



Histoire(s) de la décentralisation 1979 > 2009

Le dossier

Et aussi : Musiques de nuit a 20 ans... / Pour une évaluation utile, utilisable et utilisée / programmes européens et développement social urbain / Autour de Leader+ / Construire et pérenniser un réseau / L'essentiel est dans le mail

Le dossier

└ **Histoire(s)
de la décentralisation
1979 > 2009**

< Hiver 2006 >

Directeurs de la publication

Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine

Francis Idrac, préfet de la Région Aquitaine

Rédacteur en chef / *Hervé Castelli*, PQA

Comité de rédaction / *Bruno Bertrand, Michel Chanut, Stéphane Denjean,*

Anne-Sophie Gillion, Jean-Philippe Haufeurt, Monique Lafon, Bernard Ohl,

Odile Plantade, Xavier Steffan

Ont participé à ce numéro / *Patrick Duval, Solenne Corrand, Philippe Estebe,*

UnaLeader+, Véra Ribault, Jean-Michel Uhaldeborde, Pierre Sadran, Maurice Goze,

Pierre Delfaud

Abonnements / *Véronique Munoz*, PQA / 05 56 90 81 00

Mis en forme / www.aggelos.fr

Photos / PQA

Pays et Quartiers d'Aquitaine / www.aquitaine-pqa.fr

Centre de ressources régional sur le développement territorial

1A terrasse du Front du Médoc - 33076 Bordeaux Cedex

05 56 90 81 00 - pqa@aquitaine-pqa.fr

ISSN / 1768-8183

PQA : Pays et Quartiers d'Aquitaine est un groupement d'intérêt public créé à l'initiative de l'Etat, du Conseil régional d'Aquitaine, du CESR d'Aquitaine, de l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3, l'université Montesquieu Bordeaux IV, l'institut d'études politiques de Bordeaux et l'université de Pau et des pays de l'Adour.

7 SOMMAIRE



Tranches de vie

- > Musiques de nuit à 20 ans ... et toutes ses dents **p. 9**



Eclairages

- > Pour une évaluation « utile, utilisable et utilisée » **p. 17**
- > Programmes européens et développement social urbain **p. 25**
- > Autour de Leader+, des questions pour demain **p. 29**
- > Construire et pérenniser un réseau **p. 35**



Dossier : Histoire(s) de la décentralisation - 1979 > 2009

- > Edito **p. 49**
- > De l'acte 1 à l'acte 2 : évolution des finances locales **p. 51**
- > Pour une démocratie représentative et participative **p. 63**
- > Intercommunalité et décentralisation **p. 79**
- > Politiques régionales et Europe **p. 95**



Rossignol

- > L'essentiel est dans le mail **p. 107**

Pour les abonnés, ce numéro est accompagné du journal en direct du Forum des territoires.



TRANCHES DE VIE



MUSIQUES DE NUIT A 20 ANS ... ET TOUTES SES DENTS !

Avec quelques autres, Musiques de nuit diffusion est un fidèle compagnon de route. Echanges de points de vue, valorisation de nos actions respectives, sans oublier l'organisation commune des premiers et second « Entretiens culture et ville » (1999 à Lormont et Cenon, 2000 à Mérignac). Cette association fête aujourd'hui ses 20 ans, soit deux décennies d'intervention au service d'une seule et même idée : associer qualité artistique, mixité des publics et développement local. Très bon anniversaire à Patrick (Duval) et son orchestre, cette équipe « *soudée qui s'est retrouvée autour de passions pour les musiques, toutes les musiques* ».

L'exploration de nouvelles voies, loin des clichés et des tendances, reste un sport de combat pratiqué par quelques acteurs aquitains. L'association Musiques de nuit diffusion en fait partie. Les premiers ateliers « *rap dans les vignes* » dans le Médoc animés par de jeunes Marseillais qui ne dansaient pas encore « *le MIA*⁽¹⁾ » ont ouvert une voie. Celle qui mixe les influences musicales (hip hop, jazz plus ou moins free, world, bossa, flamenco...), les pratiques (concerts, ateliers, résidences d'artistes, carnaval, arbre à palabre, sieste musicale...), les publics (jeunes, moins jeunes, populaires, élitistes, amateurs, professionnels, néophytes, passionnés), les partenariats (centre sociaux, collectivités, Etat, assos culturelles, écoles, etc.), les réseaux (Rama, Fanfare...), les territoires

(1) IAM en 1993.

(Aquitaine, Europe, Afrique, Amérique du sud et du nord) pour que la culture soit, au pire un moyen, au mieux un objectif des politiques locales de développement.

R ressortir une action de Musique de nuit relève d'une méconnaissance assez marquée de leur action, qui de projets en projets ne cesse de rebondir, de s'enrichir, de se structurer... selon les opportunités, les territoires et les contextes politico-administratifs rencontrés. Impossible non plus de citer tous les projets et toutes les rencontres (artistiques, citoyennes, techniques) qui ont façonné l'histoire de cette association nomade, qui, de salles en salles, de centre sociaux en centre sociaux, d'écoles de musique en écoles de musique, « *work in progress* » depuis 20 ans.

Malgré tout, une action, ou plutôt une histoire nous plait beaucoup. Peut être, parce que nous regrettons de ne pas l'avoir vécue, peut être parce qu'elle nous a été racontée il y a déjà 3 ans par un partenaire de Musiques de nuit, plus sûrement parce qu'elle illustre, vu de notre fenêtre, l'esprit de cette association, qui sait faire, quelque fois avec peu de moyens, beaucoup pour les habitants d'un quartier.

Voici un concert de violoncelle chez l'habitant, raconté par Jean-Luc Moulinier, agent de développement de la MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) de Talence, lorsque nous l'avions harcelé, lui et d'autres, pour signaler des actions remarquables qu'il serait bon de capitaliser, c'est-à-dire de partager.

Nous sommes en mai 2003, le 26 pour être précis, à Rabat dans un quartier « *prioritaire de la politique de ville* » de Talence. Contacté « *à peine un mois avant* », par Musiques de nuit diffusion, avec qui la commune entretient « *d'intéressantes relations de travail, ou plutôt de confiance* », la MOUS dit oui pour expérimenter une action culturelle pour le moins originale : programmer dans un appartement d'une cité d'habitat social un concert



unique, « à tous les sens du terme », de l'un des plus grands violoncellistes actuels, l'iconoclaste Monsieur Ernst Reijseger. Hollandais de son état⁽¹⁾.

Aussitôt dit, aussitôt fait, « à l'heure de l'apéro », une famille accueille dans son T4 une vingtaine de voisins et « 4 ou 5 représentants institutionnels » pour écouter « en live », au milieu du salon, de la musique contemporaine et échanger sur des questions artistiques, sociales et culturelles.

La rencontre fut totale

A peine le concert fini, l'hôte, « fana de Johnny » au point de recouvrir sa chambre conjugale de posters à l'effigie de son idole, eu juste le temps de « partager sa passion avec M. Reijseger », qu'un « bœuf » n'éclata dans ce salon, mêlant percus des voisins et violoncelle de l'artiste. Créer ce type de « situations décalées » était l'un des objectifs recherché. Pas le seul.

Ce concert était une opportunité, que la MOUS a saisi pour relancer une certaine forme de dynamique sur le quartier. De façon réfléchie : la localisation de l'appartement et la mobilisation du public ont fait l'objet d'une attention particulière. Le concert était privé, sur invitations, sciemment distribuées par Zouïna Lameiria, agent d'animation de la MOUS, qui avait « ciblé certaines familles emblématiques » ; lesquelles ont suffisamment confiance en elle pour venir « se cogner » deux heures de musique contemporaine d'un artiste inconnu chez un voisin peu apprécié...

(1) « Toujours à l'avant garde (...), cet homme là est un oiseau rare, un météore dans la galaxie musicale. Si l'on est exempt de tout préjugé, on ne peut que se laisser surprendre. »
Jazzmann source : <http://musiques.de.nuit.free.fr>

Et pourtant, ça a marché

L'«*effet levier*» de cette «*micro action*» ne se mesure pas aujourd'hui en terme de meilleure fréquentation des équipements culturels, mais d'avantage en terme d'éveil artistique et de rencontre culturelle. Notamment entre voisins. Les habitants du quartier partagent encore ce souvenir commun, désormais inscrit dans la mémoire collective d'un quartier, a priori hermétique à toute offre culturelle extérieure au Rap, R n' B, raï et autre variétés.

Cette belle aventure repose sur un équilibre fragile lié à :

- ↪ la présence d'artistes qui, concernés par la chose sociale, nourrissent leur œuvre par de réguliers dialogues, non pas avec leur public, mais avec la diversité des gens qui composent la société. Le charisme «*du bonhomme a joué*» nous dira J.-L. Moulinier, et non le fait d'accueillir «*une star à domicile*». M. Reijseger a su «*désacraliser son instrument, en le traînant par terre dans tout l'appart, en chahutant avec, malgré la valeur de celui-ci !*», ce qui ne l'a pas empêché, au contraire, «*d'obtenir un parfait silence au moment de sa représentation*» ;
- ↪ le savoir-faire d'un acteur culturel qui sait repérer et entretenir des liens avec ces artistes, qui de Moleque de Rua (Brésil) à Dou-Dou N'Diaye Rose (Sénégal), en passant par Hamid Ben Mahi, Voukoum, les Nubiens, Daniel Waro, Stefan Winter (Allemagne) ou l'Ethnic, Eritage Ensemble (USA), ont répondu et continuent à répondre présents aux sollicitations de Musiques de nuit ;
- ↪ une équipe qui connaît le terrain où se déroule l'expérience pour éviter tout effet de plaquage. Ces chocs culturels se préparent. Sans le travail de fond de sensibilisation «*de la MOUS en général et de Zouïna en particulier, qui de portes en portes accompagnent par la main des familles à des spectacles*», cette action n'aurait jamais eu lieu.



Le bon dosage n'est pas toujours facile à reproduire. Enfin, si le budget de cette action est peu élevé, son coût réel l'est car il englobe tout le travail de fond réalisé par la MOUS sur le quartier et par Musiques de nuit dans ses explorations, pour être en capacité, des années plus tard, « à monter rapidement ce genre de coup ».

Reste aujourd'hui une photo qui a fait le tour du monde à travers la une « du » magazine de jazz, celle d'un artiste, hallucinant et halluciné, au beau milieu d'un T4 d'une banlieue bordelaise. Promis, on essaiera d'acquérir les droits de ce cliché... pour les 50 ans de l'association, désormais « Pôle ressources Jazz et Musiques du monde en Aquitaine ». Très bonne nuit.



<http://musiques.de.nuit.free.fr/>

Découvrez sur ce très esthétique site Internet: Tout le programme / Les actions de sensibilisation / Les actions internationales / Le festival des Hauts de Garonne / Quartiers Musiques / Entretiens Culture et ville / Winter & Winter/ Le répertoire des artistes / des extraits musicaux...



ECLAIRAGES



RECHERCHES

POUR UNE ÉVALUATION « UTILE, UTILISABLE ET UTILISÉE »

par Solenne Corrand,
ingénieur des techniques agricoles⁽¹⁾

Dans le cadre de son stage de fin d'étude à PQA, Solenne Corrand a mené l'enquête auprès de chefs de projet aquitains. Son analyse laisse penser que l'évaluation est, selon les endroits, « un luxe réservé aux pays riches ». Voir une pièce à rajouter, difficile à importer et dont l'utilité reste à prouver. Et pourtant. Dans un monde parfait, existe-t-il un meilleur outil pour rendre lisible une action, mesurer son efficacité et identifier ses futures priorités ? Oui, non, ne se prononce pas ?

Après avoir effectué un état des lieux des pratiques d'évaluation en Aquitaine (première partie du mémoire), nous allons nous intéresser à l'analyse des réponses obtenues lors des entretiens, réalisés auprès de 18 chefs de projets Pays, 7 Leader+ et 2 contrats de ville, entre les mois d'avril et d'août 2005, pour apprécier les différentes conceptions vis-à-vis de l'évaluation.

(1) Texte extrait de « Analyse comparative des pratiques évaluatives », mémoire de fin d'étude de l'ENITA de Clermont-Ferrand, option « Aménagement et développement rural ».

Implications des territoires, visions de l'évaluation et difficultés rencontrées

Les pratiques d'évaluation diffèrent d'un contrat à un autre. Nous nous sommes donc interrogées sur le degré d'implication des chefs de projets et sur leur perception de l'évaluation lorsque celle-ci était obligatoire. Force est de constater que l'obligation d'évaluer inscrite au programme accélère sa mise en œuvre et favorise l'implication du chef de projets.

Ainsi, nous avons vu que les contrats de ville, qui inscrivent systématiquement l'évaluation à leur programme, ont déjà été évalués plusieurs fois à travers les différentes générations de contrats (1994-1999 et 2000-2006). Les chefs de projets « politique de la ville » apparaissent familiarisés avec cet « *outil d'aide à la décision* », qu'ils considèrent comme « *une démarche au même titre qu'un projet* ». Ils insistent sur la nécessité de mettre en œuvre les préconisations de l'évaluation, qu'il faut savoir rendre « *opérationnelles et lisibles* ».

De même, les programmes Leader + ont obligation d'évaluer leur programme à mi-parcours. Malgré cette obligation, tous les GAL n'ont pas mis en œuvre cette évaluation soulignant son aspect « *scolaire et contraignant* », et la « *masse de travail nécessaire pour la mettre en œuvre* ». En revanche, ceux qui ont déjà évalué leur programme reconnaissent la plus-value de l'évaluation qui « *oblige à se remettre en question* ».

Concernant les contrats d'agglomérations où aucune obligation n'est formulée dans le contrat, peu d'évaluations ont été mises en œuvre. En effet, en raison de leur signature récente, les chefs de projets ne considèrent pas, pour l'instant, l'évaluation comme une priorité.

Enfin, nous avons pu constater qu'il n'existe pas encore de véritable « *culture collective de l'évaluation* » dans les Pays aquitains. En effet, et bien qu'il n'y ait pas d'obligation d'évaluation dans les contrats aquitains, celle-ci était perçue,



il y a encore peu de temps, par une majorité de chefs de projets comme une « obligation » et là encore « une charge de travail supplémentaire » dont ils ne percevaient pas nécessairement le retour rapide sur investissement. Comme pour les contrats d'agglomération, la signature récente du contrat et la surchauffe liée à leur mise en œuvre, retardent l'élaboration d'une commande en matière d'évaluation. A fortiori la création d'outils de mesure et d'observation. La priorité reste l'action. C'est sur celle-ci que les chefs de projets sont attendus, jugés, évalués (!) par leur employeur.

Cependant tous reconnaissent l'utilité théorique de l'évaluation en matière de politiques publiques. Considérée comme « pertinente et nécessaire ». Même si, interrogés sur leurs pratiques, certains sont à nouveau pris de visions plutôt négatives à l'égard de l'évaluation, assimilée à « une obligation », « une contrainte », « une difficulté à s'approprier les concepts »... De plus, une mauvaise expérience laisse des marques dont il est difficile de se sortir. L'évaluation peut ainsi rester, pendant longtemps, associée « à un vocabulaire complexe et hermétique », à un coût « exorbitant », à une « usine à gaz », bref à quelque chose de peu utilisable, de peu fréquentable, pour les techniciens comme pour les élus.

Une autre difficulté fait craindre l'évaluation : la multiplication des demandes d'évaluation due à la « *superposition des territoires de projets et aux contractualisations* ». Cette « cascade d'évaluations » donne parfois l'impression aux territoires qu'ils doivent à tout prix s'y mettre, au risque d'être hors jeu. Comme la mise en œuvre du dispositif n'est pas toujours effectuée, beaucoup de chefs de projets se sentent « culpabilisés ». Cependant, ce regard commence à changer. En effet, malgré les craintes évoquées plus haut, et s'il est « parfois difficile de se remettre en cause, d'entendre et d'écouter quelqu'un qui pointe du doigt les problèmes », les territoires réalisent l'importance et l'utilité de l'évaluation pour progresser.

Aujourd'hui, la grande majorité des chefs de projets considère l'évaluation comme un « *outil dynamique d'animation, de mobilisation, d'appui* », en mesure « *d'évaluer le jeu des acteurs, l'évolution des comportements, les réseaux et de voir le lien entre les projets* ». Si pour l'instant, elle est réalisée « *au détriment d'autre chose* », « *ce n'est pas un thème mobilisateur* », ils souhaitent la positionner « *en complément* » de la démarche de projets, et non comme une action qui arriverait à la fin du contrat. L'évaluation est ici vécue comme une « *contrainte utile* » car elle « *impose une remise en cause et une prise de recul* ». Elle permet de « *tirer un enseignement et faire le bilan de la réalisation du programme* ».

Bref, l'évaluation doit être « *utile, utilisable et utilisée* », avec des recommandations suivies d'effets, et tous s'accordent à dire qu'il ne sert à rien « *d'évaluer pour évaluer* ». Avant de se lancer dans une évaluation, posons-nous ainsi la question de son intérêt, de son utilité et de la charge de travail pour le technicien. Côté pays, l'idée d'une évaluation externe, « *simple, interprétable et accessible* », portée par « *autosaisine du Conseil de Développement* » fait son chemin, car ces territoires de projet ont « *une réelle responsabilité vis-à-vis des acteurs locaux, notamment dans la conduite du projet* ». Enfin, tous les chefs de projets se rejoignent sur le fait que l'évaluation créée, a minima, toujours du « *débat, de la mobilisation, des discussions* » avant, pendant et après.

Dès lors, quelles sont les « freins » à l'évaluation ?

Certains interviewés considèrent que leurs territoires ne sont pas, à l'heure actuelle, en situation de faire des évaluations : manque de recul, manque de moyens matériels, humains et financiers... Est également souligné ici, la nature des actions mises en place qui ne se prêteraient pas à une évaluation (construction d'une médiathèque, d'infrastructures, de zones d'activité...). Il n'est cependant jamais inintéressant, nous semble-t-il, d'apprécier, d'éva-



luer la manière dont les acteurs locaux se sont organisés pour élaborer une médiathèque, pour adapter le dessin de l'architecte au projet socio-éducatif, pour intégrer les attentes des futurs usagers, etc.

Autre argument régulièrement avancé : l'accessibilité aux données socio-économiques. En effet, beaucoup dénoncent les difficultés et les délais d'obtention des données qui, la plupart du temps « *sont déjà obsolètes lorsqu'on y a accès* ». La création d'un ou plusieurs observatoire(s) du territoire qui rassembleraient ces données, ainsi qu'une plus étroite collaboration avec l'INSEE sont souvent évoquées pour surmonter à plus ou moins long terme cet obstacle.

Vient ensuite la difficulté à trouver des critères en mesure d'évaluer, de façon objective, une démarche complexe comme celle des « pays ». Ces critères sont souvent jugés subjectifs, d'autant plus qu'il est parfois « *difficile d'être au courant de toutes les démarches de travail sur le territoire* ». Le développement de l'intercommunalité, l'évolution et l'harmonisation des statuts des EPCI à l'échelle d'un territoire, l'existence de projets et de groupes de travail interterritoriaux, pourraient-ils être des critères d'évaluation ?

Subsiste également le frein de la différence de vision entre les élus et les animateurs. Les premiers percevraient l'évaluation comme une contrainte, une dépense d'argent inappropriée, avec un seul souci « *regarder le montant des financements attribués et le nombre de projets* ». A l'inverse, les seconds voudraient travailler sur une « *approche territoriale, connaître la synergie dégagée par le Pays, l'efficacité des réseaux* ». Est-ce aussi schématique et manichéen ? Les élus seraient « les méchants » et les techniciens « les gentils »... défenseurs de l'évaluation ! Quoiqu'il en soit, les élus se mobilisent « *peu* », sont « *plus ou moins réceptifs* », ni plus ni moins que d'autres « *partenaires du territoire, pas toujours intéressés par la question* ».

Un problème majeur est souvent évoqué : celui du manque de temps et de moyens pour évaluer, et de la légitimité d'une évaluation coûteuse alors que les territoires sont « *face à un manque de financements* ». Pourtant dans des contextes budgétaires tendus, l'évaluation peut faciliter la lecture du contrat par les « *porteurs de projets* » et identifier les priorités sur lesquels le territoire doit se concentrer.

Et ainsi, limiter les risques de « *saupoudrage* », voire « *d'essoufflement de la démarche Pays* » que « *des promesses non tenues* » pourraient encourager. Là encore, c'est plus facile à écrire, qu'à faire.

Attentes des territoires en matière d'accompagnement à l'évaluation

Tous les chefs de projets interrogés s'accordent à dire qu'ils ont besoin de séances de qualification, « *de professionnalisation* », en matière d'évaluation. « *Il est difficile d'accepter l'évaluation si on ne connaît pas l'outil. Il faut se former en continu et échanger les savoir-faire et les savoir être grâce aux réseaux et aux centres de ressources. Tout cela permet d'accepter le processus mental de remise en question régulière. Le professionnel doit être lui-même dans une démarche de projet.* » Certains demandent à être encadrés par une structure, considérant que « *ce n'est pas encore un réflexe pour les chefs de projets* » et que c'est « *un métier à part entière* ».

D'autres vont plus loin. Leur idéal serait qu'une « *structure départementale ou régionale* » soit créée qui, forte de « *compétences et de technicité* », pourrait mettre en place un « *outil d'évaluation transversal, universel et utilisable par tous les territoires* ». Cette structure, relais d'échanges entre les territoires, pourrait ainsi aider à « *décloisonner les choses* » et pourrait « *faire l'évaluation à la place des chargés de missions car ils n'en ont ni la compétence, ni le temps et les moyens, et manquent de recul sur le territoire* ». Et en ont-ils la légitimité ?



Selon nous, le chef de projet ne doit pas se substituer à l'évaluateur, à celui qui porte un jugement sur l'action mise en place. Même si les crédits manquent pour faire appel à un évaluateur. Le chef de projet doit s'outiller, non pas pour évaluer, mais pour organiser l'évaluation : en faisant émerger une envie d'évaluer, en élaborant une commande partagée, en organisant la sélection du prestataire, en faisant respecter les échéances, puis en mettant en débat les préconisations de l'évaluateur.

C'est en ce sens que s'élabore le cycle de qualification que proposera PQA en fin d'année 2005. Afin de répondre aux attentes en terme d'apports méthodologiques (rédaction d'un cahier des charges, création d'indicateurs...) mais également d'échanges d'expériences, de visions, de pratiques et de travail sur des cas concrets (travail en groupe sur un cas d'évaluation réel proposé par un territoire). Ainsi, ce cycle tentera de répondre aux besoins de réflexion sur des interrogations qui subsistent :

- > Comment échapper à la subjectivité de l'évaluation ?
- > Comment mobiliser les élus ?
- > Comment faire comprendre aux techniciens que l'évaluation n'est pas un processus ponctuel ?
- > Comment faire pour qu'une évaluation ne devienne pas un audit politique ?
- > Comment accompagner les professionnels pour qu'ils soient capables de se remettre en cause ?
- > Comment peut-on savoir ce qu'il se serait passé sans le contrat ?
- > L'évaluation est-elle pertinente ?
- > Comment mettre en place des outils d'observation et d'évaluation sur le territoire qui permettraient de mesurer la plus-value du contrat ?
- > Quels sont les freins à l'évaluation ? Comment les lever ?
- > Qu'est-ce qu'on évalue : le programme, des actions ou le territoire ?
- > Y a-t-il des précautions à prendre pour que les conclusions soient utilisables ?

En remerciant les Aquitains et les Aquitaines qui m'ont accueillie au cours de ce stage, j'essaierai de revenir dans votre région, assister au lancement de ce cycle. A bientôt.

Solenne Corrand



Fiches d'expériences
sur www.aquitaine-pqa.fr

- > Dispositif d'accompagnement des Pays en matière d'évaluation en Région Bourgogne
- > Indicateurs évaluatifs pour les contrats territoriaux uniques en Région Pays-de-la-Loire
- > Atelier Evaluation Pays et Agglo en Poitou-Charentes (IAAT)
- > Dispositifs d'évaluation en Région Lorraine
- > Evaluation du volet territorial du CPER en Région Nord Pas-de-Calais
- > Formation-conseil à l'évaluation des contrats de Pays en Région Centre
- > Evaluation à mi-parcours des contrats de Pays et d'agglo en Région Champagne-Ardenne
- > Evaluation ex-post des aides attribuées aux Pays en Région Bretagne



PERSPECTIVES

PROGRAMMES EUROPÉENS ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Acadie, Place

Entre Pessac et Aix-en-Provence, entre le premier et le second séminaire d'un cycle interrégional de qualification, organisé par PQA, RésOvilles et CRPV Paca, dans le cadre d'un appel à projet de la Datar, Acadie et l'agence Place⁽¹⁾, positionnent, en quelques lignes, les enjeux des futurs programmes européens 2007-2013 vis-à-vis des politiques urbaines.

La réforme de la politique régionale européenne, liée à la fois à l'élargissement aux nouveaux états membres de l'Union et à la volonté de simplifier les programmes communautaires entraîne plusieurs conséquences pour les politiques urbaines. D'une manière générale, cette évolution des fonds structurels invite à une approche plus stratégique, plus intégrée, et plus coopérative, en exigeant une concertation poussée sur les objectifs nationaux et régionaux de l'Etat, des collectivités territoriales et des grands opérateurs du développement du territoire.

(1) Assistance à maîtrise d'ouvrage de cette action interrégionale coordonnée par PQA.

Tout l'enjeu de la période actuelle réside dans l'élaboration du Cadre de référence stratégique national (CRSN). Il s'agit de faire valoir les acquis de la période qui s'achève, et d'assurer une articulation optimale entre les nouvelles orientations des programmes communautaires (OSC) et les nouveaux cadres de la politique urbaine en France.

La conjonction des programmes européens et des politiques françaises de la ville a eu un effet plutôt positif, en termes de moyens, de méthodes de travail et d'interpellation sur les enjeux du développement social urbain, même si des améliorations concrètes (contreparties nationales, gestion de la trésorerie) et des clarifications (interprétations divergentes des règles de financement et d'instruction des projets) doivent être apportées.

Cependant, les nouvelles orientations européennes et nationales comportent un risque, celui de perdre des capacités d'intervention fine au sein des territoires urbains les plus en difficulté. Le recentrage de la politique nationale sur des interventions urbaines lourdes d'une part, et l'exigence communautaire de stratégies plus cohérentes et plus intégrées d'autre part peut en effet amener à une moindre prise en compte des enjeux et des pratiques du développement social urbain.

Dans le même temps, l'évolution du cadre national et communautaire invite à se pencher sur les évolutions nécessaires du développement social urbain :

→ **Quels sont les enjeux prioritaires** sur lesquels il faut appeler l'attention des échelons nationaux et européens : citoyenneté et participation, accès à l'emploi et aux droits sociaux, accès à l'éducation, à la culture, à la santé, lutte contre les discriminations, développement de la créativité et de l'initiative, intégration urbaine des quartiers en difficulté... ?



→ **Quelles sont les stratégies d'action publique** qui doivent être privilégiées : ciblage territorial, ciblage par public, stratégies urbaines et régionales intégrées... ?

→ **Quelles sont les transformations indispensables** dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets : modalités d'élaboration des diagnostics et des orientations stratégiques, mobilisation et professionnalisation des porteurs de projets, mode de pilotage et organisation des circuits de financement, programmation, évaluation ?

Dans ce contexte, ce cycle de 4 séminaires, inscrit au Volet d'initiative régionale (VIR) du Programme national d'assistance technique (PNAT) de la Datar, soutenu par l'Union Européenne et animé par 3 centres de ressources, Pays et Quartiers d'Aquitaine, RésoVilles et CRPV Paca, poursuit un triple objectif :

- > un objectif d'information des acteurs sur l'évolution de la réglementation communautaire s'accompagnant de commentaires et d'interprétations,

- > un objectif de capitalisation d'expériences et des acquis sur l'articulation des programmes communautaires et des politiques urbaines,

- > un objectif de proposition de scénarios de mise en œuvre, alimentant notamment l'élaboration du CRSN et des futurs Programmes opérationnels (PO – ex Docup).

Ainsi, ce cycle d'échanges interrégionaux apportera la matière pour la contribution des acteurs du développement social et urbain au CRSN. Laquelle s'enrichira de séminaire en séminaire, depuis la journée de lancement, qui s'est tenue à Pessac, en présence de 80 acteurs (collectivités territoriales, Etat, associations, consultants...).

Programme du cycle interrégional

- **Le séminaire 1 de Pessac (1^{er} juillet 2005)** a permis d'établir certains constats sur les acquis et les limites des politiques européennes dans le champ du développement social urbain.
- **Le séminaire 2 d'Aix en Provence (25 novembre 2005)** a été consacré aux évolutions prévues et aux évolutions souhaitables dans l'articulation entre les programmes européens et la politique française de la ville.
- **Le séminaire 3 de Pessac (6 janvier 2006)** fera le point sur le programme URBAN et sera l'occasion d'analyser des projets de développement social et des politiques urbaines conduits dans d'autres Etats membres (Allemagne, Autriche).
- **Le séminaire 4 de Rennes (6 février 2006)** sera consacré à la mise en discussion et à la validation de la contribution des acteurs du développement social urbain au CSRN.

Philippe Estebe, Francis Pougnet et Thierry Gelas



*Plus d'informations sur l'avenir des
fonds européens et leur articulation
avec les politiques de développement
rurales et urbaines :*

www.aquitaine-pqa.fr

> Chantiers « Europe »



EUROPE

AUTOUR DE LEADER +, DES QUESTIONS POUR DEMAIN

par l'UNA-Leader +
Unité nationale d'animation

Les questions nous intéressent. Elles permettent d'avancer et de comprendre l'envers du décor, en l'occurrence celui de Leader + ; programme d'initiative communautaire qui à l'instar de ses collègues PIC vit ses dernières heures. Les questions qui ont rythmé les 3 jours de la récente rencontre européenne « autour de Leader + » (Forcalquier, septembre 2005), accrochent le regard de curieux, qui engagés sur d'autres procédures, s'interrogent sur des sujets similaires. A très bientôt.

« Chaque GAL – Groupe d'action locale – a choisi un « thème fédérateur » (cf. encart), sur lequel il a ciblé la stratégie de développement du territoire Leader +. Quel bilan ? Comment un thème peut fédérer des acteurs qui ne le seraient pas ? Tous les programmes Leader + ont été présentés comme des laboratoires, avec un droit à l'innovation et à l'expérimentation, qu'en est-il ? Quelles sont les méthodes et les actions innovantes ? Quel impact sur les territoires ? Le droit à l'expérimentation est-il utilisé ? Les GAL ont-ils le droit à l'erreur ? »

« Leader établi, à l'échelle d'un territoire, un lien véritable entre les financements européens et la population rurale. Mais sur le terrain, quels sont les moyens pour sensibiliser à l'Europe : médias, coopération transnationale... ? »

« Comment cela se passe-t-il dans d'autres pays de l'Union ? Comment faire pour digérer tous ces textes et règlements sans jamais perdre le contact avec le terrain ? Jusqu'où est-il possible de démontrer la valeur ajoutée « communautaire » face à des porteurs de projets qui ont besoin de répondre à des besoins « locaux » ? Quelles sont les conditions de réussite pour gérer en proximité des enveloppes de crédits tout en gardant, au final, le sourire ? »

« En terme d'ingénierie, que dire de la perte de mémoire entre " Leader II " et " Leader + ", liée à un turnover des équipes d'animation ? Quels savoir-faire ont-ils acquis ? Comment les animateurs ont-ils été préparés ? Comment relancer la mobilisation des acteurs locaux autour du projet de territoire Leader + ? Comment consolider les partenariats Leader + pour les rendre plus performants ? »

« Le Partenariat public privé (PPP) qui constitue l'un des éléments clés de Leader, avec un Comité de programmation à majorité privé doté d'un pouvoir de décision sur les projets soutenus, pose de nombreuses questions : Quelle plus-value du PPP pour le territoire ? Quels problèmes rencontrés, notamment en terme de représentativité ? Quelle évolution du PPP dans le temps, montée en puissance ou essoufflement ? Quel impact sur les projets retenus ? »

« La responsabilité donnée aux GAL –Groupe d'action locale– dans la gestion de fonds communautaires s'accompagne inévitablement de mesures de contrôles (service fait, qualité-gestion, qualité-paiement, par sondage) qui peuvent être plus ou moins bien comprises par les bénéficiaires. »



« Comment anticiper les résultats par une bonne gestion au quotidien ? Comment gérer le déroulement et les suites d'un contrôle ? Intégrer les recommandations formulées ? »

« Au-delà du contrôle l'évaluation devient-elle un véritable outil de la gestion et de pilotage ? A-t-on progresser sur l'évaluation des critères qui font la spécificité du programme : partenariat, bottom up, coopération, travail en réseau ? »

« Quelle est la meilleure façon de valoriser Presage, outil de gestion unique et réglementaire des fonds structurels, au service du développement des territoires et de redécouvrir les potentialités offertes ? Quelles améliorations pour faire de Presage un outil méthodologique de la gestion des projets ? »



www.una-leader.org « *Leader + encourage les territoires ruraux à mettre en œuvre des stratégies de développement innovantes et intégrées. Selon sa déclinaison nationale, le programme Leader + France est organisé autour de six thèmes fédérateurs :*

- > *utilisation de nouveaux savoir-faire et des nouvelles technologies*
- > *accueil des nouveaux acteurs locaux et d'entreprises*
- > *valorisation des ressources naturelles et culturelles*
- > *amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales*
- > *valorisation des produits locaux*
- > *publics cibles : les jeunes et/ou les femmes*

« Leader+ se caractérise par un grand nombre de projets de développement. Quels sont les effets des projets culturels sur le territoire ? Quels enseignements ? Les technologies de l'information et de la communication sont de nouvelles réponses à la demande en services (population et entreprises). Quels enseignements des expériences menées par les GAL dans ce domaine ? En quoi ce thème a-t-il réellement été fédérateur sur les territoires ? »

« Nombreux sont les GAL qui ont mené des actions en faveur de la prise en compte de l'environnement (actions de sensibilisation, d'information, de formation, de restauration et de valorisation) et en matière de gestion de l'espace (animation du dialogue sur les questions d'organisation de l'espace par exemple). Quelles actions pilotes permettent aujourd'hui de constater des avancées dans les préoccupations environnementales des acteurs locaux, dans la gestion des conflits d'usage et dans les réflexions locales sur l'aménagement de l'espace ? »

« Les jeunes et/ou les femmes sont un public cible du programme Leader+. Comment sont-ils appréhendés dans les programmes Leader+ ? Sont-ils les bénéficiaires des actions ? Participent-ils aux Comités de programmation ? Deviennent-ils, grâce à Leader, des acteurs du territoire et non plus seulement des bénéficiaires ? Pourquoi l'égalité des chances est-elle peu prise en compte dans les programmes Leader+ ? Quand elle est présente se trouve-t-elle au cœur de la stratégie des GAL ou sur un axe ou une thématique particulière ? Comment concrètement renforcer l'intégration du principe d'égalité des chances sur les territoires ? On pourra s'appuyer sur l'expérience d'autres pays européens ... »

« Soutenir le développement de l'économie rurale constitue l'objet même du programme Leader depuis sa création. Est-on capable d'apprécier l'impact de la stratégie de développement Leader+ sur l'économie locale ? »



« Quels sont les principaux résultats ? Comment les mesurer ? La pérennité des initiatives lancées avec Leader+ est-elle assurée ? Comment préparer et assurer une pérennisation des démarches de développement engagées ? »

« Le thème fédérateur “ Amélioration de la qualité de la vie ” proposé par la Commission européenne a été choisi par de très nombreux Groupes d’Action Locale français et européens. Comment une thématique aussi générale peut-elle constituer un effet levier sur le développement de territoires ? A-t-elle permis et comment peut-elle permettre de développer des actions nouvelles, pilotes et fédératrices ? »

« **La clôture**, constitue une phase particulière et délicate de la conduite du programme, en ce qu’elle nécessite dans un délai contraint d’organiser la production de données à consolider, et leur vérification à différents niveaux. Quelle procédure à suivre en vue d’anticiper pour la réussite de cette étape finale ? »

« **Au final une question** : les collectivités territoriales, partenaires privilégiés des Groupes d’Action Locale tireront-elles des enseignements de l’expérience Leader+ dans leurs politiques de développement territorial ? Quels enjeux pour la coopération interterritoriale de demain ? Uniquement pour bénéficier des prochaines politiques européennes, ou pour donner une dimension nouvelle à la stratégie de développement du territoire ? La coopération interterritoriale constitue un enjeu important pour l’avenir des territoires, les territoires doivent s’y préparer, comment l’expérience Leader+ peut elle y contribuer ? »

Unité nationale d’animation Leader +



MÉTHODE

CONSTRUIRE ET PÉRENNISER UN RÉSEAU

Par Véra Ribault,
responsable de Prisma Conseil Formation

Très à son aise dans le débat, dans « *l'interactivité* », Véra Ribault ⁽¹⁾ ne fuit aucune question et n'évite aucun tabou. Experte en santé sociale, elle décortique dans un langage direct, imagé et pratico-pratique, la méthodologie à respecter pour « *impulser, consolider et valoriser* » un réseau. Voici un précipité de sa conférence en terre montoise, du 24 février dernier. Souvenons-nous que chaque réseau suit sa propre route, et que lorsqu'il s'en écarte, rien ne remplace un traitement particulier, un accompagnement sur-mesure, pour repartir du (très) bon pied !

Avant de faire cette intervention, je me suis mise à la place d'un acteur qui envisage de se mettre en réseau : « *Que dois-je faire si je veux créer un réseau ? Un réseau qui ne soit pas un feu de paille ... Qu'est-ce qui va changer si je décide de travailler en réseau ? De quelle aide aurais-je besoin ?* »

(1) Directrice de Prisma conseil formation – 01 45 39 29 01 – prisma@noos.fr
8 rue Fernand Holweck 75014 Paris.

Premièrement, il vous faut admettre que ce ne sera pas facile. Construire un réseau pertinent dans un monde où tout le monde travaille, depuis longtemps, dans des structures au fonctionnement très pyramidale, qu'il s'agisse d'un hôpital, d'un conseil général, d'une école, etc., est un exercice très délicat. Des difficultés et des résistances vont apparaître. Et c'est normal. Les acteurs perdent leurs repères dans un réseau. Ils se retrouvent dans une logique beaucoup plus souple, dans quelque chose de nettement plus interpellant.

Deuxièmement, il faut comprendre que tout réseau cherche à créer une dynamique entre des acteurs sur un territoire, afin de construire une palette d'offres, en mesure de fournir des réponses adaptées au problème identifié. Reprenons ensemble ces quelques notions essentielles. Pour un réseau, il faut :

1. « **des acteurs** », des personnes morales ou privées.
2. « **un territoire** », sur lequel s'organisent ces acteurs.
3. « **des compétences** », différentes mais complémentaires.
4. « **des objectifs communs** », qui guident l'action des acteurs.
5. « **une coopération volontaire** » des acteurs.

Troisièmement, il faut se souvenir qu'un réseau ne s'impose pas et ne se décrète pas. Il va se construire à plusieurs, avec des savoir-faire et une incitation à un moment donné.

Enfin, créer un réseau, c'est vouloir renforcer, ce que j'appelle « *une logique d'écoute des besoins* ». Avec un réseau, on n'applique pas une réponse, un programme précis financé par telle ligne de crédit, on va d'abord s'interroger sur la nature des besoins et sur la manière dont on va y répondre pour améliorer, par exemple, la prise en charge d'une population donnée. Ceci dit, si vous avez envie de construire et de pérenniser un réseau je dirais qu'il y a quelques étapes qu'il ne faudra absolument pas brûler.



Comment construire un réseau ?

« *Quels sont les problèmes à résoudre ?* ».

C'est vraiment la première chose à se demander. Ça à l'air tout bête comme question, mais comment définit-on un problème ? Selon moi, le problème se définit comme un écart entre une situation donnée, observée et constatée, et une situation souhaitable. C'est ça un problème. Un écart. La définition du problème est une étape très méthodologique et très déterminante. On se précipite trop souvent, alors qu'il faudrait, dans un premier temps, vérifier que le problème tel que nous l'avons perçu, est véritablement un problème partagé.

Quel est le point de vue des autres acteurs sur le sujet ? Qu'est-ce que la population concernée en dit ? Il ne faut pas hésiter à se donner du temps pour bien repérer le besoin, pour bien le distinguer d'une demande en allant d'abord à la rencontre de vos partenaires habituels.

Cela sous-entend que vous ayez recensé ceux qui sont autour de vous, et donc que vous ayez pris un peu de temps pour regarder au-delà des murs de votre bureau. Pour cet exercice, je conseille volontiers d'aller rencontrer les acteurs de façon individuelle. Allez les voir, allez leur parler de votre idée, de votre vision du problème, de ce que vous en percevez, et écoutez ce qu'ils en pensent. Recueillir l'opinion de ses partenaires, c'est bien à condition d'en tenir compte !

Cela vous semble peut-être évident. Bien sûr, les consultations alibis, ce sont les « autres » qui en font, pas vous ... Si vous êtes dans une démarche authentique de construction de réseau, vous devez intégrer leurs observations, leurs suggestions dans votre projet de réseau. Si vous ne prenez rien du tout, il va y avoir très rapidement un problème quelque part !

Ce temps de consultation individuelle poursuit un second objectif, très important : vous permettre de mieux connaître la personne, son action, sa réflexion vis-à-vis du problème sur lequel vous travaillez. Ces entretiens doivent vous per-

mettre d'apprécier, dans le sens noble du terme, la capacité des partenaires à se mettre en réseau. Un tel, est-il dans une logique de travail plus horizontale, un petit peu plus transversale ? Qu'attend-il de ce réseau ? Que peut-il apporter ?

Si vous faites bien votre travail, après chaque rencontre, vous aurez une petite « *fiche partenaire* » où vous écrirez noir sur blanc, « *Voilà ce qu'il attend du réseau, voilà ce qu'il pourrait y apporter et voilà quelle est selon moi sa capacité à s'insérer dans un travail en réseau* ». Si vous avez quelqu'un qui vous dit « *J'attends ça ça et ça de ce réseau* », que vous lui demandez « *Que pouvez-vous apporter en terme de compétences ?* » et qu'il vous répond « *Là je n'ai pas le temps* », vous ne lui donnez même pas une étoile, rien du tout ! **Pour qu'un réseau fonctionne, il faut savoir ce que l'on va y apporter, et pas seulement ce que l'on va y prendre !**

Ces rencontres individuelles doivent être suivies par des rencontres plus collectives. Il ne faut pas brûler les étapes : si vous réunissez des personnes, c'est que vous les avez déjà vu individuellement. Ce que je suggère : c'est de les réunir collectivement pour leur réexposer le projet, pour leur montrer comment leurs observations ont été intégrées, et enfin pour qu'elle puissent valider ensemble le projet.

Après avoir défini le problème, consulté vos partenaires, il faut se demander si finalement son projet correspond véritablement à ce qu'on appelle un réseau ? La réponse sera oui, si ce projet de réseau :

- > apporte quelque chose de plus au public concerné. Que va améliorer, en termes de réponse aux besoins de la population, le fait de se mettre en réseau ?
- > donne la possibilité à chacun de ses acteurs de développer ses propres compétences, caractéristiques et spécifiques. Le fait d'entrer dans un réseau doit vous renforcer, « vous » personnellement et « vous » votre structure.



> partage les risques et les responsabilités entre les acteurs qui intègrent le réseau. Dans un réseau on partage tout, les difficultés au démarrage et les risques, comme les bénéfices que l'on retire des ressources des autres. On parle souvent de complémentarités entre les acteurs d'un réseau, mais quand on leur demande « En quoi ?, En quoi vous appuyez-vous sur les ressources d'un autre ? Et quel est votre apport ? » Les réponses se font rares. C'est à ces questions qu'il faut savoir répondre lorsque l'on construit un réseau.

Comment pérenniser un réseau ?

Mises bout à bout, les conditions énoncées ci-après favorisent la pérennisation d'un réseau, qui doit pour commencer s'installer dans une logique « *gagnant-gagnant* ». Proche du jargon de l'entreprise, cette logique repose sur l'idée que l'on réussira ensemble, ou que personne ne réussira. C'est quelque chose à développer, qui n'est pas vraiment inné. La logique gagnant-gagnant suppose une relation d'égalité relative entre les composantes du réseau.

Il faut créer une relation de confiance entre les acteurs, qui peut se traduire tout simplement par la phrase suivante : « Je suis quelqu'un de très bien, et l'autre en face est quelqu'un de très bien aussi. » Si cette conviction vous anime, alors vous pouvez travailler sur la résolution de problèmes. Par contre, si vous commencez par vous dire : « Moi je suis quelqu'un de très bien, mais l'autre est très mauvais », ou encore « Oh qu'est-ce que je suis nul est qu'est ce qu'il est formidable », vous sortez de la logique du réseau.

Il faut aussi prendre conscience de ses limites, savoir se dire « J'ai des limites et je ne peux pas aller au delà d'un certain nombre de choses. » Accepter cette idée vous ouvrira à la collaboration authentique avec les autres. Il est nécessaire d'avoir conscience de ses limites, de savoir se dire que l'on ne peut pas tout faire. Peut-être que des professions s'y prêtent plus difficilement. Notamment celle en contact avec un public qui nourrit, sans le

savoir, le sentiment de toute puissance des professionnels. Beaucoup de travailleurs sociaux entendent dire par le public « C'est toi qui sait, moi je ne sais pas », personne ne va, non plus, aller voir le médecin pour lui dire « Voilà ce qu'il me faut ! »

Par ailleurs, très rapidement les acteurs doivent réaliser quelque chose ensemble, même si c'est tout petit ! Atteindre les objectifs visés prendra du temps, c'est pourquoi il faut très rapidement voir apparaître ce petit caillou de succès, cette réalisation concrète. La vie d'un réseau se déroule souvent ainsi : dans un premier temps tout le monde se retrouve avec beaucoup de plaisir, c'est la joie, on découvre l'autre, on s'écoute, on se raconte plein de choses, la motivation est au top niveau. La deuxième fois, ça marche aussi. Et six mois plus tard encore un peu, mais ensuite, petit à petit, on commence à se demander pourquoi on est là. Et même si on n'ose pas encore partir, on est dans l'amorce de la mort du réseau. On est déjà mort et on ne le sait pas. Pour enrayer cette spirale, il faut faire très attention aux premières réalisations concrètes du réseau, dès la première année, avec, par exemple, des formations communes, une production commune ... Quelque chose de petit mais qui permet à tous de voir à quoi sert le réseau.

Pour motiver les acteurs, **il faut des projets simples, réalistes, faisables.** C'est pour ça que les réseaux commencent très souvent par sortir un annuaire. Alors vous allez me dire, « *Les annuaires il y en a 36* », et alors ? Je pense ici à un réseau que j'ai accompagné récemment, au bout de 4 réunions, un groupe qui s'est créé pour travailler sur le logo, un autre sur le répertoire etc., Dans les trois mois qui sont venus, le répertoire a été édité et présenté dans la ville. La machine était lancée. Le répertoire a été pensé et vécu comme un outil d'identification au réseau, comme un outil de mise en lien des acteurs. C'est autre chose que l'annuaire de la mairie ou que les pages jaunes !



Autre idée force, se dire qu'un groupe ne peut pas fonctionner tout seul. Pour que les acteurs se réunissent il faut un porteur de projet, quelqu'un qui ose la mise en place. Il faut ce qu'on appelle une tête de réseau, une tête pensante, qui coordonne et représente le réseau. Dans un réseau, on ne peut pas être tous pareils, il faut quelqu'un de différent, qui ne soit pas comme les autres, dans la mesure où il pilote le réseau. **Un réseau, ça se pilote.** Aucun avion n'arrive à sa destination s'il n'est pas piloté... même si les gens qui sont dedans sont des êtres extraordinaires !

Il est également important que chaque acteur intègre volontairement le réseau. J'ai parfois dû travailler en réseau avec des personnes qui étaient là uniquement parce que leur chef de service, qui n'avait absolument pas envie d'être présent, leur avait dit de venir. Si ce choix volontaire n'est pas présent à l'origine, on peut y travailler ! Il est possible que les gens ne veulent pas venir par ignorance, ils ne savent pas ce que ça va leur apporter, ou par réflexe, suite à une expérience négative de travail en réseau, ils n'ont plus envie « *de perdre leur temps* ». Le coordonnateur du réseau, dès qu'il s'en aperçoit, doit travailler cette résistance. Car un réseau ne se construit pas sur l'obligation. Si vous ne traitez pas ce problème au démarrage, vous le retrouverez plus tard comme un des freins majeurs.

Ce choix volontaire doit s'accompagner par une validation de la structure d'appartenance. C'est important. Je m'explique. Souvent, des gens intègrent un réseau pour souffler un peu, car leur structure est pesante, pénible : « Le chef de service ne va pas du tout, les collègues ne sont pas géniaux non plus, etc. » Bref, on a envie d'aller voir ce qu'il y a ailleurs, on va dans un réseau, où tout « le monde est super, où on se comprend, etc. » Il faut tout de suite travailler sur ce point, pour que la personne qui vient au réseau pour ce type de raisons, puisse ramener un peu d'oxygène dans sa structure. Sinon, le réseau devient un refuge, un réseau de personnes qui aura du mal à se pérenniser.

Dans un réseau tel que je le conçois, chacun apporte sa caractéristique propre mais personne n'est un électron libre, chacun doit représenter une structure. Pour la pérennité du réseau, une bonne jonction entre la structure d'appartenance et la personne qui la représente est indispensable. Un autre exemple récent : après 3 envois successifs d'invitation à la même personne, on appelle sa structure, laquelle nous répond que madame untel n'est plus là. On demande alors qui la remplace dans le réseau, la réponse fuse : « *De quel réseau parlez-vous ?* ». Personne dans sa structure ne savait qu'elle participait à ce réseau.

Dans un réseau, on se réunit entre « complémentaires », donc entre acteurs différents, mais il faut éviter des cultures complètement à l'opposé. Dans un même réseau, on peut trouver des individus, des entreprises, des associations, des institutions, etc. Il ne s'agit pas ici d'oppositions culturelles. La démocratie, par exemple, ne se pratique pas uniquement dans les associations, elle peut aussi se pratiquer dans les entreprises. Je souhaite insister sur cette notion, celle des valeurs qu'on partage, de façon authentique et concrète.

Il faut aussi comprendre que la population occupe une place centrale dans la construction d'un réseau. Dans mon expérience d'accompagnement, la population est souvent associée au moment de l'analyse des besoins, beaucoup moins au moment de la définition des objectifs et encore moins dans la structuration et la gestion du réseau. C'est logique compte tenu de la place de la démarche participative en France aujourd'hui. C'est pour ça que l'on se retrouve souvent avec des réseaux de professionnels. Et pourtant.

J'ai été sollicitée, il y a quelque temps, par un territoire pour établir un diagnostic partagé, que j'ai réalisé en interrogeant, avec les mêmes outils, les professionnels et la population, laquelle a plus répondu aux questions ouvertes que les professionnels ! Je continue. Pour la restitution de ce même diagnos-



tic, auprès de la population, la salle était comble. On a organisé une seconde restitution pour les professionnels, en les contactant par téléphone, en choisissant la date qui leur correspondait au mieux, le coordinateur a ensuite commandé un buffet pour les 25 personnes qui avaient confirmé leur présence ... et on s'est retrouvé au final avec une seule personne !

Même après ce genre d'expérience, on trouve toujours quelque chose pour ne pas intégrer la population au-delà du diagnostic. « *Ils (les habitants) sont là, assis avec nous autour de la table, mais sont-ils suffisamment compétents pour participer à la mise en place des objectifs et de la stratégie ?* » Mieux vaut peut-être cette réaction, que la mise en place d'une participation alibi, avec l'habitant qu'on invite partout, qui parle bien, qui est comme il faut, et qui devient LE représentant de la population *ad vitam æternam*. Il faut trouver la bonne entrée, l'entre deux, il m'est arrivé de voir des réseaux intégrer des associations d'anciens buveurs pour continuer à travailler ensemble au-delà du diagnostic.

Tout réseau nécessite, enfin, une structuration. Une organisation, ça veut dire des coordinateurs, des comptes-rendus, des invitations, des assemblés générales, des comités de pilotage, etc., avec, si possible, une définition du rôle de chacun. Le comité de pilotage se compose de représentants institutionnels, de professionnels qui sont dans le réseau. Leur mission : valider les travaux de l'année, se projeter dans l'avenir, assurer le fonctionnement du réseau, bref, permettre que les choses fonctionnent.

Pour s'engager institutionnellement, il faut des outils de communication. Une charte construite ensemble permet de communiquer sur les valeurs du réseau, sur le problème que le réseau va chercher à résoudre, sur son mode de fonctionnement. Elle ne doit pas être un « copier-coller » d'une charte d'un réseau dont on a vaguement entendu parler de l'autre côté de la France... Non ! Une charte doit exister, être signée par les acteurs, être présentée à la signature de tous les nouveaux entrants.

Il faut aussi des annuaires, des groupes de travail, de véritables outils de travail en réseau. On peut aussi avoir des conventions de partenariat pour travailler plus en partenariat avec quelques membres du réseau et pas avec d'autres. On peut enfin trouver, avec des règles précises de fonctionnement, des groupes d'appui ou des cellules de crise pour étudier des problématiques complexes qui dépassent les pratiques habituelles du réseau.

En conclusion, un réseau doit être pensé comme un « *groupe projet* », qui à partir d'un problème repéré se crée pour travailler sur des solutions. Il se réunit un temps donné avec un objectif précis sous la conduite d'un animateur pour produire quelque chose avant de disparaître, avant de se dissoudre pour faire autre chose.

Véra Ribault



BONUS : EXTRAIT D'UN ÉCHANGE AVEC LA SALLE

> (...) Et si l'objectif du réseau, c'est justement de rapprocher des partenaires, de consolider, d'ébaucher un dialogue qui n'existe pas ?

> **Véra Ribault : Pourquoi voulez-vous ébaucher le dialogue ?**

> Sans dialogue, sans cultures et valeurs partagées par des tutelles, comment répondre à un problème ? Le premier problème à résoudre pour le réseau, est me semble-t-il, de combler ce manque de dialogue, de rapprocher des cultures différentes ... Alors comment fait-on ?

> **J'ai bien compris, je répète ma question. Pourquoi voulez-vous rapprocher les cultures différentes ?**

> Pourquoi je voudrais rapprocher des cultures différentes ? Parce que... pour moi c'est évident !

> **Vous voyez là aussi, l'évidence est un des freins à la réussite d'un projet, il n'y a pas d'évidence, ce qui est évident pour vous ne l'est pas pour moi. Il faudrait que vous m'expliquiez. On constate souvent des difficultés de communication entre des acteurs, certes, mais ce n'est pas ce problème qui fait que l'on décide de travailler en réseau, c'est par exemple le problème de santé d'une population, le constat d'une rupture dans la prise en charge de tel public... Il faut se recentrer sur le problème, et à partir de celui-ci, je vais, pour le résoudre, mobiliser des partenaires, chercher à comprendre comment un tel fonctionne, lui dire comment je travaille, bref, on va se concerter. Pas se consulter mais se concerter, vous voyez la différence ? Consulter quelqu'un c'est recueillir son opinion sur quelque chose, se concerter c'est rechercher ensemble des solutions.** Le réseau est une méthode pour résoudre un problème, ce n'est pas un objectif en soi.



Dossier

HISTOIRE(S) DE LA DÉCENTRALISATION 1979 > 2009



EDITO

Que s'est-il passé le 15 avril 2005 à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA)? Une arrivée d'étape du Tour de France? L'installation d'un réseau Très Très Haut Méga Débit? L'inauguration d'une nouvelle machine à café?

Plus simplement, une journée régionale entre acteurs et chercheurs sur la décentralisation, pour analyser son évolution « de l'Acte 1 à l'Acte 2 ». Cette rencontre animée par Philippe Tizon, UPPA, se déclina en 4 conférences-débats de 4 universitaires, membres fondateurs de PQA que ce dossier cherche à synthétiser.

Réécoutons dès à présent l'introduction de Jean-Michel Uhaldeborde, président de l'UPPA :

« (...) lorsque je regarde la joyeuse quadrilla qui va intervenir devant vous je ne peux m'empêcher de penser à la reconstitution d'une ligue non dissoute, puis qu'avec Maurice (NDLR : Goze) et les deux Pierre (NDLR : Sadran et Delfaud) qui interviendront cet après-midi, ça fait quelques années que l'on chemine sur les sentiers un peu buissonniers du développement local. C'est donc un plaisir de retrouver les amis, merci à PQA. »

Merci à vous, qui des finances à la démocratie locales, des intercommunalités à l'Europe, nous ont si finement détaillé les tenants et les aboutissants de près de 30 ans de décentralisation. D'où le titre de ce dossier « Histoires de la décentralisation de 1979 à 2009 » ; en effet, si le mouvement de décentralisation commence quelques années avant les Lois Deferre de 1982, elle se prolongera, d'une façon ou d'une autre, au-delà du récent « Acte 2 » de 2004. Alors, rendez-vous en 2009 ?

Hervé Castelli, PQA

PS : cette rencontre conclut, plutôt en beauté, un cycle de 5 conférences-débats sur « la cohérence territoriale », organisé par PQA en collaboration avec la CPAU Aquitaine. Cycle entamé un an plus tôt avec Marie-Christine Jaillet à Pau (Horizons aquitains 2), Sébastien Roché à Talence (Horizons aquitains 3), Joseph Comby à l'Université de Bordeaux 1 (Horizons 3) et Véra Ribault à Mont-de-Marsan (Horizons 5).

DE L'ACTE 1 À L'ACTE 2 : EVOLUTION DES FINANCES LOCALES

Jean-Michel Uhaldeborde

Président de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Jamais à cours d'images et de formules, *« Si les finances locales sont en crise depuis deux siècles c'est que le malade est soit très résistant, soit que le diagnostic est très mauvais »*, ou encore *« La frontière entre le génie administratif et l'aberration est quelque fois très fine »*, Jean-Michel Uhaldeborde frappe juste et fort. D'une précision chirurgicale, notamment dans la reconstitution des faits, ce spécialiste des finances locales déplace notre regard sur l'influence et l'évolution de ces dernières. Bienvenue au cœur de « la régulation » de notre système décentralisé.

« De l'Acte I à l'Acte II: évolution des finances locales ». Curieusement pour un universitaire je vais essayer de traiter le sujet ! Dans une mise en perspective économique de la décentralisation, deux acceptations se côtoient. Dans la première, un système décentralisé reconnaît à un groupe d'individus localisé, territorialement organisé et politiquement structuré, une capacité de faire des choix, c'est-à-dire de déterminer un panier de consommation collective (équipements et prestations) et un niveau d'imposition.

Si je parle comme un économiste néo classique, il existe d'un côté la gamme, la quantité et la qualité, des biens collectifs que l'on veut acheter, et de l'autre côté le prix fiscal que l'on est prêt à payer. Je prends ici le jargon économique au sens le plus squelettique du terme, la réalité est heureusement bien plus riche !

Il existe une seconde acception, assez présente dans les lois de décentralisation, qui définit la décentralisation comme un mouvement, qui transfère des compétences et des ressources d'un niveau central vers des niveaux locaux. Il s'agit ici d'une opération structurelle d'organisation du champ public, avec des charges transférées par l'Etat, souvent présenté dans cette acception comme un Etat coquin et taquin essayant d'entraîner les collectivités locales dans un marché de dupe.

En partant de ce double point de vue, que se passe-t-il de l'Acte I à l'Acte II de la décentralisation ? Dans l'Acte I, c'est la prépondérance du juridico-politique avec un texte éminemment symbolique, qui s'appelle « droits et libertés ». Les questions de finances locales ne sont pratiquement pas abordées dans les lois Defferre. En revanche, la musique change totalement dans l'Acte II. Vingt ans de crise économique et sociale, d'inquiétudes diverses et variées expliquent la prépondérance des aspects financiers et fonctionnels dans l'Acte II. On parle désormais de « libertés et responsabilités ». Responsabilités de quoi, pour qui et envers qui ?

Le débat autonomie/responsabilité des collectivités locales reste essentiel pour comprendre l'arrière cour des diverses lois de décentralisation. Déjà en 1979, un texte de Raymond Barre, soutenant un projet décentralisateur avant Gaston Defferre, parlait de développement des responsabilités locales. Le centre de gravité des préoccupations s'est déplacé de l'Acte I à l'Acte II vers le financier. Ce qui n'en est pas moins politique et pas moins passionnant ! S'il y a bien sûr énormément de technicité en

matière de finances locales, l'essentiel est ailleurs, dans l'utilité et le fonctionnement du système. De notre système décentralisé. Dès lors que l'on reconnaît à des groupes, la liberté d'exprimer ses choix, certains vont préférer une grande quantité de services et une fiscalité élevée, pendant que d'autres vont opter, sur d'autres sites, pour peu de services et une fiscalité peu relevée.

Pour éviter que ce système devienne totalement instable et complètement anarchique, avec des inégalités de richesses et des écarts territoriaux considérables, interviennent la fiscalité et le financement, qui sont, dans un système décentralisé, des outils de régulation. **C'est le problème de la taille et de la ceinture.** La décision de dépense d'un élu (la taille) va être régulée par le niveau de ressources (la ceinture) qu'il pourra dégager, lequel niveau de ressources étant lui-même régulé par la sanction électorale. Autrement dit, quand un élu local détermine, en posant ses palpeurs, en s'appuyant sur le terrain et ses réseaux, un niveau de dépenses et une gamme de services, il s'apprête à afficher un prix (fiscal) que les électeurs auront à payer. Si celui-ci est trop élevé par rapport au panier de biens proposé, la sanction est électorale.

Si l'autonomie met l'accent sur l'institution qui régule les dépenses à travers l'impôt, la responsabilité met l'accent sur le lien politique qui relie l'institution et le citoyen. En bout de chaîne, au-delà du jargon politique, on retrouve le citoyen. Ce n'est pas un hasard encore une fois, si les lois de décentralisation de l'Acte II partent intellectuellement d'une proposition de loi de sénateurs qui mettaient l'accent sur l'autonomie, appréhendée en tant qu'autonomie financière. La carte des 36 551 communes est ici une source de complications. Comment concevoir un système décentralisé qui limite les inégalités de richesses d'un territoire à un autre avec 36 551 circonscriptions fiscales ? C'est chercher le mouton à cinq pattes.

Le développement de la coopération intercommunale présente une réelle avancée. Construite autour de la notion de solidarité des territoires, les intercommunalités modernisent la trame structurelle sur laquelle va s'appliquer le système décentralisé. Même si, ici comme ailleurs, soit le projet (intercommunal) existe dès le départ, soit il apparaît en cours de route ! Il existe des mariages de raison, des mariages d'amour, et puis des mariages de raison où l'on trouve l'amour en cours de route !

L'Acte I : la grande illusion

Les lois de décentralisation de 1982 ont réduit le volet financier à sa plus simple expression. En réalité, c'est par l'externe, par des transformations qui affectent d'autres aspects de la société et de l'économie que les choses vont se transformer et produire en retour un effet sur la gestion des collectivités locales, sur les conditions de financement des budgets locaux. Cette dynamique exogène d'évolution de la fiscalité locale va altérer la logique endogène de la régulation de la décentralisation, c'est-à-dire le lien dépenses, fiscalité, responsabilité et sanction électorale.

Dans les lois de décentralisation de 1982-83, certains points ont été volontairement évacués (démocratie participative, intercommunalité, etc.). On a dit « *Non, pas ça !* », et quand je dis « on », je parle des élus, y compris des élus locaux. Parfois, on a tendance à se laisser aller à des visions dichotomiques : « *Etat, méchant* » et « *collectivités locales, gentilles* ». Comme si l'Etat était un bloc uniforme ! Un, les différents ministères peuvent avoir des points de vue divergents. Deux, l'Etat reste le législateur avec des élus locaux, qui possédant des mandats nationaux, participent à l'élaboration et au vote de la Loi. Ils sont à la fois juges

et parties dans le jeu de la régulation. Les finances locales s'inscrivent dans ce dispositif de régulation, comme le cumul des mandats par exemple. C'est une erreur de les considérer uniquement comme une mécanique comptable.

Pour en revenir aux lois de décentralisation de 1982, deux dispositions relatives aux finances locales sont quand même présentes. La première est un principe, toujours actif : le principe de la compensation. C'est-à-dire que l'on transfère de « la vignette », que l'on va créer une dotation générale de décentralisation, mais au fond, cela reste une opération de notaire. **On vous donne des dépenses, et franc pour franc, vous serez dédommagé.** Le deuxième élément, c'est la création de la dotation globale d'équipement, qui, contrairement aux apparences, ne constitue pas une ressource nouvelle.

Il s'agit plutôt d'une manière nouvelle, différente, de distribution de subventions d'équipement, qui existaient déjà dans des tas de lignes. Pour l'Etat, il s'agit de globaliser des lignes qui relèvent de différents ministères et de créer une clé de répartition entre les 36 551 communes, alors que pour les collectivités locales la dotation globale a pu être appréhendée comme une nouvelle ressource. La seule réelle différence pour une collectivité est de passer d'une subvention spécifique pour réaliser telle ou telle piscine, tel ou tel marché couvert, à **une subvention globale libre d'emploi.**



A propos des 36 651 communes Jean-Michel Uhaldeborde aime conseiller à ses étudiants qui cherchent à s'endormir de « *compter les communes plutôt que les moutons* » en les prévenant que s'ils « *arrivent au bout du décompte, c'est qu'ils sont malades !* ».

Tout le monde sait bien que la loi résulte souvent d'un processus de grossesse nerveuse. Si les lois de décentralisation sont votées en mars 1982, les premières réflexions construites commencent en 1979, avec le « texte Barre ». En toile de fond, on assiste, dès 1974, à la première **transformation de la fiscalité locale**, qui depuis sa création à la Révolution française s'articulait autour des « quatre vieilles » : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, contribution mobilière et patente. La taxe d'habitation remplace la contribution mobilière, et la taxe professionnelle est créée en 1975 pour remplacer la patente. On assiste à la réalisation, à la fois sur les bases et les taux d'imposition, d'une vraie réforme majeure.

Second processus de réforme, **celui du crédit aux collectivités locales** (1976-79). Depuis la Libération, les prêts aux collectivités locales reposent sur un système, avec un taux préférentiel, alimenté par les excédents de dépôts sur retraits dans les caisses d'épargne sur le livret A. A partir de 1976, ce dispositif évolue, avec, au début des années 1980, un système de prêts aux collectivités locales repensé.

Ces réformes sont à situer dans leur environnement, qui depuis 1974 est fait de désinflation, de chômage, de vieillissement, de choc pétrolier, de poussée inflationniste, sans oublier la mort du président de la République. Un plan de refroidissement est mis en œuvre dès le mois de juin pour casser l'inflation. A la rentrée 1975, la prise de conscience du chômage est brutale, avec en un an 500 000 chômeurs supplémentaires. Jaques Chirac met, dans la foulée, en place un plan de relance de la demande des collectivités locales (dotation globale et fond de compensation) pour relancer l'activité du secteur du BTP. En 1981 le taux d'inflation atteint 14 %, et en juin 1982 Jacques Delors lance une politique de blocage des prix et des salaires, véritable traitement de choc, pour casser la spirale inflationniste. La rapidité de cette désinflation met en difficulté les collectivités locales françai-

ses qui avaient beaucoup emprunter sur les marchés financiers. Rappelons ici que les collectivités locales françaises sont celles qui investissaient, et donc qui empruntaient le plus en Europe.

En 1982, on assiste à un repli des budgets des collectivités locales qui se tournent vers l'épargne. Elles essaient d'éviter le recours à l'emprunt et cherchent même à se désendetter. Pour se tourner vers l'épargne, les collectivités ont deux solutions : contraindre, rationaliser au maximum les dépenses ou solliciter des recettes par la fiscalité. Dans ce cas, si la collectivité a des bases d'imposition naturellement progressives, les recettes vont augmenter, si ce n'est pas le cas elle va rechercher un effet taux pour augmenter les recettes.

Au même moment, et jusqu'en 1993, on assiste à un repli de la natalité et à un déplacement des besoins sociaux. Ce changement de contexte économique et social influe sur le mode de financement des collectivités locales ainsi que sur l'affectation de leurs dépenses (la demande n'est plus la même).

Autant d'éléments exogènes qui bouleversent les conditions de financement des budgets locaux. Pour y faire face, il a fallu faire feu de tout bois. Ainsi des tas de petits mécanismes de péréquation se sont également mis en place autour de la DGF (Dotation globale de fonctionnement). On a monté des énormes machines à redistribuer avec un rendement redistributif pauvre. L'âge d'or de la politique de redistribution en terme d'aménagement du territoire est révolu, il se situait pendant les trentes glorieuses ; quand le gâteau est gros, il est plus facile à partager.

La crise actuelle des finances locales n'est pas une crise de rendement, mais une crise de fondement : on ne sait plus qui paie et pourquoi il paie. Prenons l'exemple de la taxe professionnelle. Malgré ou à cause de l'acharnement thérapeutique qui existe depuis 1982 pour maintenir cette fiscalité moribonde, cette TP est aujourd'hui vidée de sa substance. Si le contribuable apparent reste l'entreprise, le contribuable de substitution,

c'est l'Etat : sur 100 euros de taxe professionnelle votée par une collectivité locale, 40 euros sont payés par l'Etat, et donc par le contribuable national ! Quand on sait ce que la localisation de la TP représente 3/4 de la source des inégalités entre les communes, ça n'a plus de sens ! En effet, face à la dégradation des finances locales, l'Etat, ce fermier général et généreux, accorde des dotations de compensation aux collectivités locales. Ces parties de cache-cache masquent la mise sous perfusion des finances locales. De grignotage en grignotage, le système finit par implorer.

L'Acte II : les chausse-trappes d'évolution des finances locales

Si dans l'acte I, c'est finalement par l'externe que les budgets locaux ont évolué, les lois de décentralisation de 2003, de l'Acte 2 endogénéisent la régulation financière locale, avec un article constitutionnel qui pose des principes, et non des détails. Relisons l'article 72-2 de la Constitution : *« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions prévues par la loi. Elles ne peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble des ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les*

dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.»

Ce dernier alinéa laisse à la Loi le soin de définir les dispositifs de péréquation à mettre en œuvre sans déterminer leur nature. En outre, ces dispositifs sont destinés « à favoriser », et non à atteindre, l'égalité entre collectivités territoriales. Il n'y a donc pas d'obligation de résultat. L'Acte II consacre trois principes clés : le principe d'autonomie avec la Loi organique du 29 juillet 2004, celui de compensation avec les Lois du 18 décembre 2003 et du 13 août 2004, et celui de péréquation avec les Lois de finances pour 2004 et pour 2005.

Des incertitudes, des débats existent aujourd'hui quant aux garanties financières et à la détermination du niveau initial d'autonomie financière. Sachant que dans la période qui s'ouvre, certaines collectivités locales sont dans des logiques de rattrapage, d'autres anticipent, d'autres enfin se font discrètes en attendant le prochain cycle électoral. Ce qui est certain, c'est que l'on se trouve face à une déconnexion des réformes des « ressources siamoises » : fiscalité et transferts courants. Pourquoi qualifier ces ressources de siamoises ?

Comprenez bien qu'avec un territoire aussi fragmenté que le territoire français, on peut voir se côtoyer l'opulence de certaines communes et l'indigence d'autres communes. Sur l'agglomération bordelaise par exemple, la commune d'Ambès, attractive pour des activités industrielles, a eu une richesse considérable alors que les communes « ZUPpées » d'à côté sont dépourvues de matière imposable. **Ce couple fragmentation territoriale/inégale localisation de la matière imposable nécessite la péréquation.**

En même temps, on s'aperçoit que la péréquation se nourrit de la fiscalité. Il ne faut pas perdre de vue que la DGF est née de la taxe locale sur le chiffre d'affaires. Dans la DGF, comment a-t-on fait du volume sur la péréquation en 2004 ? En mettant dans la DGF des dotations de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. C'est l'érosion de la compensation des réductions d'impôts qui alimente la péréquation. Si on a eu une relance récente, c'est en jouant sur un effet de volume et un effet de barème pour améliorer le dispositif.

En revanche, le point actuel d'interrogation concerne l'impasse dans laquelle se trouvent la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Il y a toujours un mort dans le placard, et pour rester sur la note « théâtre de boulevards », personne ne sait quand il va en sortir et qui va en sortir ! Y aura-t-il une réforme de la taxe d'habitation qui tiendra mieux compte des capacités contributives du contribuable tout en conservant un lien fiscal entre le citoyen et la collectivité ? Vers quoi débouchera-t-on en matière de réforme de la taxe professionnelle ?

Un énième rapport, « énième rapport, énième report », mais aucun gouvernement n'a pu franchir le pas depuis les rapports de 1982 pour réformer la taxe professionnelle. On connaît la taxe professionnelle, le diagnostic est fait, mais c'est un sujet politiquement difficile. Le dernier rapport propose des choses, que l'on connaît depuis longtemps, comme le maintien d'un impôt local sur l'entreprise, l'évolution vers des bases d'imposition mixtes, la prévision de dispositions transitoires pour limiter les effets des transferts de charges entre contribuables, ainsi que des transferts de ressources entre collectivités locales. Si on modifie les bases d'imposition de la taxe professionnelle, on modifie la richesse fiscale des collectivités locales, et donc on modifie le position-

nement des collectivités locales au regard des mécanismes de péréquation. Celui qui à un moment donné apparaissait riche pourra apparaître plus pauvre, et vice-versa. Les responsables politiques sont donc bien confrontés à une « patate chaude » sur ce point. On est dans un système bancal, on a affaire à un dispositif qui est tronqué, ou qui n'est pas arrivé jusqu'à son terme.

A retenir en guise de conclusion, que l'Acte I est une grande illusion sous l'angle des finances locales, avec une régulation exogène du système à travers l'évolution de l'économie, de la société, du rapport du citoyen avec l'impôt, de l'évolution des finances locales et de l'environnement. Quant à l'Acte II, qui opte pour une régulation endogène du système en essayant d'intégrer l'évolution des finances locales au cœur de son dispositif, on ne sait pas encore trop s'il se finira en tragédie ou en comédie, même si d'inquiétants chausse-trappes apparaissent d'ores et déjà.

Jean-Michel Uhaldeborde

POUR UNE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET PARTICIPATIVE

Conférence de Pierre Sadran

Professeur de l'IEP de Bordeaux-CERVL

Par petites touches successives, Pierre Sadran dépeint un tableau détaillé et animé de l'influence de la décentralisation sur la démocratie locale. Décentralisation égale plus de proximité, égale plus de démocratie ? Pas si sûr. Écoutons cet acteur-chercheur-pédagogue, qui sait souligner, avec une rare élégance, ce qui manque dans notre pays pour « *instiller de la démocratie participative dans un système représentatif dont on ne peut pas se passer* ». L'enjeu ? « *Renouer la confiance entre le citoyen et l'exercice du pouvoir* ». Ni plus, ni moins. Très bonne lecture.

Sur les enjeux et les pratiques de la démocratie locale, je pourrais faire très court car tout citoyen la pratique, de façon réelle et non théorique. En même temps, la mise en œuvre de la démocratie locale cache des subtilités que la science politique essaie de décoder avec ses moyens, qui ne sont ni complètement fiables, ni complètement scientifiques, mais qui s'efforcent malgré tout de décoder un réel passablement complexe.

Un exemple, les dernières élections régionales de 2004 qui éclairent sur les actuelles pratiques de la démocratie locale. Sur un double registre. Premier registre, la fracture civique se confirme par une baisse tendancielle de la participation électorale. Même si du point de vue des élus, cette dernière est jugée plutôt satisfaisante, la baisse étant moindre que celle imaginée.

Néanmoins, en raisonnant correctement en terme d'analyse électorale, c'est-à-dire en comparant les élections par catégorie et non en se reportant simplement à l'élection précédente, les élections régionales de 2004 enregistrent, à nouveau, une certaine baisse de la participation électorale. Laquelle est tout à fait manifeste pour les élections municipales. Celles qui, je le rappelle, sont les plus proches du citoyen et mobilisent le plus, car tout le monde connaît son maire.

De plus, les dernières élections municipales (celles de 2001) coïncidaient avec « les cantonales », et introduisaient une nouveauté politique considérable : la parité. Vous vous souvenez peut-être aussi de la théâtralisation des élections parisiennes et lyonnaises, sans parler des suppléments sur les grandes villes réalisés par tous les grands magazines. Et bien, en dépit de tout cela, les élections municipales de 2001 ont enregistré une nouvelle baisse de la participation électorale. Sur les quatre dernières élections municipales, 11 points de participation ont été perdus. Ce qui est considérable. Cette baisse tendancielle existe, elle est la manifestation d'une fracture civique, d'une désaffection des citoyens à l'égard non pas du politique, mais à l'égard de la représentation et de la participation électorale.

On s'aperçoit ainsi qu'après les régionales de 2004, les politiques toutes catégories confondues, conscientes de cette crise de la participation, ont essayé une rhétorique conjuratoire adaptée à la gravité de la situation. Cette rhétorique conjuratoire a été organisée autour de la fameuse « *démocratie participative* », à laquelle tout le monde a sacrifié, en commençant par les régions « gagnées », de manière symbolique, par la gauche.

Ce nouvel épisode de la crise de la représentation, assorti de cet appel à la démocratie participative, interroge sur le couple « décentralisation et démocratie locale ». Est-ce que la décentralisation, en dépit d'indéniables vertus – que je défends, je dis souvent que je suis un Girondin à la fois de naissance et de conviction – n'est pas vue comme une façon, purement rhé-

torique, d'entretenir l'illusion d'une marche en avant de la démocratie ? Se limitant parfois à une extension territoriale du gouvernement représentatif. Ce qui n'est pas tout à fait et automatiquement assimilable à la démocratie.

Naturellement, le gouvernement représentatif est quelque chose d'à peu près indépassable dans les sociétés modernes et contemporaines. Pour reprendre un mot qui était cher à Madame Thatcher, dont je ne partage pas toutes les convictions (!) : « *There is no alternative* ». **Il n'y a pas d'alternative au gouvernement représentatif.** On ne peut pas imaginer substituer quelque manière de démocratie directe à la démocratie représentative.

D'un autre côté, remettre en cause les vertus démocratiques de la décentralisation devient un sacrilège tant les qualités de la proximité sont actuellement célébrées. Qui ne se revendique de la proximité, droite et gauche, extrême droite et extrême gauche confondues ? La proximité est partout, avec toutes ses ambiguïtés d'ailleurs, car si vous y pensez, la proximité c'est d'un côté l'écoute de son voisin, une certaine proximité entre représentants et représentés, mais c'est aussi le slogan de Le Pen lorsqu'il dit qu'il préfère sa cousine à sa voisine. La proximité est porteuse de toutes sortes d'ambivalences. On ne peut pas lui faire une confiance complète. **Aujourd'hui, on revendique la proximité alors que beaucoup de signes inquiétants illustrent la distance qui continue de se nouer entre le citoyen et l'exercice démocratique, l'exercice du pouvoir.**

Par exemple, on parlait beaucoup dans les années soixante des groupes d'action municipale, les GAM. Eh bien on n'en parle plus, ça n'existe plus. On avait fondé pas mal d'espoir sur l'appel à la représentation de la vie économique et sociale. Or, sauf exception, et l'Aquitaine en est une, il y a une certaine marginalisation des conseils économiques et sociaux régionaux par exemple, surtout lorsqu'on observe la manière dont les avis sont pris en compte par les élus. On note, en général, une certaine stérilisation de l'usage des consultations locales. On ne sait pas

très bien à quoi elles servent, ni si, en définitive, elles servent à quelque chose. Les expériences de démocratie citoyenne qui marchent le mieux sont toutes celles qui, d'une façon ou d'une autre, sont maîtrisées par des élus, par des représentants.

Des expériences de démocratie participative citoyenne sont souvent mises en avant, comme par exemple celle du budget participatif à Porto Alegre ou dans d'autres villes de l'Etat brésilien, mais qui sait réellement comment elles fonctionnent ? En réalité, le démarrage de l'expérience du budget participatif à Porto Alegre s'est appuyé sur un maire qui, élu du parti des travailleurs et minoritaire vis-à-vis de son conseil, a cherché et trouvé un appui pour construire sa légitimité autrement. On parle aussi de l'expérience des conseils d'arrondissement du vingtième arrondissement à Paris, mais pourquoi ? Eh bien parce que le maire d'arrondissement, Michel Charsat, était minoritaire par rapport au conseil de Paris, qui était détenu à l'époque par Jean Tibéri. Donc il avait tout intérêt à s'appuyer sur une base de légitimité plus forte et différente de celle de la représentation dans laquelle il était minoritaire. Là où les expériences de démocratie participative ont véritablement pris, ont apporté de l'innovation, on retrouve toujours un élu ou un représentant derrière.

On ne peut pas contester, me semble-t-il, que la tradition républicaine française, faite d'un centralisme rémanent, d'une certaine adhésion à l'absolutisme de la volonté générale représentée par un leader fort, le maire au niveau local, le président de la République au niveau national, est plus spontanément tournée vers la délégation que vers la délibération. Reprenons, par exemple, le cas de la loi sur la laïcité en France. Ce qui reste frappant dans ce débat, c'est qu'à partir du moment où le président de la République a dit : « *Ce sera le mot ostensible, et pas un autre, à prendre comme point de repère* », l'affaire a été réglée. Il a tranché. Il a tranché avant le débat parlementaire, comme si ce dernier n'avait finalement plus d'intérêt. En y repensant, ce dernier aurait peut-être évité de réécrire trois fois la circulaire d'application, pour finalement ne pas résoudre le problème.

On manque de débat, me semble-t-il, et cette idée de délibération citoyenne n'est toujours pas véritablement acclimatée, articulée à une démocratie représentative dont, je répète, on ne peut pas se passer. Je ne suis pas du tout dans les utopies, dans les fantasmes de l'autogestion citoyenne, de la démocratie spontanée, de la prise de parole tous azimuts, ... j'ai dépassé ce stade, qui a pu, certes, me toucher à un moment donné, mais il y a longtemps ! Mettre en débat cette question de la démocratie locale, à tous les sens du terme, me semble important.

- ↳ D'une part, il faut contester l'idée trop spontanément et directement admise d'une association naturelle, consubstantielle, entre le local et la démocratie. Cela ne va pas de soi, cela reste à démontrer.
- ↳ D'autre part, il faut s'interroger sur la manière dont les mécanismes de démocratie délibérative, participative, citoyenne, vont pouvoir venir se greffer sur le système représentatif pour l'enrichir. C'est aujourd'hui semble-t-il un enjeu, une difficulté, pas simple à résoudre tant les tentatives de régénération de la démocratie locale se heurtent à des habitudes culturelles bien ancrées, bien françaises.

Donc je voudrais, dans deux points, d'abord mettre en évidence ce que j'appelle la « sclérose » du système représentatif local, avant d'en venir à une mise en perspective des apports potentiels de ce que j'appelle le « détour participatif ». En effet, on ne peut pas parler aujourd'hui de « démocratie participative ». **La démocratie participative c'est un terme, c'est une formule dont on peut se réclamer, mais ce n'est pas un modèle qui fonctionne.** Il y a, cependant, un certain nombre de mécanismes, ce que j'appelle des « détours participatifs », dont il faut bien étudier la portée pour essayer d'en maximiser les effets, mais il ne s'agit pas de modèle véritablement installé.

La sclérose du système représentatif local

Pourquoi parler de sclérose, qui est un terme un peu fort ? Je suppose qu'il y a des élus dans cette salle, de toute façon un Français sur cent est élu, alors je pense qu'il doit y avoir au moins un élu parmi vous ! Un mandat d'élu reste très différemment vécu si la personne qui l'exerce est « professionnalisée » en politique ou si elle ne l'est pas. Et naturellement les critiques que je formule ici s'adressent surtout aux professionnels de la politique, c'est-à-dire, selon la distinction classique de Max Weber, ceux qui vivent à la fois « de » et « pour » la politique. En revanche il y a un certain nombre de représentants qui vivent pour la politique, mais pas de la politique, c'est autre chose. N'entrons pas dans ce débat. Alors sur quoi je fonde cette idée de sclérose du système représentatif local ?

L'absence d'amélioration de la légitimité électorale

Il y a quand même un paradoxe entre, d'un côté, l'accroissement des enjeux produits par la décentralisation et d'un autre, cette constante baisse de la participation des citoyens aux élections locales. On est quand même passé d'un système dans lequel les gouvernements locaux n'existaient pratiquement pas, avec des niveaux d'administration locale gouvernés par le centre, à un système composé de véritables gouvernements locaux qui produisent leur politique. Qui plus est, c'est la nationalisation des enjeux, qui d'une certaine façon, sauve nos élections locales !

La relative hausse de participation aux régionales de 2004 s'explique par exemple par la volonté des électeurs de sanctionner le gouvernement national. La nationalisation des enjeux a produit un vote hostile au gouvernement. Regardons, à présent, les élections locales que j'appelle « insularisées », celle qui sont

décrochées des enjeux nationaux car elles se passent après des élections nationales, qui ont en quelque sorte « dégonflé » le débat. Qu'observe-t-on ? Une baisse radicale de la participation. Ainsi, plus les enjeux sont localisés, moins on participe. C'est quand même un peu inquiétant. Et cela ne valorise pas la portée démocratique de la décentralisation.

Les limites de la démocratisation de l'éligibilité

L'éligibilité est à prendre ici, non pas au sens juridique, mais au sens sociologique. Comme chacun sait, nous ne sommes pas tous égaux en terme d'éligibilité sociologique, de même qu'on n'est pas tous en situation d'être élus Miss France, « Monsieur UPPA » ou « Mister Pau » ! Bref, le potentiel social d'éligibilité est inégalement réparti entre les individus. Inévitablement. De ce point de vue, la décentralisation s'est incontestablement accompagnée d'une certaine amélioration de la représentativité sociale des élus. Naturellement, en démocratie représentative, il n'y a absolument aucune obligation pour que la morphologie sociale des élus soit l'exacte reproduction, à plus petite échelle, de la morphologie sociale du corps électoral.

Ce postulat nous ferait tomber dans la logique des quotas, logique dont on ne peut pas se sortir car il faudrait avoir tant d'élus homosexuels, tant d'élus chauves, tant d'élus chômeurs, etc... Le principe même de la démocratie représentative, c'est bien de ne pas dupliquer le corps électoral. Mais en même temps, les sociétés pluralistes actuelles ne peuvent se permettre un trop fort décalage sociologique entre la morphologie du corps électoral et la morphologie des élus, sauf à interdire aux électeurs de se sentir représentés véritablement.

Il est par conséquent plutôt sain que les élus soient socialement représentatifs de l'électorat, et, de ce point de vue là, la décentralisation à améliorer dans le temps la représentativité sociale des élus locaux. En ce sens, « les notables », c'est-

à-dire, en simplifiant, les personnes issues des professions indépendantes (agriculteurs, professions libérales, entrepreneurs, commerçants), voient leur surreprésentation, considérable dans le système traditionnel, s'éroder au profit de ceux qui étaient moins bien représentés, à savoir, grosso modo, les catégories salariés, dont la place est croissante dans les sociétés contemporaines. Si ce progrès est indiscutable, les distorsions de représentation sont très loin d'avoir disparues. J'en donne simplement deux exemples.

Aujourd'hui, à peu près un tiers des maires sont des retraités, catégorie la mieux représentée parmi les élus locaux. Ce qui est tout à fait logique dans notre société où l'allongement de la durée de vie et la disponibilité exigée de la part des élus vont croissantes. Ceci dit, les retraités constituent une catégorie extraordinairement hétéroclite, très composite, qui cache des inégalités de représentation. Ce n'est pas parce qu'ils sont nombreux, qu'ils sont une catégorie représentative de la société.

Autre exemple, le cas des femmes, pour lesquelles la Loi sur la parité a eu des effets indiscutablement bénéfiques. Elle a, en particulier, permis dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, là où la loi s'applique, de passer d'une représentation d'un peu plus de 21 % à 47,5 % de femmes ! Ce progrès reste, malgré tout, très relatif pour deux raisons. Cette amélioration de la représentation ne se répercute pas dans les exécutifs, avec seulement un peu plus de 10% de femmes maires. Et puis, les femmes sont toujours l'objet d'une répartition des rôles sexuée, avec beaucoup de délégations dans le domaine social et très rarement dans les domaines économiques ou financiers. En regardant d'un peu plus près les statistiques, on remarque un handicap de disponibilité, qui tient non pas au statut électif des femmes, mais bien au partage domestique des rôles. Il y a donc beaucoup de travail à faire dans ce domaine.

Ceci dit, ce qui reste du cumul des mandats dans notre pays, point apparaît ici comme le point le plus fondamental. **Le cumul des mandats et des fonctions politiques, largement propre à la France, entretient une forme de régulation oligopolistique des arènes de la compétition électorale.** Il a mis en place un système, qui constitue les territoires en fiefs oligopolistiques, sanctuarisés. L'oligopole est, en économie, une figure relativement classique avec un petit groupe qui se réserve l'essentiel des bénéfices du marché.

Le cumul des mandats s'oppose très efficacement au renouvellement du corps des élus. Il s'y oppose en défaveur des femmes, bien entendu, et également en défaveur des jeunes. Ce n'est pas un hasard si nous avons la classe politique la plus âgée d'Europe, situation qui présente un certain nombre de conséquences, sur lesquelles nous n'avons pas assez réfléchi. Je ne suis plus un *teenager*, alors je ne plaide pas forcément en fonction du jeunisme, mais enfin il est clair qu'il y a un certain nombre de qualités, de dynamisme, de volonté de faire qui s'émousse avec l'âge.

C'est moins l'âge qui est en cause que le fait d'être trop longuement renouvelé dans la même fonction. Ce qui vous rend non seulement moins enthousiaste, mais surtout plus dépendant de votre propre histoire, de votre sentier. Quand on a tracé un sillon, on a du mal à se mettre un petit peu de côté pour regarder. Pourquoi « Chaban », qui était tout sauf un imbécile, n'a jamais réussi à comprendre qu'il fallait faire un tramway et pas un métro à Bordeaux ? Parce que c'est lui qui dans les années cinquante avait supprimé le tramway, symbole d'un archaïsme qu'il combattait. Sa structure mentale était formatée sur cette idée dont il n'a jamais pu se sortir, tramway égale archaïsme. Je crois que trop prolonger des fonctions électives vous inscrit dans une dépendance avec son histoire, avec ce que l'on a fait soi-même dix ans, quinze ans, vingt ans auparavant.

Le cumul des mandats interdit le renouvellement rapide de la classe politique. Et, bien entendu, tout ce qu'on a fait en matière législative (1985 et 2000) pour limiter le cumul de mandats est purement et simplement de la poudre aux yeux. Pour deux raisons. On a mis en place, dans les deux cas, des systèmes extraordinairement complexes. Si vous me posez des questions techniques sur la possibilité ou l'impossibilité de tel ou tel cumul, je vais me tromper, il me faudra reprendre le texte et le réviser pour vous répondre. Reste cependant une certitude : on peut toujours être député-maire ou sénateur-maire. **On a conservé l'élément fort du cumul des mandats, le cumul entre un mandat local et un mandat national.** On a institutionnalisé un conflit d'intérêts, en matière de décentralisation, entre le décideur local et le décideur national : ce sont les mêmes qui décident à deux niveaux différents.

Autre point, encore plus fondamental, on a conservé intégralement le rouage essentiel du système de cumul des mandats : la possibilité de se présenter à un éventuel mandat superflu, quitte à se mettre à jour « après-coup », c'est-à-dire après l'élection. On ne court aucun risque. En France, personne ne joue sans filets. Lorsque les hauts fonctionnaires pantoufflent, ils pantoufflent dans le cadre du détachement. En prenant soi-disant des risques lorsqu'ils passent dans le secteur privé, ils savent qu'ils sont sûrs de pouvoir rentrer tranquillement à la maison si jamais ça ne marche pas. En matière de cumul des mandats c'est la même chose : on va se présenter à une troisième élection, et si ça ne marche pas, on conserve ses mandats, et si ça marche on choisit celui dont on va se délester. C'est le confort absolu. En réalité, on a allégé le système du cumul des mandats de tout ce qui était dysfonctionnel, de tout ce qui devenait superflu. On lui a restitué sa dynamique propre.

Inadéquation du système représentatif au format de l'action publique

Je veux dire par là qu'il y a deux systèmes qui coexistent au niveau local : celui de la représentation, dont le territoire est la commune, et celui de l'action publique, dont le territoire est de plus en plus celui de l'intercommunalité. Le divorce s'accroît entre les deux. Ce qui est remarquable, voire très préoccupant d'un point de vue démocratique, c'est que **l'Acte II de la décentralisation se soit refusé à poser le problème de la légitimation du niveau intercommunal**. Les raisons sont évidentes : ça allait faire des vagues ! Ou plutôt des mécontents ! Les territoires politiques sont installés dans le cadre communal, et tout ceux qui sont bien installés dans ce territoire ne souhaitent pas le bouleverser.

N'importe lequel de nos élus, à droite ou à gauche, défendra le territoire qu'il représente. Inévitablement. Ça n'a rien de scandaleux, tant cette logique de système s'impose à lui. Quoi qu'il en soit, de plus en plus de choses se passent à un niveau intercommunal, qui n'est pas arbitré par les électeurs, sans possibilité de sanction démocratique. C'est grave pour la démocratie, c'est un vrai problème. C'est pour toutes ces raisons que je parle de sclérose du système représentatif. Peut-on alors faire confiance au détour participatif pour remédier à tout ça ?

Les mécanismes de « détours participatifs »

Je parle de détours parce que, je le répète, il n'est pas question de suggérer de passer à un système alternatif de démocratie participative, directe ou semi-directe. Les procédures participatives sont très nombreuses : référendums locaux consacrés par la révision constitutionnelle de 2003, conseils de quartiers rendus obligatoires par la loi Démocratie de proximité de 2002, conférences de citoyens, peu pratiquées en France, mais qui ont existé tout de même avec trois ou quatre exemples, un peu expérimentaux. On peut également parler ici des enquêtes d'utilité publique révisées par la « loi Bouchardeau » de 1983, avec une réelle visée démocratique en arrière-plan. On peut aussi parler des budgets participatifs, expérience plus étrangère que française, plus ou moins expérimentés ici ou là. Sans parler, enfin, du débat public institué par la Commission nationale du débat public sur les grands projets d'équipements.

Que peut-on dire du fonctionnement de ces outils de démocratie participative ? Il est extrêmement difficile d'en faire un bilan car ils sont très diversifiés et n'ont aucune homogénéité. On les met tous sous une étiquette, celle de la démocratie participative, or, il faudrait au minimum les distinguer entre deux grandes catégories :

- ↪ ceux qui reposent sur un véritable débat, comme les procédures de débat public, les conférences de citoyens, les sondages délibératifs (etc.),
- ↪ ceux qui reposent sur des procédures d'agrégation des opinions, comme le référendum, qui constitue une agrégation statistique d'opinions isolées, pour s'apparenter plus au vote qu'à la délibération.

Je ferai ici trois observations.

1. La valeur de la démocratie participative

Sans vouloir tomber dans cet enthousiasme pour la démocratie participative, je crois que ce serait une erreur de s'en moquer, d'ironiser sur ses outils, considérés par certains comme des « *simulacres* », des « *bavardages insignifiants* », sans aucune prise. Je crois que ce n'est pas vrai. Par exemple, certaines études faites, non pas sur des référendums locaux au sens strict du terme, mais sur les consultations locales introduites par la loi de 1992, dont on n'a pas abusé (sur 36 000 communes, on dénombre entre 200 et 300 expériences tout au plus), ont montré que toute consultation locale non obligatoire, qui donne lieu à un vote, engage les élus, qu'ils le veuillent ou non. Il y existe une symbolique de l'urne suffisamment forte pour que la votation populaire soit suivie d'effets, quelle que soit la force juridique du scrutin.

On constate aussi qu'il se passe des choses dans un certain nombre de conseils de quartiers, qui ne sont pas sans signification. Le débat s'organise autour de questions pleinement politiques, qui sont celles du partage et de l'accès à l'espace public, au sens d'espace physique de communication. Certes, on parle beaucoup « *de bordures de trottoirs et des crottes de chiens* », et alors ? Il vaut mieux que les trottoirs soient propres pour que l'on puisse lever le nez, regarder un peu plus loin et se poser des questions de plus vaste portée. Plus important, **cette construction d'un débat public, même à propos de questions mineures, n'est pas sans effets sur l'apprentissage de la citoyenneté, de la démocratie et de la délibération.**

Même si elles ne débouchent pas directement sur « *des décisions opératoires* », prenons au sérieux les procédures participatives et délibératives. Elles ne sont pas innocentes et elles ne sont pas sans conséquences à moyen terme.

2. Les carences de la démocratie participative

Malgré tout, cette démocratie participative souffre de carences véritables. Elle produit des effets qui se révèlent paradoxaux. La question à se poser est de se demander « à qui profite cette participation ? ». Pour l'essentiel à des gens, aptes, rôlés à la délibération démocratique et à la participation. Elle continue, ainsi, à marginaliser ceux qui sont socialement marginalisés. Qui reste absent des débats dans les conseils de quartiers ? Toujours les mêmes : les jeunes, les vieux, les étrangers. Je vais un peu vite. **Naturellement, on peut trouver quelques jeunes, quelques personnes âgées et quelques étrangers, mais globalement, ces trois catégories sont furieusement absentes de ce genre de débat.**

Pour avoir participé au débat public sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux, on se rend bien compte que même avec des moyens considérables et un effort aussi réfléchi que possible pour mobiliser le grand public, celui qui n'est pas déjà socialisé dans des associations, on a énormément de difficulté pour attirer le citoyen de base. Malgré une diffusion de l'information auprès de 600 000 foyers, un site Internet et des débats publics organisés systématiquement aux meilleures heures, très peu de citoyens ordinaires ont participé à ce débat.

3. L'absence de légitimité des procédures

J'ai gardé pour la fin le troisième problème qui reste le plus grave. C'est l'absence de légitimité aux yeux des élus de toutes ces procédures participatives. Au fond, ils n'y apportent aucun crédit. Ou du moins ils ne les ont pas véritablement intériorisées, ils ne se les approprient pas. Pour revenir au débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux, on s'est vite aperçu que les élus – je parle ici des « grands » élus – n'accordaient aucun intérêt au débat lui-même. Ils n'ont participé au débat, ni directe-

ment, ni indirectement. Leur opinion était faite, le débat n'avait pas d'intérêt. Qui est venu ? Des « petits » élus, qui sans porter, évidemment, un quelconque jugement de valeur, pouvaient se valoriser par l'intermédiaire de ce débat. Deuxième manifestation de désintérêt : lorsque le gouvernement a pris une décision, avant la fin du débat, ces même « grands » élus se sont étonnés de la réaction de la commission particulière, en charge de l'animation de ce débat, qui a démissionné, soucieuse de mener cette procédure jusqu'au bout, procédure pour laquelle un budget suffisamment important avait été alloué. Tout cela manifeste, ce que j'appelle, l'autisme des élus. Un autisme, que l'on ne doit pas attribuer à un vice de caractère des élus pris individuellement, qui sont très divers et que je respecte, mais un autisme dû au système dans lequel ils évoluent.

Dans notre système qui accorde à la démocratie représentative une place tellement prépondérante et qui laisse perdurer le cumul des mandats en faisant des élus pratiquement à vie, se sentant propriétaires de leur mandat, **les élus se considèrent comme les véritables et uniques porte-parole de la légitimité démocratique, sans autre modalité d'expression possible.** Je crois que cette cécité, cet autisme des élus en France est un vrai problème à l'heure où l'enjeu est d'articuler ou d'incorporer des éléments de procédures participatives, dans un système de démocratie représentative qu'il n'est pas question de discréditer parce qu'il est incontournable et irremplaçable. Je vous remercie⁽¹⁾.

Pierre Sadran

(1) C'est nous, qui vous remercions Monsieur Sadran !

INTERCOMMUNALITÉ ET DÉCENTRALISATION

Par Maurice Goze

Directeur de L'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme
Université Bordeaux 3

De façon directe et indirecte, l'intercommunalité accompagne la décentralisation. Observateur engagé des modes de gouvernance locale, Maurice Goze revient ici sur ce double mouvement, ce pas de deux, illustré notamment par la mise en œuvre, complexe, des politiques locales de l'habitat. Cette mise en perspective, précise et documentée, dessine un point de vue sur la longue marche en avant des EPCI, sur leur capacité à modifier, si ce n'est à bouleverser les échiquiers locaux. Très bonne partie.

Dans une mise en perspective historique décentralisation et intercommunalité entretiennent une relation complexe. La raison principale tient certainement à la mise en tension de l'intercommunalité entre deux conceptions :

- ↳ celle de la coopération intercommunale, fut-elle intercommunalité de projet, d'une part,
- ↳ et, d'autre part, celle qui par un mouvement cumulatif d'intégration, tend vers l'émergence d'une quasi collectivité locale assurant la recomposition supracommunale d'une organisation territoriale marquée par l'héritage d'un morcellement extrême de ses unités de base et par un nombre de niveaux administratifs jugé excessif.

Ainsi, en 1976, le regroupement intercommunal fut envisagé comme un préalable à la décentralisation par le rapport Guichard⁽¹⁾, cependant qu'en 2000 la commission Mauroy souhaitait le renforcer par les transferts de compétences d'un acte II chargé de « refonder l'action locale⁽²⁾ ». Finalement ignorée par les rédacteurs de l'acte I et des premières moutures de l'acte II, dans des contextes politiques différents, la révolution intercommunale s'est imposée comme produit incrémental de l'acte I puis, en réaction à son évitement, comme pionnier d'une organisation territoriale à géométrie variable potentiellement ouverte par l'acte II.

L'intercommunalité de projet produit indirect des projets de décentralisation

Faisant suite aux projets de la majorité précédente, qui l'envisageaient sous un angle sectoriel, la décentralisation de 1982 s'incarna comme une démarche globale dans l'euphorie de l'arrivée au pouvoir d'une gauche qui en avait été longuement exclue. Au-delà des aspirations démocratiques qui ancrèrent historiquement sa revendication, elle était riche des espoirs d'un développement local qu'elle favorisait par la liberté d'agir comme une alternative à la crise durable du capitalisme. Toutefois, pour qu'elle existe dans un contexte encore marqué par le traumatisme de la tentative de regroupements autoritaires par la loi Marcellin⁽³⁾ du 16/7/1971, ses promoteurs renoncèrent au préalable d'une refonte du système fiscal local et de celle de l'organisation territoriale où elle risquait de s'enliser. Seuls quelques transferts à la poignée de com-

(1) Olivier Guichard « Vivre ensemble » - La documentation française, 1976.

(2) Pierre Mauroy « Refonder l'action locale » - La documentation française, 2000.

(3) Cette loi n'eut qu'un impact modeste avec 897 fusions impliquant 2 217 communes entre 1972 et 1978 avant que l'on assiste à des des fusions.

munautés urbaines créées depuis 1966 et l'introduction de Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement⁽⁴⁾ (CIDA) approuvées sur un mode unanimiste dérogeaient à cette ignorance apparente d'une intercommunalité qui ne pouvait plus être que volontaire, ce qui se manifestait jusque dans la possibilité de retrait d'une commune d'un Schéma Directeur approuvé.

L'acte II s'inscrit, quant à lui, dans un contexte politiquement et institutionnellement différent. Pensé dès la fin des années 1980 par des hauts fonctionnaires en termes de modernisation de l'État, il s'est peu à peu enraciné dans une recherche de compétences supplémentaires par les élus locaux avec finalement pour mentor un président de la République en quête de légitimation après la dissolution manquée de l'Assemblée Nationale. Appelée par une large majorité d'élus, la remise en chantier de la décentralisation fut ouverte par la gauche qui affichait à son bilan la réussite de la révolution silencieuse de l'intercommunalité solidaire de projet lancée avec la loi ATR⁽⁵⁾ du 6/2/1992 et consolidée par la loi Chevènement⁽⁶⁾.

Devenue la réforme fétiche de Jean Pierre Raffarin au nom d'une « république des proximités », sa mise en débat par les très médiatiques assises des libertés locales a fait place à la fraîcheur de l'accueil de la réforme constitutionnelle⁽⁷⁾ qui la sacralise puis à la course tourmentée de la loi Libertés et responsabilités locales du 13/8/2004 votée au 49.3 avec un an de retard et dans la méfiance de ses principaux bénéficiaires. Elle conjugue en effet ses ambitions fonctionnelles à un souci de désengagement financier public induit par le pacte de stabilité monétaire européen et par la pression à la défiscalisation exercée par la mobilité potentielle des facteurs de production sur un espace élargit par la troisième révolution technologique et par les changements géopolitiques.

(4) Par la loi « de répartition des compétences entre communes, département, région et Etat » du 7/1/1983.

(5) Loi « d'orientation pour l'administration territoriale de la République » du 6/2/1992.

(6) Loi de « simplification et de renforcement de la coopération intercommunale » du 12/7/1999.

(7) Loi constitutionnelle « relative à l'organisation décentralisée de la République » du 28/3/2003.

Mais, cet acte II de la décentralisation fut réellement ouvert par la loi du 27/2/2002 « relative à la démocratie de proximité », **véritable fourre-tout législatif**. L'indifférence des citoyens dont fut victime ce texte, paradoxalement à son titre, a fait place, avec la loi du 13/8/2004, aux inquiétudes fiscales d'une opinion publique perplexe face à la complexité et à la confusion des dispositifs dont on lui avait annoncé une simplification illusoire. D'autre part la « mère de toutes les réformes » s'inscrit dans un mouvement qui la situe au carrefour de la diffusion mimétique d'un *new management public*, dont la charge idéologique déborde la vocation praxéologique⁽⁸⁾, et de la permanence d'un discours sur la réforme où le pouvoir politique central, réduit dans les faits au pilotage à vue, cherche sa légitimation, au-delà des restrictions budgétaires qui en sont souvent le moteur. Le public ne manque pas d'être abasourdi par cette fébrilité surtout lorsque le Sénat constate dans ses rapports annuels d'application des lois qu'une loi sur deux n'est pas suivie d'un texte réglementaire ; la loi du 13/8/2004 nécessite pour sa part 50 décrets.

Indépendamment de ces différences de contexte, l'acte I et l'acte II présentent toutefois quelques permanences politiques. La loi du 13/8/2004 modifie plus les contours des domaines de compétences répartis en 1982 qu'elle n'en bouleverse la donne entre collectivités. Lancée sur le thème de la régionalisation par l'ancien président des Régions de France, elle débouche sur la consolidation boulimique, mais à risques, du Département que l'acte I avait déjà consacré tout en créant la Région. Ceci contraste avec la mort régulièrement annoncée de cette invention de la Révolution Française, le Département, réputé territorialement inadapté et antidémocratique et perçu ces dernières années comme une forteresse assiégée par le mouvement récent de l'intercommunalité et par la sympathie de l'Europe et du public pour la Région, que nos concitoyens ne connaissent pas mieux pour autant.

(8) cf : Patrick Le Lidec « La relance de la décentralisation en France. Rhétorique managériale et réalités politiques » 14^e colloque international de la revue Politiques et Management Public, Bordeaux 17-18/3/2005.

Face à ces menaces, l'institution départementale a réagi directement et indirectement aux mouvements de réformes. Directement, dès 1999, en se saisissant de la mise en place des Pays pour en maîtriser les contours, là où la loi donnait ce rôle à des Régions qui peinent à se territorialiser. Indirectement, via sa chambre de représentation privilégiée, le Sénat, qui a œuvré en faveur du Département dans le cadre de la réforme des Pays par la loi Urbanisme et Habitat du 2/7/2003 puis dans la répartition des compétences par celle du 13/8/2005. Lors du débat de ce texte il a tenté de conditionner la délégation de la gestion des aides au logement, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, à la condition d'un seuil démographique minimum afin d'élargir la portée géographique de la délégation revenant par défaut aux Conseils généraux. De même a-t-il écarté la position de chef de file qui devait être donnée aux régions en matière de développement économique.

Avec la loi « relative au développement des territoires ruraux » du 23/2/2005, il confie au Département une mission de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, initialement promise à la Région. Face à cette stratégie, on peut se demander comme Alain Rousset, actuel président des Régions de France, s'il n'est pas temps de réformer le Sénat pour en faire une chambre de représentation de tous les territoires.

Au plan technique, l'acte I consacrait une vision classique mais illusoire du droit faite de blocs de compétences clairement identifiés, assumés par spécialités mais dans l'uniformité des catégories de collectivités territoriales. Délivrées des tutelles juridiques, financières et techniques celles-ci sont assujetties à un contrôle de légalité rigoureux et aux harmonisations imposées par un territoire proclamé « patrimoine commun de la nation ». Ce « modèle légal – rationnel » devait ainsi rompre avec les arrangements

de la régulation croisée⁽⁹⁾. Conduite prestement pour être sûre d'aboutir à la faveur de « l'état de grâce » qui suivi l'élection de François Mitterrand, la réforme Defferre s'est affranchie du préalable de la refonte du maillage territorial et de celle du système fiscal. Elle s'est limitée à quelques principes moteurs (droits et libertés) et à une répartition de compétences par blocs de spécialités dont la survivance jurisprudentielle de la clause générale de compétence des collectivités territoriales traduit bien le caractère illusoire.

En réalité l'acte I a ouvert dans les faits une réforme incrémentale de long terme où la reconnaissance de la diversité des territoires, confortée par l'impact de la mondialisation et par la construction européenne a renforcé la territorialisation, déjà amorcée, des politiques publiques. **Cette territorialisation, qui cherchait à répondre à la diversification des situations sociales et locales, s'est affirmée méthodologiquement** dans la globalisation des problèmes, le partenariat, les financements conjoints, la généralisation de conventions, et l'émergence des syndicats mixtes et des groupements d'intérêt public (GIP), au service d'une administration négociée. Elle a permis de composer des politiques adaptées à partir de compétences techniques et de capacités de financement dispersées.

De l'expérimentation à la normalisation, cette territorialisation des politiques, favorisée par la liberté de choix des instruments, a progressivement ouvert la voie à un management par projets partagés de territoires dans le cadre de dispositifs de gouvernance sur des périmètres plus proches des échelles contemporaines du développement que celles du morcellement communal voire de l'intercommunalité de gestion. En décalage des territoires institutionnels, les territoires de l'action publique, révélés par la copro-

(9) cf : Hubert Hubrecht et Sylvain Mage « Action publique et décentralisation », Études et documents, La Gazette, n°2-18/1692,5 mars 2003.

duction de celle-ci, s'imbriquent, se superposent voire se redéfinissent à moyen ou long terme sous l'effet de l'évaluation de celle-ci. La recomposition territoriale s'est finalement opérée sur la décennie selon une double démarche financièrement incitée par l'État⁽¹⁰⁾.

La première démarche est celle de la planification stratégique prenant pour échelle de référence l'aire urbaine ou le bassin de vie, afin de mettre en cohérence les politiques publiques dans une articulation des échelles institutionnelles. L'Etat l'a incitée par les voies complémentaires de l'urbanisation limitée en l'absence de Schéma de Cohérence territoriale (SCOT) et de la contractualisation que 184 contrats de Pays et 101 contrats d'agglomération matérialisent au 1/1/2005. **Cette démarche a fait émerger des modes de gouvernances autour de la production de projets territoriaux partagés, à l'aune du développement durable qui apportent des réponses diversifiées à des problèmes semblables vécus dans des contextes différents.** Ces forums de politiques publiques ou ces « communautés civiques » comme les appellent les Québécois, sont des lieux de régulation de conflits institutionnels ou de *leadership* entre acteurs en interaction dont les positions sont finalement structurées par leurs capacités inégales.

Ces lieux de productions de normes négociées⁽¹¹⁾ et de construction de coalitions⁽¹²⁾ illustrent les problèmes de gouvernabilité d'une société dont la complexité engendre des coûts de transactions élevés. Ces modes de relations entre les institutions publiques et leur environnement s'imposent tout particulièrement à l'échelle des métropoles, systèmes d'acteurs et de processus dynamiques, territoires abstraits pour le citoyen et même pour certains élus. Ici, l'adhésion au projet compense la perte d'identité diluée dans

(10) cf Maurice Goze « L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française » Territoires 2020, Datar, n°2, 2000 (p.p. 47-61).

(11) Gaudin Jean-Pierre, Les nouvelles politiques urbaines, Paris, PUF, 1993.

(12) Le Gales Patrick, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, vol. 45, n°1, février 1995, p. 27-95.

l'échelle dilatée et à géométrie variable du territoire vécu. Il ne faut cependant pas surestimer le poids de ces modes de gouvernance dans la décision publique, en ce qui concerne le cas français.

La deuxième démarche est celle de l'institutionnalisation de territoires à travers l'intercommunalité à fiscalité propre de projet cherchant notamment à promouvoir des structures de gouvernement urbain, 84 % des Français vivent aujourd'hui dans ces 2 525 établissements qui regroupent 86 % des communes. Cette intercommunalité a poursuivi le double objectif d'une rationalisation de l'intercommunalité de gestion en l'enrichissant d'une logique de portage de projets solidaires. Elle s'est voulue intégratrice via les trois vecteurs, de sa référence à une échelle territoriale, de la nature des compétences transférées et de la solidarité fiscale imposée dans deux des trois formules institutionnelles proposées.

Cependant, comme on le constate au Canada avec les fusions de communes, **la construction des périmètres de ces structures intercommunales s'est généralement affranchie des périmètres statistiques** d'interdépendances constatées, auxquels renvoyait le législateur, pour se faire à minima. De plus, une fois ces structures constituées, le caractère dynamique des phénomènes à maîtriser déborde plus ou moins vite les périmètres dont la « pertinence », dans l'hypothèse où on y répondait, s'avère éphémère. Certes, la démarche de planification stratégique qui fédère ces EPCI est censée compenser cette inadaptation par sa malléabilité ; mais l'inadéquation des périmètres se vérifie aussi dans le champ de la planification stratégique avec le SCOT à la délimitation souvent plus étroite que celle de l'aire urbaine, voire celle de l'agglomération ; cela justifie aujourd'hui la mise en place de conférences inter-SCOT.

De plus, le fonctionnement réel de politiques affichées à l'échelle intercommunale, comme les contrats de ville ou les PLU des communautés urbaines, témoigne de la remunicipalisation fréquente de leur contenu et de la résistance du modèle communal. Cette démarche réformatrice étalée sur une décennie

a hésité entre coopération intercommunale au sens strict et construction supracommunale d'une collectivité territoriale en émergence. Sa légitimation aurait pu résulter de l'élection de ses responsables au suffrage universel proposée à plusieurs reprises par des parlementaires d'obédiences différentes mais régulièrement rejetée. Sous réserve du mode de scrutin et de la circonscription électorale retenus, elle aurait dû consacrer la naissance d'un pouvoir d'agglomération qui inquiète ceux qui craignent une dilution des communes dont ils célèbrent les valeurs de proximité, de convivialité, de solidarité et d'identité. D'autres voient dans cette politisation au grand jour de la structure intercommunale le spectre de sa perte d'efficacité. **La démocratie urbaine reste donc à inventer entre l'éloignement technocratique et l'irresponsabilité potentielle, voire la paralysie, de certains dispositifs de gouvernance.**

En effet, si la décentralisation se conçoit depuis toujours comme une démocratisation, l'intercommunalité, incarnée par ces EPCI aux compétences, aux moyens humains et financiers et au pouvoir fiscal en extension, répond mal à cette perspective. Certes, l'information des conseils municipaux sur le fonctionnement des établissements dont leur commune est membre a été améliorée, de même celle des usagers de services publics, mais la relation avec les citoyens demeure indirecte et opaque, l'EPCI jouant parfois aussi le rôle de bouc émissaire ou de fonction écran. De même, les nouvelles modalités d'intervention publique, plus transversales, soulèvent la question de leur légitimité démocratique à laquelle on a cherché à répondre avec les Conseils de Développement Durable⁽¹³⁾, dans le cas des chartes de Pays ou d'Agglomération, qui traduisent l'irruption de la société civile dans la gestion politique. L'acte I avait ignoré la démocratie participative pourtant chère à Michel Rocard et Roger Quillot. Comme l'intercommunalité et la déconcentration, elle demeura en jachère; elle s'est peu à peu

(13) Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25/6/1999.

imposée, dans un pays qui ne possède pas de tradition de débat public, aux côtés d'une démocratie représentative de plus en plus exposée au risque judiciaire et victime de la désaffection et de la méfiance d'électeurs, toujours plus consommateurs que citoyens.

Parallèlement aux expérimentations des projets de quartier ou du Développement Social des Quartiers, différents textes en ont progressivement rendu obligatoire des formes d'organisation, de la loi du 18/7/1985 à celle du 27/2/2002 honorant la signature par la France de la convention d'Aarhus. Ils n'ont pas levé les ambiguïtés qu'elle recèle, tandis que sa pratique reste marquée par les asymétries culturelles et sociologiques. Parallèlement à l'extension des voies de l'information légale, de la consultation sur des projets définis et de la concertation en amont de leur élaboration, la voie des référendums locaux⁽¹⁴⁾ ouverte par la LOATR du 6/2/1992 aux seules communes, puis aux EPCI par la loi du 2/2/1995, s'est confortée jusqu'à prendre un caractère décisionnel dans l'acte II⁽¹⁵⁾ avec la loi du 2/8/2003.

L'intercommunalité pionnier d'une organisation à géométrie variable

L'acte II n'a pas manqué de retrouver des questions posées à l'acte I. Elles ont trait à la rationalité des compétences, à l'équilibre entre les principes constitutionnels de la république et les « libertés » des collectivités locales, terme finalement rajouté à celui de « responsabilités » dans l'évolution politique du texte du 13/8/2004. Elles touchent aussi à la question récurrente du nombre d'échelons territoriaux. Le référendum Corse⁽¹⁶⁾ a réglé la question de la

(14) Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) du 2/2/1995.

(15) Loi organique sur le référendum local du 1/8/2003.

(16) Proposant la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse du 8/7/2003 rejetée par 60 % des Corses.

décentralisation du pouvoir législatif de telle sorte que comme par le passé les collectivités territoriales n'ont pas « les compétences de leurs compétences ». Toutefois, l'originalité de l'acte II tient dans la constitutionnalisation du principe de décentralisation et réside moins dans les dévolutions de compétences que dans les voies qu'elles empruntent. On citera ainsi : le transfert par blocs de compétences exclusives, la position de chef de file d'une collectivité, l'appel à candidature ouvert à tous les niveaux, la délégation volontaire voire par défaut de compétences de l'État, les délégations entre collectivités, réciproques ou non, ou encore l'extension significative de l'expérimentation, timidement initiée par la loi du 27/2/2002 mais consacrée constitutionnellement depuis comme un droit⁽¹⁷⁾.

Au-delà de l'affichage d'une répartition de compétences en œuvre dès le 1/1/2005, mais en partie échelonnée dans le temps, ces méthodes dessinent potentiellement une organisation des pouvoirs à géométrie variable. Elle marque une rupture avec notre héritage révolutionnaire et napoléonien où, à quelques exceptions près, l'identité statutaire des collectivités de même rang devait garantir l'égalité des territoires dans une vision unitaire du territoire national. **La subsidiarité peut y gagner, ce que la lisibilité initialement attendue y perd.** La complexité de nos sociétés peut y trouver un gain d'efficacité de gestion en même temps que le contrôle démocratique peut s'en trouver affaibli. Dans ce cadre, exercer une compétence n'est plus exclusivement le fait d'une volonté du législateur ; il devient dans d'autres cas un choix, qui peut parfois se limiter à un rôle gestionnaire.

Dans d'autres, il procède d'une concurrence institutionnelle plus ou moins encadrée, dont la mise aux enchères des transferts lors des « assises des libertés locales » a donné une illustration avant le débat parlementaire. Ainsi, à titre d'exemple, le préfet doit-il organiser en matière de ports maritimes une concertation entre les collectivités concurrentes au transfert en

(17) Loi organique sur l'expérimentation des collectivités locales du 1/8/2003.

vue d'aboutir à une candidature unique avant le 1/1/2007. Toutefois, au-delà du tournant qu'elle constitue au regard de la nature de l'intercommunalité, la loi du 6/2/1992 avait déjà levé ponctuellement le tabou de l'intangibilité de l'uniformité de nos institutions territoriales à travers la variété de ses profils fiscaux et via des droits d'option en matière de compétences.

Paradoxalement au dynamisme de l'intercommunalité de projet qui s'est affirmé au fil des années 1990 et suite à l'impulsion de la loi Chevènement en matière d'intercommunalité urbaine, les premières moutures de l'acte II ont ignoré les EPCI à fiscalité propre. Ce paradoxe est bien résumé en 2004 par la Charte d'Amiens de l'assemblée des communautés de France (ADCF) qui souligne que « dès le départ la reconnaissance symbolique du fait communautaire dans notre constitution sur le seul chapitre de l'expérimentation n'a semblé s'effectuer que par effraction ». En effet, la loi constitutionnelle y fait référence à deux reprises mais de manière évasive et indirecte. La première version du « projet de loi responsabilités locales » ne leur faisait pas un meilleur sort. Toutefois, la mobilisation transpartisane des EPCI a finalement porté ses fruits comme en témoigne le titre IX de la loi du 13/8/2004, voire plus si l'on sort des 24 articles des chapitres qui leur sont spécifiquement dédiés. Il en résulte dans la loi du 13/8/2004 à la fois l'élargissement du domaine d'intervention des EPCI et une plus grande souplesse de leur fonctionnement en partenariat avec les communes. Celle-ci risque par contre de réduire la lisibilité des responsabilités et de soulever des problèmes de gestion des personnels.

Au regard du mouvement d'intégration, incontestablement, les mécanismes simplifiés d'extension ou de fusions permettront de corriger l'exiguïté des périmètres issus de la course à la dotation globale de fonctionnement (DGF) majorée et des affinités politiques, tout en garantissant une intégration approfondie par effet de cliquet au profit de la forme la plus intégrée des structures d'origine. L'injonction à définir rapidement l'intérêt commu-

nautaire, même si le délai fixé par la loi a été repoussé à peine celle-ci votée, le transfert possible de certaines compétences de police du maire, la déconcentration de la gestion des aides à la pierre de l'Etat vont aussi dans ce sens que conforte la réforme de la DGF par la loi de finance 2005. Y participe aussi la capacité des EPCI à fiscalité propre à demander à exercer par délégation les compétences de la Région et du Département que la loi du 27/2/2002 avait ouverte aux seules communautés urbaines en matière d'action sociale.

Si, à contrario, on peut évoquer l'ouverture de modalités de retraits de communes, leur complexité paraît en elle-même dissuasive. Toutefois, certaines mesures sont plus ambivalentes. Ainsi, sans entrer dans le détail, la libéralisation des fonds de concours peut relativiser l'intérêt de transférer des compétences au niveau communautaire. Dans un autre registre, la mise en place de services communs entre communes et communautés, de même que les mises à disposition réciproques de services viennent réduire la portée des principes de spécialité et d'exclusivité qui fondent historiquement l'intercommunalité. La délégation conventionnelle de la gestion des aides au logement de l'Etat, si elle n'est pas à proprement parler une décentralisation, ouvre, quant à elle, la voie à un mouvement descendant de transfert de compétences aux intercommunalités jusqu'ici servies par des transferts ascendants.

Pour l'instant proposée sur le simple mode de la « **déconcentration** », on constate si l'on s'y attarde qu'elle suppose plusieurs conditions précisées par la circulaire du 23/12/2004. Elle concerne exclusivement les EPCI à fiscalité propre titulaires de compétences dans le domaine de l'habitat; ces compétences, obligatoires pour les Communautés d'Agglomération et les Communautaires Urbaines, supposent un choix volontaire de cette option pour les communautés de communes. Ces établissements doivent par ailleurs avoir défini une stratégie reprenant les objectifs du plan de cohésion sociale dans le cadre d'un programme local de l'habitat (PLH) ou à défaut dans le cadre de la convention elle-même. La réforme des PLH par la loi du 13/8/2004 conduit

à des conventions de durées différentes, de 3 à 6 ans, en fonction de leur degré de conformité ; de plus, un dispositif d'observation de l'habitat doit figurer dans la convention PLH. On observera que ce document ne peut être désormais qu'intercommunal, sans que cela le réduise aux seuls EPCI à fiscalité propre à la différence de la délégation des aides.

Le champ de la délégation est global et comprend **l'ensemble des aides à la pierre** concernant le parc locatif social et le parc privé, les crédits d'études associés mais aussi l'attribution des aides fiscales sous la forme d'agréments de prêts. Si l'on met à part les logements « intermédiaires » privés, les montants maximaux des loyers et les réservations sont fixés dans le cadre de conventions ouvrant droit à l'APL signées par le délégataire mais le contrôle du respect des engagements continu de relever de la responsabilité de l'Etat. La convention de délégation des aides est automatiquement accompagnée d'une convention avec l'ANAH. Les délégataires peuvent par ailleurs conclure une convention avec l'Anru par laquelle elle leur délègue la gestion des concours financiers affectés aux opérations de rénovation urbaine. La capacité des conventions d'adapter les conditions d'octroi des aides ou des plafonds de ressource permettra de tenir compte des situations contrastées d'un bassin d'habitat à l'autre.

De notre point de vue cette délégation particulièrement positive lorsqu'il s'agit d'EPCI aurait gagné à ce que, comme ce fut le cas pour les Communautés Urbaines dès 1983, la loi transfère à tous ces établissements les compétences de gestion des sols dévolues aux communes auxquelles risquent de se heurter leur stratégie en matière de logements sociaux et a fortiori très sociaux. D'autre part, l'exiguïté de certains EPCI ne correspond pas toujours à l'échelle à laquelle nécessiteraient d'être appréhendés les problèmes d'exclusion et de diversité de l'habitat. Un des problèmes induit par cette délégation réside dans les charges de personnel nécessaires même si la mise à disposition des services de l'Etat est possible.

Ces deux aspects expliquent que, dans le cas des communautés de communes de moins de 50 000 habitants, les conditions supplémentaires que le Préfet peut opposer à la délégation portent sur l'existence d'un volume de crédits et d'opérations suffisamment important (5 ans précédents) et sur la capacité des services de la communauté à conduire les actions découlant de la délégation.

Certaines incertitudes au bon fonctionnement de ce système sont à rechercher du côté de l'État. Aura-t-il la capacité à tenir financièrement ses engagements, ce qui ne fut pas toujours le cas à l'expérience des conventions post-PLH. Quel sera le calibrage des aides et le degré de fongibilité? Quelle sera la portée des mises à disposition des services déconcentrés de l'Etat, la stabilité des règles de financement? Enfin, si, dans un premier temps, on peut attendre de ces délégations un effet de levier résultant de la mobilisation de ressources supplémentaires émanant des communautés et confortant celles déléguées par l'Etat, cet effet ne portera-t-il pas en germe une réduction progressive de l'effort de l'Etat?

Conclusion

Après avoir été historiquement envisagée comme un préalable à la décentralisation depuis 20 ans l'intercommunalité à fiscalité propre s'est invitée dans ses réformes. Elle a été le vecteur d'un renouveau des modalités de l'action publique et le pionnier d'une organisation institutionnelle à géométrie variable qui s'affirme aujourd'hui. Toutefois, la transformation des EPCI à fiscalité propre en collectivités territoriales résultant d'une intégration cumulative semble aujourd'hui une perspective tempérée par deux facteurs :

- ↪ de manière externe, par les incertitudes fiscales et financières qui pèsent sur les outils fiscaux et financiers qui furent le moteur de sa mise en œuvre.
- ↪ de manière interne, par l'esprit de l'appel à un acte III lancé par l'ADCF selon un modèle exploitant la notion de chef de file, d'autorité organisatrice au profit du couple communauté/commune. La déconcentration des aides à la pierre qui confère aux EPCI un rôle de chef de file, « d'autorité organisatrice », reproductible dans d'autres domaines, constitue un processus d'apprentissage en ce sens.

Maurice Goze

POLITIQUES RÉGIONALES ET EUROPE

Pierre Delfaud

Professeur des Universités, Université Bordeaux IV

Feder, FSE, Feoga, Ifop, Docup, Sgar, OBJ 1, OBJ 2, OBJ 3, PIC, Interreg, Urban, Leader I, II, plus... autant de sigles, d'eurojargon, que Pierre Delfaud sait mieux que personne (re)situer dans leur contexte. A l'approche d'une nouvelle génération de programmes communautaires 2007-2013, cet Européen, convaincu et convaincant, insiste ici sur un aspect méconnu de la politique régionale européenne : ses effets, directs et indirects, sur la décentralisation et la déconcentration des services de l'Etat. Bon voyage.

On peut se demander si le sujet que j'ai à traiter, tel qu'il est formulé, « Politiques régionales et Europe », est en rapport avec le thème général de la journée. Pour mémoire, nous sommes allés, ces vingt dernières années, dans le sens d'une certaine décentralisation, une décentralisation « à la française », différente de la décentralisation « à l'espagnole » ou « à l'allemande ». Pendant ce temps, l'Europe s'est emparée, contre toute attente, de la politique régionale. Ni le Traité de Rome, ni ceux qui ont suivi n'avaient imaginé que la politique régionale allait devenir la première politique européenne... avec la politique agricole commune ! Lesquelles représentent à elles deux 80 % du budget.

Les observateurs étrangers sont surpris d'entendre que l'Europe gère l'agriculture et l'aide aux régions. Si elle gère aussi le marché unique et la politique de la concurrence, elle n'intervient qu'à la marge sur la recherche, l'industrie, et la politique sociale. Pourquoi l'Europe s'est-elle emparée de la politique régionale? Pour faire court, on peut avancer deux raisons.

La première découle de la compétition qui règne au sein du **triangle institutionnel de l'Europe**. Triangle composé de la Commission, représentante des intérêts supranationaux, des Etats, qui dirigent l'Europe via le Conseil de l'Union européenne, et du Parlement européen, qui essaie d'arbitrer. Depuis 1968, le coup de génie de la Commission européenne, fut de se dire: « *Pour essayer d'affaiblir la tutelle des Etats, il faut passer la muraille du système interétatique, pour entrer directement en contact avec des autorités, des opinions publiques infra-étatiques* ». Ainsi, la Commission s'est mêlée depuis Bruxelles, avec le soutien du Parlement, de l'aide aux régions à problèmes. Alors qu'on aurait pu penser, au nom du principe de subsidiarité, que le Portugal est par exemple mieux placé que Bruxelles pour penser l'aménagement et le développement de l'Algarve.

Pourquoi le Parlement a suivi? De façon simpliste, et au risque de faire frémir Pierre Sadran avec une science politique de Café du commerce, je dirais que les parlementaires européens, élus dans leur pays suivant des procédures diverses, ont trouvé avec la politique régionale des éléments de politique territorialisables qui leur permet d'exister localement en affirmant par exemple: « *Vous voyez, là-bas l'aménagement du virage de notre route, c'est moi qui y ait contribué par une participation communautaire.* »

Reste à convaincre le troisième sommet du triangle, celui qui tient les cordons de la bourse, le Conseil (les Etats membres). Le prétexte de la politique régionale lui a servi à organiser astucieusement des transferts financiers entre Etats. Il était impensable de dire, dans l'Europe des 6, de manière officielle et claire : « *L'Allemagne va verser tant à l'Italie, la France va verser tant à l'Italie.* » Plus tard il est toujours impensable de se dire : « *Eh bien l'Allemagne, ou la France, ou l'Angleterre, vont faire un chèque via le budget européen pour la Pologne.* »

Comme on n'a pas voulu organiser ces transferts directement entre gouvernements nationaux, on l'a fait sous couvert de politique régionale. C'est pourquoi, au lieu de dire : « *L'Allemagne va aider l'Espagne, la France va aider le Portugal* », on dit c'est « *L'Europe qui va aider les zones en difficulté* » ; lesquelles sont principalement situées dans les Etats que l'on souhaite aider. On a ainsi abouti, si je prends l'Europe des quinze, à 11 Etats « créditeurs nets » (c'est-à-dire qui versent plus qu'ils ne reçoivent), et 4 Etats bénéficiaires (dans l'ordre : l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande). Dès cette année, les dix nouveaux Etats vont apparaître dans cette liste, pour des montants relativement limités toutefois.

Si la politique régionale s'est à ce point développée, c'est bien qu'elle permettait de faire avancer la mécanique institutionnelle de l'Europe. Dans l'Europe des six, c'est l'Italie qui a pu être soutenue. Dans l'Europe des neuf, c'est l'Irlande avec, en sus, la Grande-Bretagne pour compenser les effets de la PAC, pour elle très défavorables. N'oublions pas que le Feder est une création britannique ! On souligne toujours l'hostilité des anglais vis-à-vis de toute accélération européenne, mais ce sont eux qui ont créé le deuxième fonds européen après le Feoga.

Le fonctionnement de la politique régionale européenne

Rapidement, cette politique régionale repose sur l'addition de cinq instruments financiers que je vais rappeler, par ordre de mise en place.

Création avec le traité de Rome du **FSE**, Fonds social européen, qui à son origine n'avait pas de vocation régionale. Avant de devenir un fonds d'aide à la formation professionnelle, plus particulièrement réservé aux régions où les problèmes sont les plus élevés, il s'agissait d'un fonds pour aider à la migration de la main d'œuvre. Avec la PAC, on a créé, en 1964, le **Feoga**, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, dont la section O « orientation » est devenue un instrument de politique régionale en milieu rural. En 1975 est créé le **Feder**, Fonds européen de développement régional. Puis, après l'élargissement aux pays du sud, deux nouveaux fonds apparaissent : le **Fonds de cohésion**, qui ne s'applique qu'aux quatre bénéficiaires dont j'ai déjà parlé, et l'**ifop**, Instrument financier d'orientation de la pêche.

Ces instruments fonctionnent dans un système qui s'est progressivement stabilisé, et qui depuis 1988 est balisé avec une programmation pluriannuelle par objectifs, aujourd'hui, au nombre de trois.

L'Objectif 1 pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Lequel consomme approximativement 2/3 des crédits. Sont principalement concernés les 2/3 de l'Espagne, le sud de l'Italie, l'Allemagne de l'est, 1/3 de l'Irlande, et la quasi-totalité de la Grèce et du Portugal, plus les DOM français. **L'Objectif 2** auquel la France (et particulièrement l'Aquitaine) est éligible. Il regroupe aujourd'hui des objectifs très divers qui vont des régions rurales en déprise aux quartiers urbains en difficultés, en passant par les zones de conversion industrielle. Cet objectif repo-

se sur un zonage territorial. **L'Objectif 3** qui s'applique sur l'ensemble des territoires nationaux, sans délimitation. Exclusivement financé par le FSE, il concerne la formation du capital humain.

A ces trois objectifs qui déterminent la politique « ordinaire » de l'Europe, viennent s'ajouter ce qu'on appelait autrefois des « **PIC** », des programmes d'initiative communautaire. Un peu plus impulsés par la Commission européenne, ils ont été jusqu'à 27 ou 28 avant d'être simplifiés, rationalisés et limités à quatre actuellement. A savoir le programme **Urban** rattaché au Feder pour le milieu urbain, le programme **Leader** (innovation en milieu rural) rattaché à la section orientation du Feoga, le programme **Equal** (égalité des chances femmes/hommes) rattaché au FSE, et la série des programmes **Interreg** rattachée au Feder. Les PIC vont disparaître avec la prochaine génération de programmes européens 2007-2013.

Les conséquences de la politique régionale européenne en France

Vis-à-vis de la décentralisation « à la française », quel a été l'apport de cette politique régionale européenne, développée en parallèle ? Deux réponses « extrêmes » sont possibles : en faveur des Etats ou en faveur des régions. La politique régionale a-t-elle soutenu le mouvement de décentralisation et ainsi favoriser le dépérissement des Etats centraux en faveur d'une « Europe des régions » ? Ou a-t-elle renforcé les Etats avec des services déconcentrés aux moyens plus affirmés ?

En réalité, ces deux hypothèses se sont vérifiées selon des processus différents. Je vais ainsi évoquer, d'abord, ce qui me semble s'être inscrit dans un processus de renforcement du rôle de l'Etat, avec, au mieux, un mouvement de décon-

centration, puis, dans un second volet, ce qui est allé dans le sens d'un renforcement des collectivités territoriales, ou du moins de la décentralisation.

1. Le processus de renforcement du rôle de l'Etat

Si le Conseil européen, c'est-à-dire les Etats membres ont cédé sur la politique régionale, ils n'ont pas oublié de la verrouiller ! Concrètement, la mécanique de financement européen pour tous les crédits ordinaires, objectifs 1 et 2, a été totalement récupérée par l'Etat, et ce à plusieurs niveaux.

Premier niveau, le système de financement repose sur un document, appelé **Docup** (Document unique de programmation), négocié entre l'Etat et l'Union européenne, même si les collectivités, notamment les régions y ont été associées. Deuxième élément : ce sont les préfetures de région, au travers des **Sgar**, Secrétariat général pour les affaires régionales qui gèrent les fonds européens, instruisent les dossiers et qui mettent en œuvre les procédures. La période initialement prévue pour le Contrat de Plan 2000-2006 se superposant sur celle du Docup, on peut comparer les efforts accomplis. On s'aperçoit ainsi que l'apport européen à travers le Docup est à peu près du même ordre que celui de l'Etat à travers le Contrat de Plan. En rajoutant l'apport des collectivités locales on retrouve approximativement les trois tiers qui financent le développement et l'aménagement du territoire en France.

Cet équilibre essentiel sera, dès demain (2007), remis en cause avec des fonds européens moins présents en raison de l'élargissement de l'Europe. Avec quel relais financier ? Je prends un exemple qui nous touche particulièrement à l'Université : les pôles technologiques, largement financés par des crédits Feder inclus dans l'objectif 2 et qui vont vraisemblablement s'amenuiser. D'autres modes de financement sont explorés avec le Conseil régional, notamment au travers d'une Maison de l'Innovation, qui tente de regrouper l'existant en recherchant des « économies d'échelle ».

Au final, c'est bien **l'Etat national qui, dans le noyau dur de la politique régionale européenne, s'est retrouvé à la fois le demandeur, l'attributaire et le contrôleur.** C'est la même chose en Espagne. En effet, les fonds européens ne sont pas versés aux communautés autonomes, mais à l'Etat espagnol, qui se faisant s'est permis un luxe inouï – pour quelques temps encore : ne plus avoir du tout de politique régionale nationale ! La seule politique régionale qui existe, étant celle qu'il gère par délégation de l'Union européenne. Un sacré problème de péréquation va se poser le jour où les crédits européens vont disparaître, puisque ni la Catalogne, ni le Pays basque, n'ont jamais versé un sou pour l'Extremadure ou pour l'Andalousie. Les Etats centraux se sont donc servis de ces financements européens pour se renforcer.

A noter qu'au titre de l'expérimentation permise par la réforme constitutionnelle française, une région, l'Alsace, gère les fonds européens ordinaires. Certes, on n'a pas choisi la région la plus défavorisée, donc a priori ce n'est pas celle qui a le plus gros paquet de fonds européens à gérer, il aurait été plus intéressant de choisir la Corse, la Guadeloupe, la Réunion, la Martinique ou la Guyane si on avait vraiment voulu faire une expérience, mais c'est tout de même un premier pas.

2. Le processus de renforcement des collectivités territoriales

Heureusement, par deux autres procédures, la décentralisation a bénéficié de la politique régionale européenne.

La première est antérieure à l'Acte II, ce sont les programmes européens Leader d'innovation en milieu rural, dont la gestion est assurée par des groupes d'acteurs locaux – GAL – issus de la société civile et du monde socio-professionnel. L'enjeu ? Essayer de construire un projet, de passer d'une logique de guichet

à une logique de projet. Cela se fait, inégalement, mais avec un certain bonheur. Ce laboratoire d'expérimentation s'est un peu généralisé avec les Conseils locaux de développement dans les Pays. D'ailleurs, les pays, qui se sont constitués les plus rapidement et les plus solidement, sont ceux qui avaient eu une expérience Leader à l'origine. **L'Europe a ici ouvert une nouvelle voie, en rattachant la consommation de crédits à un dispositif d'association des partenaires locaux.** Ce n'est pas la première fois qu'elle ouvre une telle voie. A la réflexion, avons-nous vraiment besoin de l'Europe pour initier des échanges internationaux d'étudiants? Bien sûr que non, mais quand l'Europe a versé quelques petits « kopeks » sous l'appellation Erasmums, les Universités se sont enfin dit: « *Voilà une bonne idée, on n'y avait pas pensé avant!* ». Si l'Europe a bien des défauts, elle permet de temps en temps de faire avancer des initiatives.

Deuxième élément, qui me paraît très positif, c'est Interreg où il se passe incontestablement des choses. Ces programmes européens qui unissent plusieurs régions de plusieurs Etats membres, vont, sous une allure assez anodine, affaiblir terriblement les Etats nationaux. Si un Etat seul sait parfaitement verrouiller un système, deux, trois ou quatre Etats ensemble ont beaucoup plus de mal à le faire. Bruxelles joue ici très habilement en répartissant dans différents pays les différentes autorités compétentes. Ainsi, un programme peut être géré par l'Aquitaine avec une autorité financière qui se trouve à Madrid. Ce qui permet d'affaiblir un certain contrôle étatique. **Interreg ouvre la porte à une décentralisation à l'échelle régionale au sens des régions françaises.** Pour ceux qui ne connaissent pas, Interreg, troisième génération – en attendant la quatrième – est divisé en trois séries de programmes.

Interreg III A concerne les régions immédiatement frontalières. Pour l'Aquitaine, les provinces espagnoles directement limitrophes et le département des Pyrénées-Atlantiques sont concernés, même si les Landes peuvent en bénéficier selon des procédures associées. A cette échelle s'est élaboré

un programme de coopération transfrontalière fortement doté, qui a généré un certain nombre de projets. A titre d'exemple, je viens de participer à un observatoire transfrontalier de l'emploi, conduit par les syndicats nationaux français et espagnols.

Interreg III B repose sur des collaborations de régions non immédiatement limitrophes mais contiguës dans de vastes ensembles. L'Europe a ainsi été découpée en plusieurs zones, sachant que la bi-appartenance est possible : on peut être rattaché à deux espaces de coopération. C'est le cas de la région Aquitaine, qui appartient à Interreg III B « Espace Atlantique » (avec toutes les régions côtières depuis le nord de l'Ecosse jusqu'à l'Andalousie) et Interreg III B « Sud-ouest européen » (avec 6 régions du Sud-ouest de la France et l'ensemble de l'Espagne et du Portugal).

Interreg III C est constitué de coopérations ponctuelles entre régions européennes non contiguës mais liées par une thématique commune. Cela peut être par exemple la thématique du bois, qui permet d'établir une relation entre l'Aquitaine, l'Estonie, le nord du Portugal et le nord de l'Espagne.

Là, véritablement, les régions ont découvert deux choses : une vraie marge d'autonomie ainsi qu'une possibilité de coopérer à l'international. Cela permet de transgresser un principe extrêmement fort, à savoir celui selon lequel les relations internationales constituent un monopole étatique. Bien sûr, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères surveillent, évitent des dérapages, mais c'est un incontestable espace de liberté donné aux collectivités territoriales.

En conclusion et en réponse à la question : *Est-ce que la politique régionale européenne a participé à la décentralisation ?* Nous dirons « non » pour son noyau central, dans la mesure où l'Etat a récupéré les crédits pour développer un certain nombre d'actions régionales. « Oui » quand on regarde les cas exemplaires de Leader, et celui, plus important financièrement, d'Interreg, qui ont incontestablement ouvert une brèche. Le futur

immédiat devrait aller dans le sens de la décentralisation. Mais rien n'est joué, en raison de la grande discussion qui anime le futur budget communautaire : participation de 1 % du PIB européen ou de 1,14 % ? Si on s'en tient à 1 %, et donc à la fourchette basse, cela risque d'entraîner pour la France une disparition des programmes ordinaires (Feder Objectif 2 par exemple). Seules seront servies, à l'échelle des 25, les régions les plus défavorisées (Objectif 1). Si, par contre, l'hypothèse des 1,14 % l'emporte, il n'est pas exclu que des anciens programmes puissent se maintenir.

Avec une interrogation quant à la volonté décentralisatrice de l'Etat français, en fonction de la majorité au pouvoir en 2007 : continuera-t-il de faire une gestion très étatique des fonds européens, ou va-t-il dire que l'expérimentation alsacienne (gestionnaire des fonds européens) est probante et transférer les fonds européens comme il vient de le faire pour une partie de la TIPP ? Rendez-vous dans deux ans.

Pierre Delfaud



LE ROSSIGNOL



L'ESSENTIEL EST DANS LE MAIL ?

Entre fond d'écran coloré et texte au format rtf., plongez dans le quotidien de PQA en consultant quelques uns des mails, pardon des courriels, reçus par l'équipe. Rarement impersonnels et protocolaires, souvent très sympathiques et hyper synthétiques, ces messages laissent une empreinte des relations qui se tissent, année après année, entre un centre de ressources et ses usagers⁽¹⁾; qu'ils soient chefs ou sous-chefs de projet, experts ou étudiants, salariés ou bénévoles associatifs, chercheurs d'or ou d'emploi, fonctionnaire territorial ou de l'Etat... Merci à vous. Et à bientôt de visu.

> Bonjour, je vous remercie pour la publication *Horizons aquitains* que vous m'avez fait parvenir. Ce document permet d'identifier les partenaires possibles pour des échanges méthodologiques. Je suis intéressée par les suites que vous pourrez donner à ce dossier. cordialement.

> Nous avons souhaité recevoir *Pan-Gramme*, votre bulletin d'information, ce qui est pour l'instant le cas mais nous la recevons en 6 exemplaires ce qui n'est pas utile; serait-il possible de ne conserver dans votre mailing qu'une seule de ces 6 personnes? En vous remerciant pour la prise en compte de cette demande.

(1) Pour celles et ceux qui découvrent notre activité, sachez que nous essayons de faire circuler des informations utiles sur le développement local à travers l'organisation de rencontres, l'animation d'un site internet, l'appui-conseil aux porteurs de projet, un service de documentation et la publication d'une lettre mensuelle (ou presque)... et d'une revue trimestrielle, que vous êtes en train de lire !

> Bonjour, enfin le site de pqa existe ! Il est très agréable et facile à consulter, juste 2 remarques puisque nous sommes sur de la construction interactive : sur les documents je suppose que vous n'avez pas eu le temps de tout mettre en ligne. Sur la fiche de notre Pays je pense qu'il serait important de préciser que nous sommes porteur d'un projet pilote.

> Bonjour à tous, je vous renvoie comme convenu quelques documents pour info qui pourraient compléter les pages du site concernant notre contrat de ville. Je vous envoie aussi la brochure de présentation réactualisée (en couleurs !). N'hésitez pas à nous contacter pour plus de renseignements, des réactions, des suggestions... A bientôt.

> Nous souhaiterions annoncer cette manifestation sur votre site internet et la diffuser également auprès de l'ensemble des membres de votre réseau. Vous trouverez ci-joint un texte de présentation du forum de l'emploi ainsi que la plaquette avec le bulletin d'inscription. Je suis à votre disposition ainsi qu'à celle de toutes les personnes intéressées pour tout renseignement complémentaire. Merci de me confirmer par mail si c'est possible de le mettre sur internet et d'envoyer l'info aux adhérents. Cordialement.

> Ci-joint un compte-rendu de notre groupe de travail tu crois que tu peux faire une diffusion de quelque chose là dessus ? Au moins la date et le lieu de la prochaine réunion. merci.

> Comme suite à notre conversation téléphonique, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint l'annonce de recrutement pour un chargé de mission politique d'accueil des gens du voyage. Vous en souhaitant bonne réception, et en vous remerciant pour la diffusion sur votre site internet. Cordialement.



> Décidément en ce moment on est vachement connecté! Voici une annonce de poste à pourvoir dans notre service, vous est-il possible de la mettre en ligne? Thanks.

> Bonjour, suite à l'offre d'emploi passée sur votre site, nous avons reçu de nombreuses candidatures. Nous souhaiterions arrêter la diffusion car nous sommes en phase finale de recrutement. Merci de votre collaboration. Cordialement.

> En refaisant le tour du site, il y a cette idée de partage, de mise en réseau entre les acteurs... alors où est l'espace de discussion où l'on peut s'échanger de bons tuyaux, ou papoter sur nos préoccupations professionnelles? Par exemple aujourd'hui mon souci est de trouver des prestataires pour une mission d'accompagnement, j'aurais pu le lancer sur un forum par exemple...

> Bonjour, je suis passé voir PQA mercredi 25 mai, assez rapidement puisque je devais reprendre un train pour Paris. J'ai vu quelqu'un qui, je crois, s'appelle Mme Denjean, qui m'a fourni des infos sur la politique de la ville et les contrats de pays. Quelle démarche suivre pour emprunter les documents qu'elle m'a conseillé? Merci beaucoup par avance, à bientôt j'espère, cordialement.

> Bonjour, merci pour les infos sur la journée que vous organisez le 29 juin. Effectivement, le public attendu est très intéressant pour de jeunes professionnels diplômés!!! Je réserve d'ores et déjà cet après-midi pour assister à la rencontre, je ne manquerai pas de transmettre cette info à mes collègues de promo. (Les résultats des examens sont très positifs). Merci.

> Bonjour, vous serait-il possible de me faire parvenir par mail la lettre d'invitation de la journée que vous organisez le 1^{er} juillet, que je puisse la transférer aux élus pour information, car je ne pense pas qu'ils puissent s'y rendre. Je vous remercie. Cordialement.

> J'ai eu connaissance de votre conférence sur la notion de réseau en consultant le billet Pan-gramme. Or, votre site Internet (**www.aquitaine-pqa.fr**) est hors service; de ce fait pourriez-vous m'envoyer le programme de cette journée, qui me semble très opportune compte-tenu de notre projet. Par avance, je vous remercie. Cordialement.

> Cher Monsieur, je voulais savoir si vous pouviez me faxer une copie de la convention relative à mon intervention en terre aquitaine de manière à ce que je puisse vous faire partir la facture (je crois que c'était sous forme de droits d'auteur, mais je ne m'en souviens plus) et les frais de déplacement. Je tenais à vous remercier encore pour l'invitation (et désolé d'avoir dû fuir aussi vite). Bien cordialement.

> Bonjour Monsieur, nous arriverons à l'aéroport de Bordeaux mercredi à 7 h 40 (vol AF 7800 en provenance de Lyon). Serait-il possible que quelqu'un vienne nous chercher? Vous nous avez demandé un canevas de notre intervention, vous le trouverez en fichier joint. Serait-il possible que vous mettiez à notre disposition un retro-projecteur ainsi qu'un vidéo-projecteur? Enfin, je vous envoie également une présentation de notre association et de notre établissement public expérimental.



> Bonjour, merci de votre invitation. Je ne serai pas disponible à cette date. Remettons mon intervention à la rentrée si vous voulez. Bonne chance !

> Bonjour, nous avons 65 inscrits pour vendredi. J'ai fait reproduire le dossier participants à 110 exemplaires et j'ai réservé une vidéo projecteur au cas où. Je n'ai pas eu de nouveaux contacts avec les intervenants, à part avec l'un d'entre eux qui aimerait que tu le contactes pour savoir si, l'un d'entre vous, aurait une place en voiture car nous sommes au complet...

> Bonnes fêtes et meilleurs vœux de réussite de vos projets personnels et professionnels, en attendant de vous rencontrer à nouveau en 2006.

> Bonjour, je m'installe très prochainement dans la région Aquitaine, plus précisément en Gironde et je suis à la recherche d'un emploi dans le développement touristique. Vous trouverez ci-joint mon CV, je vous remercie d'avance pour sa diffusion. Cordialement.

> Bonjour chers amis, je ne vais pas y aller par 4 chemins, je convoite fortement le poste de coordinateur de quartier suite à l'annonce publiée sur votre site. J'aimerais avoir vos infos : Ont-ils qqun en vue pour ce poste ? Le poste est-il quasiment pourvu ? Ont-ils beaucoup de candidatures ? Quel est votre avis personnel sur la question ? Ensuite, comme je voudrais postuler, j'aimerais un petit briefing de votre part sur la situation de la polville en Aquitaine. Vous pourriez me faire ça (même par téléphone... juste histoire que j'ai pas l'air bêta en les voyant).

> Bonjour, juste pour vous dire que je reviens bientôt!!!! J'ai enfin eu mon poste en tant qu'attaché territorial. je serai en poste au sud de la Gironde à partir du 01/09. Bref, vos stagiaires s'en sortent pas si mal. A bientôt je pense... Bises.

> Bonjour, j'ai reçu le dernier exemplaire d'*Horizons aquitains* et je suis très fière d'y être présente. Je ne sais pas si vous étiez aux Assises. Pour ma part, j'y suis allée mais n'ai pas eu le plaisir de vous voir. Il faut dire qu'il y avait du monde. A bientôt peut-être. Cordialement.

> Pour la proposition d'article, oui sur le principe... mais pour quelle date? Bien à vous.

> Salut, concernant l'article je suis à la bourre mais je devrais pouvoir te livrer les 3-4 pages (10 à 15 000 signes) la semaine prochaine, si ce n'est pas trop tard.

> Help! Je ne remets plus la main dessus cet article (arrêtez de ricaner en disant « comme d'hab », c'est désobligeant, d'autant qu'avec l'âge, ça s'amplifie; dimanche, je n'ai pas retrouvé ma carte d'électeur!!!). Est-ce que vous pouvez me faire une zoulie photocopie et me la faxer? Merci

> Salut, Je te retourne la fiche d'expérience dans laquelle j'ai modifié et actualisé quelques paragraphes (en rouge dans le texte). Merci de la mettre à jour en conséquence. A bientôt, cordialement.

> « Ces 2 fiches d'expérience sont ok pour diffusion. »



> Mes fonctions de présidente de l'association nationale m'amène à constater la qualité tout à fait exemplaire de l'expérience aquitaine... Bien sûr, je resterai sensible à participer à vos travaux de capitalisation dont le chantier me semble inachevé. J'émet le souhait de rester personne ressources... Même si ce dossier est complexe il me semble rester d'actualité et si vous me permettez une image les cathédrales ont mis plusieurs siècles à se réaliser malgré la foi de leur constructeur... alors tous les espoirs sont permis!!! Mon adhésion au centre de ressources est pleine et entière, même si mon rattachement administratif s'est éloigné... Je souhaite donc pleine réussite à toutes vos entreprises.
Très cordialement.

> Bonjour, absente jusqu'au 15 juillet, je ne prendrai connaissance de vos messages qu'à compter du lundi 18 juillet. Pendant mon absence, merci de ne pas saturer ma boîte mail. A bientôt.

> Hello , VISIT Our MedsByMail Shop and Save over 80% VIAGRA VALIUM CIALIS and many other You get many benefits here. Among them :

- Total Confidentiality
- Worldwide guaranteed delivery
- Easy to Order

Have a good day.

> Votre message a été rejeté. Adresse messagerie inconnue ou non autorisée. Veuillez contacter votre administrateur de messagerie.

> Bonjour à toute l'équipe de PQA!!!
Je reçois la newsletter de façon un peu spéciale, genre :
« nstpqr.taudvp, etc., etc... » Y a-t-il moyen de l'avoir sous un autre
format? Merci et désolée de vous embêter. A bientôt.

> Bonjour, merci mais malheureusement le lien ne marche pas. Pouvez-vous envoyer un programme
par mail? Bien cordialement.

> Désolée, j'ai oublié d'attacher ce
fichier dans le précédent message.

> Bonjour, Ok pour la brève à mettre en
ligne, avec en plus l'adresse de notre site. Pour ce qui est de la fiche
d'expérience je m'en occupe également. Merci de votre intérêt

> Snif! Je n'ai pas réussi à trouver 2 h
d'affilée pour rédiger ce que tu m'avais demandé. Tant pis pour moi!
J'en suis sincèrement désolée. Bonne semaine.

> Veuillez trouver ci-joints, pour diffusion auprès des acteurs concernés la circulaire et le courrier d'accompagnement signé des ministres. Ils (les documents pas les ministres!) vous sont adressés ce jour par courrier.

> J'organise un stage du 6 au 10 décembre autour des problèmes de la médiation. Dans ce cadre, je souhaite aborder la problématique des nouveaux territoires de projet et parler plus particulièrement des Pays. Pourriez-vous intervenir sur le sujet le mercredi 8 décembre de 9 h 30 à 12 h? Si oui, je vous communiquerai d'autres informations. Bien amicalement.



> Ci-joint la convocation à la réunion du 6 juillet. Courrier officiel suit.

> Dis moi est-ce qu'on pourrait manger ensemble cette semaine pour préciser les attendus et le contexte de notre projet ?

> Voici trois propositions concrètes :

1. - Un séminaire pour lequel je peux venir à Bordeaux prochainement afin d'y travailler avec vous. **2.**- Réalisation d'un doc. écrit annuel. **3.** - Montage d'une conférence. Il s'agit là de propositions plus ou moins réfléchies de ma part, vous avez peut être des idées sur ces trois points... d'autres propositions... Dans l'attente de vos réactions.
Bien cordialement

> Nous affinons peu à peu le programme de nos journées de formation et notre recherche d'intervenants pourrait-on travailler ensemble le programme de la seconde journée qui serait plutôt le 19, 20 ou 21 janvier pour des raisons de disponibilité de salle permettant un travail en ateliers l'après-midi, quelles sont les expériences régionales qui pourraient être présentées ? A très bientôt.

> Salut l'équipe ! Trois rappels, certains m'ont déjà répondu pour l'un ou pour l'autre, je ne fais pas le tri, je réexpédie à tout le monde. **1.** Le 23 au soir : l'intervenant arrive à 20 h 15. Il faut faire un *fedd-back* et une révision du déroulé de la manifestation ; il vaut mieux le faire agréablement : donc, proposition de dîner ensemble. Il faut que je sache combien de convives, pour réserver. Donc, *thanks for your answer*. Observation : il y aura aussi, sans doute, une journaliste. **2.** Réunion du collège d'animation le lundi 27 à 16 h. **3.** Atelier permanent le 28, repas surprise, il me faut aussi les participants. Réponse obligatoire !

> Bonjour, je dois vous avouer que le report de cette journée m'arrange bien car j'ai la tête dans le guidon du fait d'un congé maternité précoce, d'une chargée d'étude dont je dois assumer les engagements. Parfait pour 2006.

> Rectification de mon mail précédent : le module aurait lieu le 9 et 10 mars (jeudi et vendredi) et non le 8 et le 9. Tant pis pour la journée internationale des femmes !

> J'ai quelque peu tardé à vous tenir informer de l'évolution de notre projet de formation car à la date dite il n'y avait que 4 inscrits. Une semaine après, il n'y en a que... 5!!! On a décidé d'annuler, ce qui me semble préférable. Désolé de vous avoir mis à contribution pour un projet qui capote mais je reste persuadé que notre proposition peut trouver un public et que le travail que nous avons réalisé pour sa préparation pourra « resservir » à un autre moment. J'espère que vous n'aviez pas pris d'engagement ferme vis-à-vis d'intervenants pressentis. Pour ma part, j'ai apprécié votre disponibilité autour de cette thématique et regrette que l'occasion qui vous était offerte d'intervenir ensemble « ville-pays » ne puisse pas pour le moment se concrétiser... A bientôt.

> Bonjour, de retour à Nantes, je voulais vous remercier pour votre accueil à PQA et la visite éclair qui m'a permis de rencontrer l'équipe et les locaux ! J'ai eu mon train à la volée mais je l'ai eu, donc promis j'arrêterai de critiquer le tram bordelais... Vendredi dernier, j'étais aux « Etats généraux du développement territorial » à Lyon et je tiens à vous informer que vous avez été souvent évoqués par les participants pour la qualité de vos services, alors voilà, autant vous le dire, ça devrait vous faire plaisir ! Bonne continuation à tous. Bien cordialement.



> Salut à tous, ce n'est pas une rumeur...

J'ai appris la nouvelle hier – juste après notre réunion – mais j'attendais confirmation de l'info pour vous annoncer qu'effectivement nos cogitations d'hier resteront, pour l'instant du moins, dans nos tiroirs... ! La rencontre régionale est bien annulée... Merci pour le temps que vous m'avez accordé...

> Merci de l'info. A+

> Hello, serait possible d'utiliser la salle de réunion de PQA pour notre prochain Conseil d'Administration ?

> Bonjour,

Pouvez-vous me transmettre un devis pour la commande de l'ouvrage : *Les chefs de projet, éditions Pays et quartiers d'Aquitaine, printemps 2004*. Cette commande est à envoyer en Polynésie Française à l'adresse suivante : Tahiti à l'intention du Chef de projet, politique de la ville, Centre Moana Nui Mairie de Punaauia. Merci de prendre en compte les frais de port dans votre devis. Salutations !!

> A quoi peuvent servir ces chiffres ?

→ N 44 50 18

→ W 000 35 19

C'est l'adresse mondiale de PQA... (Coordonnées GPS...) 44 degrés Nord, 50 min, 18 sec 000 degrés Ouest, 35 min, 19 sec. A+

> Salut les copains ! Avez-vous reçu ce mail ?



? *Qui sommes-nous ?*

Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA) est un centre de ressources régional sur le développement territorial, créé en 2002 par l'Etat, le conseil régional d'Aquitaine, l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, l'Université Montaigne de Bordeaux 3, l'Université Montesquieu de Bordeaux IV, l'IEP de Bordeaux et le CESR d'Aquitaine pour qualifier les acteurs du développement territorial (collectivités, services Etat, associations, chercheurs, étudiants, société civile).

PQA propose

- ↪ des rencontres (journée régionale, cycle, conférence-débat...)
- ↪ un appui aux porteurs de projet (service question-réponse, conseil, site Internet, documentation)
- ↪ des publications (Horizons Aquitains, Pan-gramme, fiche d'expériences, dossiers...)

Pour

- ↪ Favoriser l'échange entre acteurs urbains, périurbains et ruraux
- ↪ Consolider le dialogue entre la recherche et la pratique



Pour s'abonner : 05 56 90 81 00

30 euros / an, soit 3 Horizons aquitains, 10 Pan-Gramme, une newsletter + les invitations aux rencontres de PQA

Rendez-vous sur www.aquitaine-pqa-fr

Actualisé quotidiennement, ce site regroupe et diffuse des informations sur l'actualité du développement local... et sur PQA !

« Ce n'est pas un hasard si nous avons la classe politique la plus âgée d'Europe, situation qui présente un certain nombre de conséquences, sur lesquelles nous n'avons pas assez réfléchi. Je ne suis plus un teenager, alors je ne plaide pas forcément en fonction du jeunisme, mais enfin il est clair qu'il y a un certain nombre de qualités, de dynamisme, de volonté de faire qui s'érousse avec l'âge. C'est moins l'âge qui est en cause, que le fait d'être trop longuement renouvelé dans la même fonction. Ce qui vous rend non seulement moins enthousiaste, mais surtout plus dépendant de votre propre histoire, de votre sentier. Quand on a tracé un sillon, on a du mal à se mettre un petit peu de côté pour regarder. »

D'accord / pas d'accord avec cette réflexion, signée Pierre Sadran ? Au-delà de la « classe politique » précitée nous sommes tous invités à nous mettre « un petit peu de côté pour regarder » et ainsi renouveler nos pratiques. Les quatre histoires de la décentralisation, racontées dans le dossier central sont à (re)lire en ce sens. Tout comme les réflexions sur l'évaluation, les programmes européens, la culture et la structuration de réseaux... avec ou sans courriels. Clin d'œil amusé au dernier article de ce 5^e numéro d'Horizons Aquitains, qui démarre par un inoubliable concert de violoncelle chez l'habitant.

Très bon hiver 2006

Horizon : [orizon] n.m : « limite circulaire de la vue pour un observateur qui en est le centre ».

Vos réactions sur www.aquitaine-pqa.fr
> Rubrique « publications »

10 € TTC

Abonnement : www.aquitaine-pqa.fr > Rubrique « Publications de PQA »