussi des moyens, notamment techniques et financiers. Ce dernier point ne doit pas être considéré comme secondaire : la démocratie, ça coûte cher.

La Loi relative à la démocratie de proximité¹ ne répond absolument pas à ces questions. Le « retriage » de la démocratie locale et de la démocratie nationale reste à réaliser, ce qui suppose de développer une conception plus moderne de la démocratie. Pour ce faire, Montesquieu représente une meilleure source d'inspiration que Rousseau.

¹ Dite « loi Vaillant », promulguée le 27 février 2002.

Démocratie locale : les travaux de l'ADELS, du CELAVAR, de la Fédération des Parcs et de Mairie-conseils

Pascal Vin, CELAVAR rappelle que le guide « Territoires et pratiques de démocratie locale » découle d'un travail collectif de la Fédération des Parcs naturels régionaux, du Celavar, de Mairie-conseils et de l'Adels. Ce travail ne visait pas à compiler ce qui se fait dans ces réseaux, mais partait d'une analyse commune : les bouleversements actuels (montée en puissance de l'intercommunalité de gestion, mise en place des pays...) peuvent constituer une bonne opportunité pour renouveler les pratiques démocratiques. La méthode retenue a été de regarder, ensemble et de manière croisée, des initiatives locales pouvant intéresser d'autres territoires. La plus grande diversité possible était recherchée en ce qui concerne les acteurs impliqués, les types de territoires concernés et la durée dans le temps des expériences conduites. En 1999, un appel à initiatives locales a été lancé dans les quatre réseaux afin d'identifier des territoires pouvant faire l'objet d'un travail d'enquête, lequel travail a été conduit en 2000 et début 2001. En novembre 2000, un séminaire d'étape a été organisé, déjà à Saint-Mandé, afin de mettre en discussion une première série d'observations et de réflexions. En 2001, le document a été élaboré, avec le souci de mettre en avant des pratiques. Toutefois, ces dernières ne constituent pas des modèles et, malgré leur diversité, elles n'épuisent évidemment pas le sujet.

Des initiatives développées actuellement sur le thème de la démocratie locale

Christine Brémond évoque plus particulièrement le séminaire que Mairie-conseils vient d'organiser avec les vingt-cinq présidents d'EPCI qui composent son Comité d'élus. Ce séminaire traitait de la démocratie entre élus et a permis de travailler sur la question d'une éventuelle élection au suffrage universel direct des élus siégeant à un échelon intercommunal (un amendement à la Loi relative à la démocratie de proximité a en ce sens été adopté par l'Assemblée nationale, puis rejeté par le Sénat et non retenu dans le texte finalement voté).

Plus généralement, Mairie-conseils est en permanence à la recherche d'initiatives locales (voire micro-locales) et de bonnes pratiques. Mairie-conseils intervient également sur le terrain, animant par exemple des démarches de diagnostic participatif sur les thèmes de la gestion de l'espace, de l'exclusion, de l'économie locale.

Ces activités ont en commun de contribuer à l'émergence de nouvelles formes de démocratie.

Catherine Jenkins souligne que, depuis trente ans, les **Parcs naturels régionaux** ont toujours travaillé en concertation avec les acteurs organisés des territoires. Ces dernières années, les Parcs sont passés de la concertation à la démocratie de proximité.

Un constat plus général peut par ailleurs être fait : la volonté de développer un territoire ne peut qu'amener ses élus à travailler avec ce qu'il est convenu d'appeler « la société civile ». Autrement dit, ces élus tendent à évoluer vers une démocratie plus participative.

La première contribution des Parcs à cette évolution est le travail qu'ils conduisent en interne. Il s'agit tout d'abord de faire vivre la démocratie au sein du syndicat mixte qui gère le Parc, entre les délégués communaux et intercommunaux. Une autre question posée est : au nom de qui parlent ces délégués ? Ces derniers sont en conséquence incités à être effectivement les représentants de leur territoire auprès du Parc, mais aussi, en retour, à être les représentants du Parc auprès du territoire.

Concernant les liens entre le syndicat mixte et la société civile, il est à noter que la plupart des Parcs fonctionnent avec des structures plus complexes que la bipolarité classique élus / conseil économique et social (ou conseil de développement).

Enfin, une enquête a été lancée auprès d'une quarantaine de Parcs sur les initiatives qu'ils prennent pour favoriser l'implication des forces vives du territoire. Celles-ci ne sont pas limitées aux seules familles d'acteurs organisés. Il faut de plus tenir compte qu'un même habitant a souvent plusieurs casquettes, par exemple en étant simultanément artisan, chasseur, parent d'élève...

Pour les Parcs, le problème est de parvenir à toucher toutes les composantes de la population, sachant que cela n'est pas toujours possible par le seul biais des élus et des groupes organisés. En particulier, les Parcs s'interrogent sur les moyens d'assurer une meilleure participation des 12-15 ans.

Gérard Logié présente l'**Adels**, vieille dame née en 1959, mais qui reste jeune de par les élus, techniciens, militants politiques et associatifs qui la composent. L'Adels, qui entretient de nombreux partenariats, notamment avec les mouvements d'éducation populaire, diffuse un outil précieux pour la démocratie locale : la revue mensuelle *Territoires (ex-Correspondances municipales)*. Chaque numéro est centré sur un thème et une grande place est accordée aux pratiques.

L'Adels assure par ailleurs des formations et cherche à mettre les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) au service d'échanges vivants entre territoires et entre citoyens.

Dans la perspective des prochaines échéances électorales, l'Adels a élaboré 90 propositions pour la démocratie locale. Enfin, l'Adels s'intéresse de près à ce qui se passe au-delà des frontières. Elle était par exemple présente au second Forum social de Porto Alegre.

L'Adels publiera bientôt un « guide des conseils de quartier » qui capitalisera diverses expériences.

Marc Colmou évoque, au nom du Celavar, mais aussi de l'Unadel, la **Plate-forme interassociative « Territoires d'avenir »**. Découlant des rencontres de Carcassonne, en 1997, cette initiative regroupe une quarantaine de réseaux. Elle centre actuellement ses travaux sur la mise en place des conseils de développement des pays. La plate-forme a notamment lancé une expérimentation qui vise à encourager ces derniers à faire vivre des systèmes participatifs.

Des éléments du guide "Territoires et pratiques de démocratie locale" ---

Marc Colmou présente un des aspects abordés : **le conseil de développement**. Depuis la loi ATR de 1992, les textes se sont bousculés. Les élus, les techniciens et les acteurs locaux ont successivement vu arriver les lois Voynet, Chevènement, Gayssot et, maintenant, Vaillant. Les récentes Assises de Saint-Brieuc, dont il faut noter qu'elles ont enregistré une très forte participation, ont montré leur grande perplexité : comment investir tous ces nouveaux champs d'intervention et comment mettre en œuvre ces nouveaux outils ?

À Saint-Brieuc, le président d'un conseil régional se proposait de bousculer les notables locaux. De son côté, Paul Houée rappelait que « la marmite bout toujours par le bas », tandis que Jacques Chérèque appelait à se méfier des « talibans de la démocratie locale ».

La mixité élus - autres acteurs du territoire est encore plus difficile à organiser que la parité. Elle nécessite des procédures, des techniciens, du temps, des moyens financiers... Le risque est que tout cela avance à marche forcée, pour pouvoir être en mesure de contractualiser en 2003.

Certains préconisent de composer les conseils de développement en y mettant un tiers d'élus, un tiers d'associatifs et un tiers de représentants socio-économiques. Pourquoi pas ? D'autres ajoutent que le conseil de développement doit compter cinquante membres. Ou deux cents. Ou quatre cents. Il n'est en fait pas souhaitable de trouver des règles applicables partout.

Dans le Val d'Adour, des associations se sont très bien organisées entre elles, ce qui fait qu'elles sont en situation de se faire entendre vis-à-vis notamment des acteurs économiques. Dans un secteur de l'Orne, les Foyers ruraux et la Ligue de l'enseignement sont, avec des élus, au cœur de la définition du projet de territoire. Ces exemples sont encourageants, mais aller trop vite peut faire courir un risque d'instrumentalisation. Il faut par ailleurs éviter une démobilisation des acteurs.

Gérard Logié évoque **l'expression de la population**, en faisant remarquer que le guide « Territoires et pratiques de démocratie locale » est particulièrement riche en ce domaine.

Parler de l'expression du citoyen amène tout d'abord à pointer que ce citoyen est complexe. Ce n'est pas seulement un électeur et un contribuable, il n'est pas abstrait, c'est d'abord une personne et la variété des personnes est infinie. Le problème est que toutes ces personnes ne disposent pas des mêmes moyens pour s'exprimer et pour se faire entendre. Par exemple, celles

qui sont censées bénéficier des programmes sociaux n'ont généralement pas droit à la parole, notamment sur ces programmes. Cela pose une série de questions : comment élargir la participation aux processus de décision ? Comment et par qui doivent être désignés les porte-parole des différentes catégories concernées par une décision à prendre ? Qui doivent être leurs interlocuteurs ? Qui décide au final ?...

Par ailleurs, les conditions matérielles concrètes d'un processus de concertation doivent être favorables à l'expression de chacun. En particulier :

- une convocation claire doit être adressée à chaque participant potentiel ;
- une animation doit être assurée dans les réunions afin de permettre cette expression ;
- un compte rendu de chaque réunion doit être établi et adressé à chaque participant.

Une culture du dialogue doit se développer, notamment en ce qui concerne la relation communautaire. Des apprentissages doivent se développer en ce sens et une attention spécifique doit être accordée à la diffusion d'informations simples et accessibles. Dans le guide « Territoires et pratiques de démocratie locale », l'exemple de l'atelier Avenir du XI^e arrondissement de Paris constitue un exemple de ce qui peut être réalisé.

Nous manquons d'espaces publics pour débattre. Alors que chacun d'entre nous devrait être alternativement acteur et spectateur, un groupe restreint d'acteurs confisque la scène, cantonnant tous les autres au rôle de spectateur. Le guide montre comment, à Colombey-les-Belle, des règles communes ont été construites et écrites afin de sortir de cette logique. Aux origines d'Athènes, Solon préconisait déjà de se doter de telles règles écrites et transparentes. Les associations constituent souvent un laboratoire pour en élaborer, mais des progrès restent à faire.

Nathalie Vicq-Thépot, de la Fédération des Parcs naturels régionaux, aborde la place des associations dans le fonctionnement démocratique. Quatre grands rôles peuvent être identifiés en la matière.

Tout d'abord, des associations jouent parfois un rôle moteur dans l'émergence d'un projet de territoire. Ainsi, nombre d'élus estiment que le Pays de Langres est un territoire qui a été « inventé » par des actions qu'ont impulsées la Fédération des œuvres laïques (FOL) et les Foyers ruraux. Actions de formation-développement, actions culturelles et organisation intercommunale des associations ont conduit à l'obtention d'un projet LEADER II. Ce premier bouillonnement a débouché sur une Université rurale, gérée par un Foyer rural et qui a permis de fonder une réflexion prospective sur le futur pays.

En Quercy-Rouergue, dans une zone à cheval sur trois départements (Aveyron, Tarn et Lot), l'Université rurale joue aussi un rôle de production de matière grise depuis le début des années 1990. Elle permet à de nombreux habitants et acteurs du territoire d'approfondir la réflexion sur les spécificités de celui-ci : mutations rurales, accueil de nouvelles populations, circulation de l'information, qualité de l'eau, enjeux politiques, fonctionnement démocratique, place des femmes, services publics, etc. Elle fournit quelque chose de très précieux et qui manque souvent : une réflexion collective donnant lieu à une production d'écrits.

Bien qu'il ne soit pas cité dans le guide, le cas du Parc naturel régional du Périgord-Limousin peut être également évoqué. Ce Parc, qui réunit 50 000 habitants sur 80 communes, est né de la

volonté farouche de très nombreux habitants fédérés en plusieurs associations. Ils ont littéralement porté la création du Parc, à tel point que le jour de son inauguration, 10 000 personnes étaient réunies pour en fêter l'avènement. Les associations sont aujourd'hui fédérées en une association constituée de plusieurs collèges, qui a pris le nom de « Vivre le Parc ».

Second rôle des associations : elles sont des acteurs thématiques à l'échelle du territoire. Dans le Ségala-Limargue, qui couvre 5 700 ha et regroupe les 10 000 habitants de trois cantons du Lot, une association de développement réunit à la fois des élus et des acteurs collectifs, tels que des coopératives, des groupes de développement, des organismes de formation... Cette association contribue au développement économique en explorant de nouvelles voies, telle que *l'emploi à temps et coûts partagés*. Ce thème s'est révélé à ce point porteur qu'il a donné naissance à une autre association, beaucoup plus large en termes de structures adhérentes, qui a pris le nom de « Modes d'emploi ». Créée pour porter le projet sur l'emploi partagé, elle fédère des associations, des administrations, des chambres consulaires, des organisations d'employeurs et de salariés, des associations œuvrant pour l'emploi à temps partagé, et des collectivités territoriales.

Cette notion de regroupements d'acteurs par thématiques est également observable dans le Livradois-Forez. Ce Parc naturel régional immense (300 000 ha, 170 communes, mais seulement 90 000 habitants) s'est donné comme devise, inscrite dans la charte constitutive : « *la priorité à l'autodéveloppement* ». C'est en encourageant dans tous les domaines la mise en réseau des acteurs, et surtout leur structuration en associations ou en syndicats intercommunaux, que le Parc a mis en œuvre ce principe. Quinze ans plus tard, ces réseaux d'acteurs sont variés puisque l'on en trouve dans les domaines culturel, touristique, économique ou éducatif. On peut citer la Route des Métiers, qui fédère des châteaux, des entreprises, des exploitations agricoles et des métiers d'art, mais aussi Tête de Pont, une des dernières associations créées, qui regroupe des enseignants souhaitant développer des activités culturelles à l'échelle du Parc. Il y a aussi l'Association des bibliothécaires du Livradois-Forez, promotrice de très nombreuses activités autour de la lecture, ou bien l'association des centres d'hébergement et des associations d'éducation à l'environnement, qui a vu le jour en 2001. D'autres thématiques sont gérées par des syndicats intercommunaux, comme la musique ou le cinéma itinérant. Au total, des centaines d'acteurs se sont associés d'une manière ou d'une autre et ont pris par ce biais à bras le corps l'avenir de leur territoire.

Troisième rôle : les associations peuvent promouvoir le débat démocratique. Au Pays de Pierrefontaine-Vercel, dans le Doubs, le MRJC a pris l'initiative d'organiser un tel échange entre jeunes et élus. Ces derniers ont été interpellés, ont été amenés à expliquer leurs décisions et ont pu entendre des doléances, mais aussi les propositions que leur font les citoyens du territoire.

En Brenne, ce sont au contraire les élus qui ont impulsé un débat local sur les services publics, en réaction à des fermetures d'écoles et à la menace qui en découlait pour l'attractivité du territoire. Mais, sans les associations œuvrant pour les jeunes, désormais partie prenante du projet éducatif de territoire, et sans les vingt-trois associations qui participent activement à la commission culturelle du Parc, aucun débat d'envergure n'aurait pu voir le jour. Grâce à eux, les élus se sont mobilisés encore plus, la réflexion a fait des pas de géant et un projet culturel territorial se dessine.

Enfin, le quatrième rôle des associations est celui qu'elles jouent dans la préfiguration d'un conseil de développement. Ainsi, dans le Val d'Amour (Jura), depuis 1990, une association de développement et une communauté de communes cherchent conjointement à favoriser la

participation des habitants. L'association dispose de moyens que lui fournit la communauté de communes. D'aucuns ont vu là une association de fait et la Chambre régionale des comptes a mis son nez dans l'affaire. Le plus encourageant pour nous tous est l'analyse qu'elle en a fait. Dans ses attendus, la Chambre régionale des comptes insiste sur « *la vitalité d'une association dont le rôle d'animation et de fédération des initiatives est ancien, et dont l'ancrage est confirmé par la mise en place des commissions créées en son sein.* » Elle conclut son analyse ainsi : « *la dualité des structures n'est pas en elle-même critiquable dès lors que l'association jouit d'une réelle autonomie* ». Le Val d'Amour donne là un exemple particulièrement intéressant, précurseur des actuels conseils de développement.

Pour clore ce panorama, il faut citer le territoire de l'Avallonnais (81 communes) qui, par sa mobilisation associative et démocratique locale, par sa capacité à penser un projet, et par la manière d'organiser les liens entre les élus et les acteurs associatifs, illustre à lui seul toutes les places que peuvent prendre les associations dans le territoire.

Yves Gorgeu, de Mairie-conseils, aborde le thème des pratiques démocratiques en distinguant deux niveaux : celui de l'ensemble des habitants et celui des élus.

En ce qui concerne le premier point, l'enjeu de la démocratie participative est de permettre aux habitants de se construire un point de vue et d'agir. L'échelon le plus approprié pour ce faire est celui de la communauté de communes ou, pour ce qui est des communautés d'agglomération, du quartier. Ces échelons doivent être investis en tenant compte du fait que l'intercommunalité à fiscalité propre totalise aujourd'hui 2 179 EPCI (dont 2 035 communautés de communes et 120 communautés d'agglomération), concerne près de 40 millions d'habitants et couvre les trois quarts du territoire national. Le cadre intercommunal est désormais le niveau privilégié pour l'organisation de la vie collective, le développement des services à la personne, le développement culturel, le développement social, le développement économique. Il est le plus adapté pour répondre aux attentes en matière d'insertion, de transports collectifs ou encore de préservation et de mise en valeur de l'environnement.

Ce développement des compétences intercommunales modifie les responsabilités des élus concernés car ceux-ci sont de plus en plus souvent amenés à piloter des projets. Une des questions qui se posent à eux est celle de l'association des citoyens à ce nouveau type de gouvernance. Plusieurs modes de participation sont envisageables.

- Des commissions intercommunales ouvertes à la population. Par exemple, les commissions consultatives du Coglais s'occupent de la culture ou de la vie associative. Le Pays de Fougère envisage d'ailleurs de constituer son conseil de développement à partir des commissions consultatives des différentes communautés de communes qui le composent.
- La coexistence d'une organisation associative et d'une communauté de communes. C'est le cas du Val d'Amour depuis 1990, mais aussi de Vivre entre Loire et Morvan, dont la constitution découle d'une politique départementale qui a évolué depuis. Il faut noter que, dans ce second exemple, le comité à caractère associatif a précédé la création de la communauté de communes. Cette démarche est fondée sur l'idée que chaque citoyen a des choses à dire, ainsi que sur la priorité accordée à la réalisation collective d'un

état des lieux puis d'un projet de territoire. Vivre entre Loire et Morvan compte neuf commissions de travail qui agissent en lien avec la communauté de communes.

- Le Conseil économique et social (CES) local. C'est le cas dans le Voironnais, qui est devenu une communauté d'agglomération, passant pour l'occasion de 18 à 33 communes. Il est à remarquer que son CES local fonctionne depuis maintenant seize ans. Ses règles de fonctionnement sont très précises. En particulier, il ne comprend aucun élu mais sa composition balaie l'ensemble des familles d'acteurs qui habitent ou exercent une activité sur le territoire. Par ailleurs, chaque thème de travail dont il se saisit est traité par un groupe constitué pour l'occasion. À l'échéance d'un temps relativement court, ce groupe rédige un rapport et le présente devant le conseil communautaire.
- L'écoute de l'expression des habitants. C'était le cas à Chateaubriant, où les assemblées de quartier étaient dotées d'une enveloppe, et c'est toujours le cas à Meylan.
- L'organisation de coordinations interassociatives. L'exemple du Livradois-Forez vient d'être évoqué. Dans l'Avallonnais, le CLAS coordonne quarante associations qui interviennent dans les domaines de la culture et des loisirs et totalisent 35 000 heures d'activité pour le bénéfice de plus de 1 300 enfants. Par ailleurs, l'Office des sports coordonne quatre-vingt clubs et associations. Enfin, une coordination Petite enfance s'occupe des relais assistantes maternelles et des crèches.
- La mise en place de conseils intercommunaux de la vie associative. C'est le cas du Coglais et d'un Conseil intercommunal des jeunes qui, dans la Manche, implique un collège et des écoles. Ce conseil est composé de quinze jeunes qui sont élus et travaillent avec un animateur dans des commissions (sports, solidarité...). Ils ont d'ores et déjà pris l'initiative de réaliser un journal de la communauté de communes.

La mise en place des pays et des conseils de développement doit favoriser le renforcement et la multiplication de ces diverses démarches de dialogue entre associations d'une part et élus et responsables intercommunaux d'autre part. Ces derniers doivent considérer les premières comme des partenaires à part entière et non pas comme des auxiliaires.

Christine Brémond traite ensuite du thème de **la démocratie entre élus**. La montée en puissance de l'intercommunalité de projet est en train de modifier profondément la donne. Il devient urgent d'inventer de nouveaux modes de travail entre élus. De plus, la mise en place des pays impose de réfléchir à l'emboîtement des différents niveaux de décision (communes, communauté de communes ou d'agglomération et pays).

Le bouleversement que nous connaissons résulte d'un changement de nature de l'intercommunalité. Auparavant, les syndicats intercommunaux s'occupaient de questions techniques concernant des tuyaux et des services. Les communes leur en déléguaient la responsabilité en leur demandant de faire en sorte que les tuyaux et les services fonctionnent sans poser de problème et pour pas trop cher. Tout cela ne nécessitait pas de grands débats et pouvait ne faire l'objet que d'un vote annuel en conseil municipal.

Désormais, les communautés de communes ou d'agglomération s'occupent de développement, sont fiscalement autonomes et peuvent s'affranchir des débats en conseil municipal. Cela suppose d'autres modes de fonctionnement. En particulier, les élus doivent apprendre à impliquer davantage les habitants concernés par les projets de développement. Il faut par ailleurs réfléchir à la répartition des compétences : le développement relève certes de l'intercommunalité, mais la commune ne doit pas abdiquer son rôle pour ce qui a à voir avec la proximité.

La loi de 1999 ne dit pas grand chose sur ce sujet, mais elle ne dit pas rien. Elle stipule qu'un rapport d'activité et un compte administratif (à caractère financier) de la structure intercommunale doivent être présentés chaque année aux conseils municipaux. Par ailleurs, les délégués intercommunaux doivent rendre compte aux autres conseillers municipaux deux fois par an. C'est insuffisant, mais il importe de faire déjà vivre cette obligation.

Certains territoires vont beaucoup plus loin.

- Les Mauges expérimentent l'emboîtement d'un grand territoire, de structures intercommunales et de communes, en précisant pour chacun de ces trois niveaux ce qu'il fait et à quel coût.
- Le Pays de Dugesclin, qui compte peu de communes, attribue à chaque maire une responsabilité communautaire pour qu'il l'exerce pleinement au niveau intercommunal.
- Certains conseils communautaires (celui du Plateau picard, par exemple) se réunissent à chaque fois dans une commune différente afin de renforcer leurs liens avec l'ensemble des conseils municipaux.
- D'autres confient à chaque maire une vice-présidence, laquelle est liée à une responsabilité thématique.
- Dans les Hautes-Pyrénées, un conseil communautaire adresse un compte rendu exhaustif de tous ses débats à l'adresse privée de tous les conseillers municipaux (y compris ceux qui ne siègent pas au niveau intercommunal).
- Divers conseils communautaires (Coglais, Lanvollon, Val d'Oust et Lanvaux...) organisent une assemblée générale annuelle de tous les conseillers municipaux.
- La commission Information de la Communauté de communes de Seille-et-Mauchère (Meurthe-et-Moselle) emploie une chargée de mission et un jeune en statut NSEJ (emploi jeune) pour pouvoir assurer, outre une information régulière à la population :
 - la publication d'un bimensuel, à destination des seuls élus, qui présente le détail technique des dossiers en cours d'examen (les décisions n'étant pas encore prises ne sont pas mises sur la place publique) ;
 - l'élaboration et la diffusion de deux rapports d'activité par an ;
 - l'animation d'un site Intranet et d'un site Internet ;
 - la rédaction de comptes rendus exhaustifs adressés personnellement aux élus.

Enfin, contredisant certains poncifs, une enquête réalisée par Mairie-conseils vient de montrer que les élus se préoccupent des questions de démocratie.

Réactions de participants

sur le guide "Territoires et pratiques de démocratie locale"

Michel Méry livre, comme il le lui a été demandé par les organisateurs de la journée, son avis sur le guide « Territoires et pratiques de démocratie locale ». Il le fait à partir de sa double expérience, d'une part à la Fonda et d'autre part à **ARTERE**. Cette association contribue à la « redynamisation des territoires excentrés et ruraux » en s'appuyant sur des pratiques de démocratie participative. Elle a en particulier accompagné quatre démarches (dont celle des Hauts du Val-de-Saône), dont elle a mis les acteurs en réseau dans le but de mieux identifier les moyens et la valeur ajoutée de la démocratie participative. Les résultats de cette réflexion commune ont été présentés lors d'une journée organisée par ARTERE avec une centaine de personnes en avril 2001.

Pour Michel Méry, le guide est riche et résulte à l'évidence d'un gros travail. Son approche correspond en outre à celle d'ARTERE : s'intéresser d'abord aux pratiques pour fonder une analyse et une réflexion. Toutefois, les expériences laissent un peu sur sa faim. Il aurait été souhaitable de montrer davantage les difficultés et les blocages. Par exemple, la démarche conduite dans l'Avallonnais est-elle aussi lisse et exempte de conflits que la présentation le laisse entendre ?

Michel Méry déroule ensuite neuf remarques.

La connaissance du territoire est un préalable indispensable. Le voyage en bus des élus des Coteaux de l'Albret à travers le territoire de la communauté de communes constitue une initiative intéressante, mais qu'est-il fait sur ce même sujet en direction des habitants ? Les citoyens sont-ils en mesure de participer aux débats concernant le devenir du territoire intercommunal s'ils n'en ont pas une connaissance appropriée ?

L'histoire et le temps doivent également être pris en compte. Le Livradois-Forez offre un exemple intéressant de l'importance d'un travail culturel et identitaire dans un fonctionnement démocratique. L'Avallonnais et le Plateau de Langres illustrent l'intérêt en ce domaine d'une confiance et d'un respect mutuel entre les élus et le territoire.

Face aux opportunités de développement, l'inégalité est très grande entre les territoires ruraux. Les Hauts du Val-de-Saône, par exemple, ne se sont pas dotés d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui les empêche d'avoir accès à des programmes.

Les techniques basiques de l'animation (l'information, l'animation de réunion, la rédaction et la diffusion de comptes rendus...) restent primordiales. Le fonctionnement collectif doit en effet être efficace si l'on veut éviter de voir les gens se décourager. Le problème est que bien des agents de développement (chargés de mission, animateurs...) ne maîtrisent pas ces techniques. Le maire est censé être un animateur, mais combien sont en mesure de le faire ? Dans la réalité, les comptes rendus ne sont pas établis et une instance peut répéter dix fois la même chose dans dix séances successives. Il serait pourtant possible de progresser de manière significative en faisant appel au savoir-faire dont dispose des associations d'éducation populaire en ce domaine.

La question de la base sociale des démarches doit toujours être posée. Qui participe ? Le plus souvent, les couches économiquement et culturellement favorisées... Les expériences les mieux ancrées impliquent au maximum 5 % de la population concernée. C'est d'autant plus dommage que l'exercice même d'une démocratie participative est susceptible de favoriser l'insertion des personnes défavorisées. Partant du constat que ceux qui ne disposent que d'un savoir-faire manuel éprouvent souvent des difficultés à prendre la parole, d'autres cadres doivent être inventés pour favoriser leur participation. Ainsi, dans un pays scandinave, la construction de maisons de quartier est un support à l'implication de tous.

La volonté politique est primordiale. L'exemple de Colombey-les-Belles et du Sud-Toulois le démontre depuis vingt ans, y compris en contournant l'avis d'un préfet. Il faudrait qu'ailleurs, une telle volonté puisse être affichée avant les élections afin que les citoyens se déterminent sur ce type d'option.

Il faut dès à présent réfléchir à une bonne articulation communes/EPCI/pays. Dans les Coteaux du Lyonnais (où habite Michel Méry), le partage des compétences n'est pas clair et les relations entre les deux premiers niveaux étant inutilement complexes, nombre de réunions ne présentent guère d'intérêt. Les élus sont prêts à y passer vingt heures par semaine, alors qu'ils rechignent à s'inscrire à une demi-journée de formation... L'essentiel et le secondaire ne sont pas toujours distingués l'un de l'autre, ce qui fait que les vrais enjeux ne sont pas sérieusement débattus.

Le budget représente un élément central de l'exercice démocratique. Malheureusement, les expériences sont très rares sur ce sujet. N'existerait-il que Porto Alegre en matière de budget participatif ? Par ailleurs, une remarque plus précise peut être faite : la démocratie participative a besoin d'argent. Il faut donc poser la question de la part du budget qui doit lui être attribuée de manière à ce qu'un animateur (et non pas un technicien) puisse être embauché et que des moyens (locaux, photocopieuse, matériel informatique...) soient disponibles pour permettre l'implication des habitants. Il faudrait là aussi enquêter davantage, en identifiant par exemple des démarches intéressantes (contrat passé entre une collectivité locale et une ou plusieurs associations...).

Les associations sont l'objet de multiples menaces. Leurs financements sont devenus beaucoup plus précaires qu'avant (mais l'exemple des Hauts du Val-de-Saône montre qu'une manne financière peut aussi être néfaste...) et les tendances à l'instrumentalisation (à travers notamment les systèmes d'appel d'offres) et à la marchandisation sont flagrantes. Ne serait-il pas envisageable que les associations qui contribuent à la démocratie locale puissent accéder à des moyens pérennisés ?

Jean-Jacques Sombsthay est, depuis onze mois, **maire de Mandrevillars**, un village de 180 habitants, en Haute-Saône. Auparavant, il n'était pas conseiller municipal, mais il s'impliquait déjà dans la vie de la commune. Celle-ci adhère à la Communauté de communes d'Héricourt, qui s'est constituée il y a quatorze mois. Le conseil municipal vient de délibérer sur la conception et la mise en œuvre d'un SCOT, et le syndicat mixte qui sera support du futur pays de l'aire urbaine (Belfort-Montbéliard-Héricourt) a été constitué il y a quinze jours.

La forme du guide est originale (la forme, c'est l'émanation du fond, disait Victor Hugo). Cette riche boîte à outils est agréable à lire, simple et accessible. Les exemples concrets sont variés. Contrairement à ce qui a été dit précédemment, Jean-Jacques Sombsthay ne trouve pas que les

problèmes en soient absents. Au final, le guide montre bien qu'il n'existe pas de recettes, mais des expériences à partager.

La lecture du guide lui a inspiré différentes réflexions. Il se demande en premier lieu si l'exigence démocratique ne se heurte pas, d'abord et avant tout, à des comportements consuméristes : le contribuable paie ses impôts, il appartient à l'élu de se débrouiller pour que les services soient assurés. Exigeant du temps et de la réflexion, les pratiques participatives rament à contre-courant. À Mandrevillars, l'aménagement de la rue principale a été discuté pendant un an. Une commission extra-municipale a été constituée et a auditionné des consultants, est allé voir ce qui s'était fait ailleurs, a travaillé les aspects budgétaires... Elle n'a attiré que trois personnes.

De son côté, la démocratie entre élus se heurte à la tendance qu'ont les maires à s'approprier les choses (ma commune, mon budget, ma salle municipale...). Le travail en équipe n'est pas si fréquent et certains maires ne délèguent absolument rien. Une approche plus collective leur semble présenter moins d'intérêt que de lourdeur de fonctionnement.

Par ailleurs, le contexte institutionnel est de plus en plus indéchiffrable. Les niveaux, les structures et les lieux de décision se multiplient, avec certes des justifications louables en termes d'enjeux de territoire, mais ceux qui y comprennent encore quelque chose sont peu nombreux. Les procédures sont longues, complexes (en ce qui concerne par exemple le financement d'un projet) et les conseillers municipaux ont le sentiment d'être exclus des vrais lieux de délibération et de décision : ils ont de plus en plus souvent l'impression d'être réunis pour entériner, généralement dans l'urgence, des logiques présentées comme étant inévitables. Dans ces conditions, le développement de l'intercommunalité ou la mise en place du pays sont ressentis comme des obligations incontournables et suscitent en conséquence plus de craintes que d'espoirs. Il faut en ce domaine réinventer des fonctionnements, en se donnant réellement le temps du débat, par exemple pour la mise en place des SCOT.

Ceci posé, ces cadres nouveaux ne doivent pas faire oublier les anciens, en particulier celui de la commune. Le défi est de trouver les moyens d'« habiter » toutes les formes institutionnelles. Une piste de travail peut par exemple être de voir comment les élus communaux peuvent développer une réflexion stratégique concernant à la fois le territoire communal et l'échelon intercommunal.

Dans un autre registre, l'instrumentalisation des associations pose problème. Elles ne sont guère sollicitées que dans le registre du faire, et non pas dans celui de la réflexion. Les élus font (éventuellement) appel à leurs savoir-faire, mais s'intéressent peu à leur vision du territoire et à leurs projets spécifiques. De plus, ils ont du mal à appréhender les évolutions des pratiques associatives (notamment chez les jeunes) ainsi que les échelles géographiques auxquelles elles se développent. Ils risquent en conséquence de ne solliciter que des notables associatifs pour siéger dans les conseils de développement. Ne vaudrait-il pas mieux que les élus reconnaissent davantage les associations comme des acteurs du projet de territoire, en cherchant à les rencontrer sur leurs champs de préoccupations et en tenant compte de leurs pratiques ?

Soulevée dans le guide, la question de la prise en compte des « sans voix » est difficile. Elle demande beaucoup d'attention et d'imagination. Il faudrait sans doute en faire une priorité pour les travaux à venir, en identifiant d'autres initiatives prises en ce domaine.

La démocratie locale a besoin de moyens matériels et de « professionnels du débat public », c'est-à-dire de personnes compétentes pour éclairer des choix techniques (ONF, DDE...), mais aussi pour animer un travail de prise de parole, de confrontation, de délibération, d'évaluation... Le problème est que les élus n'acceptent pas toujours d'avoir à rémunérer quelqu'un pour faire un travail d'animation.

Les savoir-faire de l'éducation populaire pourraient en outre être mobilisés pour développer l'apprentissage de la responsabilité dans l'ensemble de la population (y compris élus et techniciens) : l'implication démocratique passe par là.

En conclusion, Jean-Jacques Sombsthay affirme qu'il fera circuler le guide chez ses collègues élus. Il imagine plus précisément d'en faire la base d'une journée de formation qui réunirait les maires de la Communauté de communes d'Héricourt.

Olivier Dulucq, directeur-adjoint de la Confédération nationale des Foyers ruraux et associations de développement et d'animation du milieu rural - **FNFR**, a tout d'abord un cri du cœur à propos du guide : il est beau. Puis, ce citoyen des Alpes-Maritimes oscille entre envie et démoralisation. Envie car, dans son département, la réalité n'est pas aussi chatoyante. Démoralisation car, mis à part quelques habillages nouveaux (communautés de communes...), il a l'impression que les recommandations avancées par le guide auraient pu être rédigées il y a dix ans. Or, en dix ans, les choses ont-elles progressé ?

Louis-Auguste Blanqui, natif de Puget-Théniers (Alpes-Maritimes) et cité dans le guide, notait qu'« *il faut toujours se méfier de la phraséologie d'escamoteur* ». Combien de personnes parlent couramment l'idiome qui est à base de loi ATR, d'EPCI, de fiscalité propre, de conseil de développement, de pays... Il ne faut pas oublier qu'au cours de son cursus scolaire, une personne âgée de plus de trente-cinq ans n'a jamais entendu parler de région et qu'une de plus de quarante ans n'a pu découvrir la décentralisation qu'en dehors de l'école. Et encore aujourd'hui, cette dernière n'accorde guère d'attention à l'intercommunalité ou aux pays. Pour enrichir la démocratie locale, le premier (et très considérable) travail à effectuer est de permettre au plus grand nombre de comprendre ces données de base. Existe-t-il (et, si non, ne faudrait-il pas l'élaborer) un ouvrage grand public expliquant ce qu'est une région, une communauté de communes, un pays... ?

Sachant par ailleurs qu'il faut être un élu particulièrement masochiste pour se lancer dans une démarche de démocratie participative, le guide ne manque-t-il pas d'un argumentaire qui expliquerait l'intérêt de cette dernière pour ceux qui la mettent en œuvre ? L'intérêt pour les territoires y est en effet évoqué, mais il n'y a pas d'élus témoignant de leurs motivations pour une approche participative. De même, les associations n'ont pas une vocation naturelle à se pencher sur la question du territoire. Par quel miracle, certaines (en Quercy-Rouergue, par exemple) en arrivent-elles à le faire ?

En ce qui concerne la thématique « information-consultation-concertation-participation », le guide est riche en initiatives passionnantes, mais un certain flou subsiste dans l'utilisation des termes. La rédaction d'un glossaire commun et l'élaboration d'un guide pratique sont deux perspectives à envisager.

Ces remarques amènent à réfléchir à la diffusion du guide. La FNFR y contribuera *via* ses revues, en cherchant à bien « incarner » ce qui est dit par des exemples concrets et des interviews. Ces dernières devront surtout mettre en valeur la passion qui conduit des élus et des militants associatifs à s'impliquer en ce domaine.

Il faudrait toutefois renouveler le stock de ces exemples : en lisant le guide, Olivier Dulucq a eu l'impression de se retrouver en territoires connus... alors qu'il ne les a jamais visités ! Ces territoires semblent constituer un petit club, qui reste hélas très restreint. Outre d'autres réussites, ne faudrait-il pas aussi présenter des échecs, des territoires qui se sont cassés la figure, où les élus dynamiques ont ensuite essuyé des déculottées électorales ?

Jean Malapert, président de la **Communauté de communes du Coglais**, confirme le fait que les maires sont masochistes. Alors qu'un loto peut facilement attirer 1500 ou 2000 personnes, une réunion sur la culture sera considérée comme un succès si elle en réunit trente. Et, à propos d'échec, les initiatives qu'il a impulsées ne l'ont pas empêché d'être (ou ne faudrait-il pas mieux dire : l'ont amené à être...) battu aux élections. Mais, aujourd'hui, il travaille avec celui qui l'a « viré ».

Paul Houée, membre de l'**Association pour la promotion des pays de Bretagne**, se retrouve bien dans le guide, mais les questions qu'il soulève demandent encore à être décantées. En ce qui concerne la mise en place des pays, sur les vingt-cinq dont les périmètres ont été définis, dix-huit se trouvent en Bretagne. Cette performance résulte peut-être d'un travail de labour conduit depuis longtemps, mais il est aussi possible qu'elle traduise une certaine précipitation vers le magot et que le pays soit surtout considéré comme un « pays guichet ». À la demande du préfet, une enquête a été réalisée sur ces dix-huit pays bretons. Il en ressort trois types de parcours.

- Dans le cas le plus fréquent, la reconnaissance du pays prolonge des démarches antérieures, vieilles d'au moins trois ou quatre ans. Le problème est de s'adapter à de nouvelles procédures, en passant de la gestion à la stratégie. L'articulation pays / communautés de communes ou d'agglomération se passe bien.
- Certaines démarches, surtout urbaines, sont conduites au galop. Le pays se constitue en six mois, un conseil de développement est mis en place en nommant d'office des « représentants » qui en sont informés par voie postale, un bureau d'étude organise deux ou trois réunions et, hop, c'est parti. Rendez-vous dans trois ans...
- Dans le Mené, c'est l'équivalent d'un conseil de développement qui, en 1996, a initié la manœuvre et plusieurs centaines de personnes ont participé à des commissions informelles et à un forum. Une charte de territoire en a découlé.

Alexia Morvan, attachée aux territoires de l'**association Animation en Finistère** (affiliée à la FNFR), livre ses impressions et réflexions sur le guide. Sa présentation est belle et certaines parties sont pertinentes, mais il manque un lien entre la démocratie locale et les niveaux de la nation, de l'Europe et du monde.

Il manque également une démonstration de l'intérêt que présente la démocratie locale, ainsi qu'une vision globale de la société et des enjeux actuels. La participation n'est pas une fin en soi mais doit contribuer à changer le monde. Il manque encore un travail sur les scénarios qui pourraient permettre d'aller vers un tel changement.

Par ailleurs, le guide est trop consensuel, alors que la démocratie est conflictuelle. Il semble que les rédacteurs du guide sont des propagandistes de la décentralisation. Il faudrait affirmer la nécessité d'une éducation politique, tâche que pourrait prendre en charge l'éducation populaire. Il faut se méfier d'une conception de la démocratie participative qui ne viserait qu'à reconstruire la légitimité des élus. Trop souvent, les habitants sont consultés... pour en fait entériner des décisions déjà prises. Dans le Pays de Montbéliard, une telle démarche a été mise en place pour définir un Contrat local de sécurité, mais tout ça ne visait qu'à justifier l'augmentation du nombre de policiers et de caméras de surveillance.

Il faut se poser la question du degré d'ambition de la participation : la démarche envisagée a-t-elle des vertus émancipatrices ? Il faut également préciser les attendus de l'intercommunalité : s'agit-il de réaliser des économies d'échelle ou autre chose ?

Le guide n'insiste pas assez sur le besoin de tiers, alors qu'il faut refuser le « développement bocal ».

Il faudrait par ailleurs assurer un fléchage des ressources (communautaires, nationales...). Le texte de la LOADDT est génial, mais les programmes d'action des pays sont étrangement similaires. Alors que les spécificités territoriales sont censées être au cœur des démarches, tout se passe comme si les fonds alloués étaient déjà pré-affectés à des lignes bien identifiées (développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, du tourisme...).

L'auto-développement est surtout synonyme de privatisation. Il y a là une instrumentalisation perverse, alors que 80 % de ce qui se fait correspond à des directives européennes.

Jacques Mathez, vice-président d'**Alter**, estime que la région Midi-Pyrénées devrait parvenir à se découper en 31 pays avant 2003. Chacun d'eux sera doté d'un conseil de développement désigné. La démocratie participative n'a que peu à voir avec cela...

En ce qui concerne les associations, la révolution culturelle que représente leur fédération à un niveau local est trop peu abordée. Pour le moment, ce sont les situations de concurrence qui prédominent : localement, les dés sont pipés, les associations sont loin de tout se dire. Si l'on veut pouvoir peser sur la composition et le fonctionnement des conseils de développement, il faut à tout prix apprendre à travailler ensemble au niveau local.

Antoine Guihaumé, de la commission Tourisme et culture du **Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine**, estime que la notion de pays mériterait d'être mieux définie. D'autre part, le constat qu'a fait Jacqueline Mengin de la tradition française d'unicité du pouvoir devrait être replacé dans une période plus longue, en remontant à l'émergence de la propriété privée, au néolithique. Il faudrait donner davantage de sens à tout ce travail sur la démocratie.

Alain Chanard, qui a contribué pour le réseau **Afip** à la rédaction du guide, rappelle que celui-ci ne visait pas à tout traiter. Il est sans doute judicieux de le compléter par un document présentant des données de base et par un argumentaire expliquant l'intérêt de la démocratie participative. Il est en revanche peu probable que ses actuels auteurs se lance dans l'élaboration d'un guide de transformation du monde. En effet, le choix qu'ils ont fait a été, du moins jusqu'à maintenant, de décrire des pratiques existantes plutôt que de livrer un cours d'éducation politique.

Olivier Jacquin, président de la **Communauté de communes des Trois vallées**, juge le guide intéressant, mais trop peu précis en ce qui concerne l'organisation et l'animation des temps de débat. Les élus ont besoin d'outils concrets pour favoriser la prise de parole ainsi qu'une plus grande démocratie dans le processus de prise de décision (le vote à bulletin secret apparaît comme une perte de temps alors qu'il peut souvent garantir, contre un unanimité de façade, l'expression d'une pluralité de points de vue). Il faut par ailleurs affirmer qu'un des intérêts de la démocratie participative est qu'elle permet d'ouvrir le jeu, de bousculer des assemblées élues trop fréquemment conservatrices, d'accélérer des dynamiques...

François Clément, **Mairie-conseils**, s'inspire des principes fondamentaux de la stratégie pour proposer trois grands objectifs.

- Le principe de concentration des efforts invite à créer un maximum de débats sur la cité.
- Le principe de liberté d'action doit conduire à ne pas se laisser enfermer entre démocratie représentative et démocratie participative. Une démocratie de troisième type devrait notamment viser à prendre en compte ceux qui ne sont pas des acteurs. Cette réflexion nécessite d'aller étudier des pratiques sortant de notre ordinaire.
- Le principe d'économie des moyens devrait inciter à un meilleur partage du pouvoir. Il faudrait en particulier lutter contre le cumul des mandats et mieux répartir les pouvoirs en refusant que certains élus aient barre sur d'autres.

Actualités de territoires

étudiés dans le guide

Les Hauts du Val- de- Saône

Nathalie Jamet, présidente du **Réseau de mobilisation des Hauts du Val- de- Saône**, rappelle tout d'abord que cette association s'est officiellement constituée en association en 1991, mais que le Réseau existait précédemment de manière informelle. Un état des lieux avait conduit à développer une grande variété de projets (organisation d'activités extra-scolaires, animation de cafés-débats, publication d'un journal, création de Cigales...).

Le projet Leader II qui a été conduit visait trois objectifs :

- renforcer l'identité de la petite région autour de projets communs ;
- créer un observatoire social et économique ;
- créer un centre social en milieu rural.

Aujourd'hui, l'association existe toujours, mais elle est un peu en sommeil. Certains projets continuent cependant de vivre leur vie. Ainsi, par exemple, le Festival de cinéma en est à sa septième édition. D'autre part, la dynamique enclenchée s'est prolongée de diverses manières sur un plan social et éducatif, notamment par la mise en place d'un Contrat éducatif local (CEL).

En ce qui concerne l'observatoire, les élus y ont vu une concurrence et non pas une possibilité de travail avec de nouveaux partenaires. De son côté, l'administration s'est plus intéressée à la forme qu'au fond des projets soutenus par le Réseau. Ces résistances ont usé les bénévoles.

Henri Isabey, son président, présente l'**Association de développement des Hauts du Val- de- Saône**, dont la constitution résulte du travail réalisé en amont par le Réseau de mobilisation. Elle comporte trois collèges : les élus ; les associations ; les socioprofessionnels et les particuliers. Ses actions s'inscrivent dans une certaine continuité, avec trois chantiers prioritaires.

- Une Maison de pays éclatée doit concrétiser le précédent projet de centre social, lequel a avorté. Son éclatement sur différents endroits vise à ne pas concentrer tous les lieux-ressources en un seul point. En lien avec les Cigales, un des sites traite depuis dix-huit mois de l'économie sociale et solidaire. Un second site assure la promotion des énergies renouvelables. Un troisième devrait prochainement permettre de commercialiser et de promouvoir des produits de terroir dans des locaux loués par la communauté de communes à une structure collective agricole. Enfin, un cyberlieu permet déjà de s'initier aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, et de les utiliser.

- Le développement de l'information et de la communication est pris en charge par un groupe de travail.
- Un autre groupe de travail s'occupe du dossier de l'emploi et de l'insertion.

D'autres projets sont dans les cartons, notamment la mise en place d'un lieu présentant, en continu mais aussi en créant des événements, les écrits et les créations des habitants, en lien avec le territoire.

Par ailleurs, un grand pays a été constitué en « mariant » les Hauts du Val-de-Saône à la petite région de Vesoul. Ce passage d'un territoire de quatre cantons peu densément peuplés à un ensemble de 180 communes et 70 000 habitants n'est pas évident à vivre. Le conseil de développement sera bientôt créé, ses membres étant désignés par les élus. Il appartient maintenant aux acteurs locaux de se mobiliser pour donner vie à ce cadre qui risque autrement de s'avérer trop rigide.

Jeunesse et Sports et la Fondation de France ont soutenu la création d'un bulletin de liaison. D'autre part, ARTERE a fourni son appui pour faciliter le passage à « l'après LEADER ».

L'Association de développement sera représentée dans le conseil de développement. Mais le bulletin de liaison qu'elle édite ne pourra être financé que s'il couvre l'ensemble du pays.

Le Coglais

Jean Malapert, président de la **Communauté de communes du Coglais**, précise que ce territoire est né il y a trente-cinq ans de la création d'une association qui l'a doté d'une identité.

La Communauté de communes du Coglais a restructuré son organisation autour de quatre pôles :

- économie ;
- environnement ;
- solidarité, sports, culture ;
- technologie, communication.

Chacun de ces pôles est animé par un chargé de mission à bac + 5, avec en outre deux personnes à bac + 2. Rattachées à chaque fois à un pôle, des conventions-contrats sont passées avec des organismes extérieurs. Chaque commune est dotée d'un cybercentre, équipé de deux ou trois ordinateurs et animé par une équipe de bénévoles.

L'ouverture à la population se fait dans le cadre de groupes de travail, dont la somme compose un Comité consultatif qui donne son avis sur les projets de la communauté de communes.

La principale initiative culturelle est le Printemps du Coglais, qui dure quatre mois. La communication est présentée sous forme de cubes, dont deux côtés sont réservés au sponsoring.

La communauté alloue 150 KF à cette manifestation et incite les communes à donner autant. L'objectif est qu'un franc alloué par la communauté amène l'ensemble des autres partenaires à donner deux francs.

Le Coglais s'est doté d'un office des sports. Il bénéficie en outre d'un centre social conventionné par la CAF, incluant un centre de loisirs pour les enfants (la commune finance les activités des moins de onze ans et la communauté de communes celles des plus de onze ans). Un Comité consultatif se réunit trois fois par an afin de régler la collaboration entre la communauté de communes et ce centre social associatif.

Les commissions intercommunales de jeunes n'ont pas marché, faute d'une mobilisation suffisante de la part des enseignants.

54 KF, libres d'utilisation, sont alloués à chaque collège. Mais les initiatives sont décevantes. Une rencontre avec les enseignants a en conséquence été organisée. Avec l'appui du Conseil général, la communauté de communes va créer un pôle culturel dans le collège public et un pôle informatique dans le collège privé. La communauté exige que ces deux pôles soient situés sur l'extérieur des établissements afin de pouvoir être facilement accessibles. Elle a par ailleurs demandé, avec succès, que les deux établissements créent un comité consultatif commun.

Le projet Leader + du Pays de Fougères n'a pas été retenu lors de la première sélection. Il sera redéposé pour juin 2002. Le syndicat mixte, qui pilotait Leader II, incite à une participation croissante des communautés de communes. Il base en outre le démarrage du pays sur un conseil de développement, sur le projet Leader + et sur la définition d'un SCOT travaillé au niveau de chaque communauté de communes. Il s'agit d'une démarche identitaire.

En ce qui concerne la question de l'eau, sa gestion ne devrait-elle pas être confiée à une Société d'économie mixte (SEM) dont les usagers posséderaient 50 % des parts afin de pouvoir peser sur ses décisions ?

Le conseil de développement doit être très libre et doit bénéficier d'une dotation pour pouvoir conduire ses propres projets. De plus, un statut du responsable d'association volontaire doit être créé, avec une possibilité d'indemnisation.

Le Quercy-Rouergue

Élisabeth Kerebel, secrétaire de l'**Université rurale du Quercy-Rouergue (URQR)**, explique que l'équipe qui est à l'origine de cette structure associative a été séduite par ce terme d'Université rurale, propre aux Foyers ruraux. Ce terme fait aussi écho à ce qui se fait dans les pays scandinaves en matière de croisement des savoirs et des regards.

L'URQR a très vite collaboré avec des universitaires et l'échange de ces derniers avec des acteurs locaux a donné naissance à divers projets. Certains résultats méritent d'être soulignés.

- Basée à Villefranche-de-Rouergue, une formation de type collège coopératif a été créée en lien avec l'Université. Cette année encore, vingt personnes y sont inscrites.
- Le territoire d'intervention de l'URQR correspond à la préfiguration d'un pays (Figeac, Villefranche-de-Rouergue et Decazeville). Mais deux projets de pays sont en conflit, l'un étant porté par le président du conseil régional et l'autre par le président du conseil général. Tout ceci passe au-dessus de la tête des acteurs locaux...
- La commune de Rieupeyroux, 2 600 habitants, se préoccupait de l'avenir de ses jeunes. Une enquête a montré qu'après leurs études, ils étaient sevrés d'activités culturelles . L'URQR a proposé de creuser la question du cinéma, un festival a été créé et une nouvelle association s'est créée pour porter le développement de cette activité.
- Plus généralement, l'URQR réalise un travail exploratoire sur un sujet. Les manques qu'elle identifie donnent lieu à l'élaboration de projets, lesquels justifient la création d'associations.

Un des débats actuellement ouverts au sein de l'URQR porte sur sa participation au comité de développement. Bien qu'elle travaille déjà dans deux commissions (formation et culture) du pays en préfiguration, cette question est ouverte car l'URQR craint d'être instrumentalisée : elle veut rester un aiguillon et n'est pas sûre de pouvoir le faire en siégeant dans le conseil de développement tel qu'il est conçu.

Des propositions des participants pour poursuivre l'échange sur le thème "Territoires et pratiques de démocratie locale"

Les participants ont été invités à formuler par écrit leurs suggestions quant à la poursuite de la démarche conduite sur le thème « Territoires et pratiques de démocratie locale ».

Trente-neuf fiches ont été collectées. Beaucoup d'entre elles expriment une demande d'outils et de méthodes. Les pistes de travail qui ont été plus spécifiquement proposées sont regroupées ci-dessous en cinq ensembles.

Trois autres types de situations à étudier

- **L'échec** d'une démarche *a priori* intéressante, mais qui a été rejetée par la population concernée (par exemple : défaite électorale de l'équipe d'élus impliquée dans la démarche).
- **Les premiers pas des conseils de développement.** Pourraient par exemple être étudiés : les modalités de leur mise en place ; les modes de désignation de ceux qui y siègent ; leurs missions ; leurs modes de fonctionnement ; les moyens qui leur sont alloués ; les relations entre le conseil de développement et l'assemblée des élus ; les relations entre les élus siégeant au conseil de développement et ceux qui n'y siègent pas...
- **Des pratiques existant dans d'autres pays** (de l'Union européenne, mais aussi au Brésil, en Afrique, en Inde...).

Quatre thématiques à étoffer par de nouveaux exemples

- **Les valeurs ajoutées et, à l'inverse, les limites de la démocratie participative.**
- **La légitimité des associations à intervenir dans le jeu démocratique.** L'analyse de pratiques concrètes doit permettre de répondre, par exemple, aux questions suivantes : quelle est la nature de cette légitimité ? Sur quoi est-elle fondée ? Que peut-elle apporter (face à la légitimité du mandat électif) ? Les associations doivent-elles aspirer à être « représentatives » ?...

- **Les « invariants » de la démocratie participative.** Sur quels critères se fonder pour qualifier une pratique de « participative » ?
- **Liens et différences entre « démocratie locale » (ou « démocratie participative ») et « développement local ».** Ces deux notions peuvent être complémentaires, mais elles ne se confondent pas.

Quatre champs d'étude à approfondir

- **Les jeux d'acteurs** (transversalités, conflits...) entre élus et associations ; entre associations ; entre élus et institutions ; entre institutions et associations...
Il serait notamment utile de cerner plus précisément **les représentations** qu'ont les élus des associations et, symétriquement, les associations des élus.
Il serait également intéressant de « revisiter » **la notion de mandat** ainsi que les mécanismes de la démocratie représentative. Comment remplir un mandat ? Comment en rendre compte ?...
Pourraient également être étudiées : la délégation donnée par une instance élue à un groupe de travail ou à une association pour qu'il (ou elle) développe une action ; la responsabilité confiée par une instance élue à une association pour qu'elle mette en œuvre une de ses compétences...
- **La question de l'animation.** Place, rôle et techniques de l'animateur.
Confrontation, conflit. Leur utilité dans le jeu démocratique. Comment les traiter ? Comment favoriser les situations de négociation ?...
La participation dans la durée. Comment prévenir l'essoufflement, le découragement... ? Comment assurer le renouvellement ?...
L'évaluation des pratiques démocratiques. Que peut-on (ou doit-on) évaluer ? Comment ? À qui (ou à quelle instance) appartient-il de conduire un travail d'évaluation ?...
- **Les bases sociales de la participation.** Quelles catégories sont les plus à même de s'inscrire dans une démarche participative ? Quelles catégories ont-elles tendance à en être exclues (ou à s'en exclure) ?
L'expression des publics non organisés (personnes socialement défavorisées, résidents secondaires ou usagers non résidents d'un espace donné...). Comment permettre, favoriser, recueillir et prendre en compte une telle expression ?
La formation des acteurs. Constitue-t-elle un préalable souhaitable à la prise de parole ? Comment la concevoir ? Comment la faire exister ?
- **La place des jeunes dans les pratiques démocratiques.** Quels enjeux spécifiques ? Comment favoriser leur participation ?

Deux expérimentations à suivre (voire à mettre en place)

- **L'organisation interassociative sur un territoire.** Enjeux, facteurs favorables, freins, moyens nécessaires, rôle des fédérations...
- **Des budgets participatifs** (démarches inspirées par l'expérience de Porto Allegre, au Brésil).

Six suggestions pour démultiplier les résultats de ce travail

- **L'élaboration d'un argumentaire** précis, clair, simple et concret, court et illustré des valeurs ajoutées apportées par les pratiques de démocratie locale favoriserait le rayonnement de cette dernière en direction d'élus locaux, d'associations ou d'acteurs non sensibilisés, non convaincus, « hors du club ».
- **La diffusion de « documents de base »** permettrait de mieux faire comprendre les enjeux et les mécanismes de certaines évolutions actuelles (répartition des pouvoirs, montée en puissance de l'intercommunalité, mise en place des pays, redéfinition de la place et des modalités d'intervention de l'État...).
- **Des fiches sur les méthodes** d'animation, d'information et de mobilisation seraient certainement très appréciées par nombre des acteurs de la démocratie locale.
- **Des « formations de formateurs »** (sur la notion de démocratie, sur l'animation de démarches participatives...) permettraient d'impliquer plus étroitement les réseaux associatifs à la démarche.
- **Des formations locales mêlant élus et non élus** pourraient favoriser l'émergence de dynamiques positives.
- **La création et l'animation d'un site Internet** permettrait de faire circuler largement des réflexions et des exemples fréquemment actualisés.