

Jean-Jack Queyranne
Président de la Région Rhône-Alpes
1 esplanade François Mitterrand
CS 20033
69269 Lyon CEDEX 02

Monsieur le Président,

Le vice-président de la Région Rhône-Alpes délégué à l'aménagement du territoire, Monsieur Hervé Saulignac, a convié le 10 juillet 2014, les présidents des CLD des 8 territoires concernés par la suspension des CDDRA pour expliquer le contexte et les raisons de cette suspension. Au cours des échanges que nous avons eus à cette occasion, Hervé Saulignac nous a notamment suggéré de réfléchir au devenir des CLD dans le cadre des organisations qui seront mises en place dans la nouvelle Région Rhône-Alpes-Auvergne, et de vous faire parvenir toutes les suggestions qui nous sembleraient utiles.

Le CLD de la Boucle du Rhône en Dauphiné que je préside a décidé lors de son assemblée plénière de décembre 2014 de constituer un groupe de travail ayant pour thème la démarche participative avec comme objectifs :

- De faire des propositions à la Région Rhône-Alpes sur le devenir des CLD,
- De mener une réflexion sur la démarche participative sur notre territoire.

Un stagiaire, Julien Peyre, étudiant en master de développement des territoires ruraux, nous a accompagnés durant 4 mois au printemps dernier, pour mener ces travaux qui ont été alimentés en particulier par les éléments suivants :

- Interviews d'élus et de techniciens de notre territoire
- Echanges avec une dizaine de CLD
- Enquête effectuée par la Région RA auprès des CLD en 2013
- Evaluation du CDRA de la Boucle du Rhône en Dauphiné effectuée par les cabinets ARGOS et BLEZAT début 2014

Les premiers résultats de nos réflexions ont fait l'objet d'une lettre d'information diffusée en juillet dernier. Nous la joignons au présent courrier à titre d'information.

Nous allons par ailleurs continuer nos réflexions dans les mois à venir en ouvrant notre groupe de travail aux élus du territoire intéressés pour réfléchir ensemble sur cette thématique et définir comment faire progresser cette démarche participative sur la Boucle du Rhône en Dauphiné.

Notre contribution sur le devenir des CLD est articulée ci-après en 3 parties : **constat, enjeux et propositions.**

1 – Constat

Nous avons essayé d'évaluer l'apport des CLD par rapport à 3 des objectifs initiaux qui leur ont été définis par la Région :

❖ L'accompagnement de la procédure CDRA/CDDRA

Ce premier objectif, sur lequel est axé cette politique ne constitue pas le cœur de l'action des CLD les plus actifs. Cette participation, très institutionnelle, uniquement consultative est même perçue par nombre de CLD comme une phase très peu intéressante et procédurale sur laquelle seuls quelques membres se positionnent. Seules les phases de définition des projets et des actions permettent dans la plupart des CLD, des échanges fructueux entre élus et société civile et une vision partagée du territoire, mais cette synergie reste ponctuelle et s'arrête souvent après l'arbitrage des élus.

Ce fonctionnement par « avis » sur les orientations ou les projets portés par les élus et travaillés par les techniciens en amont, est source de frustration pour les citoyens parce qu'ils arrivent alors que l'essentiel du travail de réflexion et d'orientation a été réalisé. Les avis sont, de plus, souvent demandés à la hâte, ne permettant pas une réflexion approfondie, un dialogue ou un apport.

❖ L'information et la consultation de la société civile et des citoyens

Cet objectif apparaît dans les faits, très difficile à matérialiser du fait de la complexité du fonctionnement des contrats et d'une reconnaissance souvent faible du territoire de projet. L'objectif d'élargir le cercle des participants ou ponctuellement, de mobiliser ou d'informer plus largement la population, est partagé par la plupart des CLD mais s'avère difficile à mettre en œuvre parce qu'il demande des moyens humains et financiers importants (animation, communication, organisations de forum, conférence, action, etc.). Du fait de leurs prérogatives, les CLD sont davantage orientés vers un objectif délibératif que participatif : on privilégie la qualité des débats à la quantité des participants. Nonobstant ces difficultés, de nombreux événements ponctuels ont permis de toucher un large public (forum mobilités, cycle de conférence sur les évolutions territoriales, forum sur la culture, ateliers prospectifs, etc.).

❖ La possibilité de répondre à des demandes spécifiques du comité de pilotage ou de s'autosaisir de sujets de réflexion en lien avec le projet de développement territorial et de prospective

Les contacts avec de nombreux CLD permettent de pointer un champ d'action semble-t-il trop peu évalué, celui des multiples travaux menés à l'initiative des participants des CLD ou à la demande des élus. Ces travaux peuvent porter sur des thématiques telles que la transition énergétique, la consommation locale, les mobilités et les transports, la culture, la prospective territoriale, etc. Ces travaux thématiques qui débouchent souvent sur des réalisations concrètes (forum, ateliers, réunion publique, rapport...) sont les plus porteurs d'intérêt et d'investissement pour les citoyens et apportent aux élus et techniciens de nouvelles connaissances, des réflexions et un autre regard sur des sujets souvent peu abordés. Ces prérogatives s'apparentent à l'activité principale des conseils de développement de métropole ou d'agglomération : apporter une analyse sur une question à l'échelle territoriale et avec une approche prospective.

Mais cela implique des moyens d'animation humains et techniques importants et une implication des membres pour mettre en œuvre des formes d'animation adaptées à une appropriation et une participation plus large de la société : méthodes d'animation en atelier, conférences ou formations-actions ponctuelles, ateliers prospectifs, plateformes en ligne (boîte à idée, cartographie collaborative...), mise en réseau d'associations ou avec d'autres CLD, etc.

Il faut également noter que les CLD dépourvus d'animateur dédié, soit depuis le début, soit plus souvent depuis le départ non remplacé de l'animateur, sont des CLD qui ne se sont jamais saisis de thématiques propres en dehors d'une participation à minima aux travaux dans le cadre des CDRA. L'activité y est minime, dépendante du rythme du CDRA et ne repose bien souvent que sur quelques membres du bureau. Le lien entre participation de la société civile et animation est donc clairement établi.

2 – Enjeux

Depuis plus de vingt ans avec le développement de l'intercommunalité et des territoires de projets, et surtout ces derniers mois avec les lois MAPTAM et NOTRe, les changements de périmètre des Régions et de compétences qu'elles induisent, les citoyens semblent plus que jamais en incompréhension face au fonctionnement institutionnel des collectivités territoriales et des EPCI.

De plus le texte voté de la loi NOTRe ne prévoit plus d'élection directe des conseillers communautaires des EPCI comme cela était prévu dans le texte initial, mais le maintien du simple « fléchage » lors des élections municipales. Les citoyens/électeurs devront donc se contenter de voter pour les candidats aux élections municipales sans avoir une quelconque visibilité sur les projets qui seront mis en œuvre dans les EPCI.

Le fossé entre attentes des citoyens et actions des politiques risque donc de plus en plus, amenant son lot d'abstention et de vote populiste.

Il nous semble donc indispensable de maintenir et d'amplifier, plus que jamais, l'inclusion de la société civile dans la politique de la Région, à la fois pour améliorer la connaissance qu'ont les citoyens de cette politique, et pour les faire contribuer à la définition de ces politiques au sein des territoires.

Par ailleurs, le cadre national qui s'impose aux conseils de développement des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux -équivalents des territoires CDDRA-, créés par la loi MAPTAM en 2014, est très proche de celui défini par

le conseil régional en 2005 pour les CLD (illustrant la démocratie participative souhaité). Même si ce cadre législatif laisse de larges libertés sur les modalités de gouvernance, il réaffirme la nécessaire implication des acteurs de la société civile dans la définition et la gouvernance des projets de territoire. Le prochain conseil régional ne pourra l'ignorer et aura même tout intérêt à préciser et renforcer cette participation de la société civile pour donner toute leur dimension de porteurs de sens et de projets aux territoires.

3 – Propositions

Dans le cadre proposé aux CLD en 2005, la Région a laissé une grande marge de manœuvre aux élus locaux pour fixer la composition des CLD et leur intégration au processus décisionnel. Ces libertés données ont conduit à des fonctionnements et une intégration des CLD à géométrie variable selon les territoires mais aussi dans le temps, en fonction de la connivence du CLD avec les élus. Il nous semble que ces marges de manœuvre laissées à la discrétion locale, gagneraient à être réduites et précisées pour conformer les fonctionnements locaux aux attentes de la Région. Au vu du décalage entre l'apport effectif des CLD et les objectifs initiaux de la Région, et de la croissante nécessité de reconnecter les citoyens au politique, il semble nécessaire de réorienter l'action des CLD et de maintenir un soutien financier qui leur est indispensable.

De même, dans sa délibération du 12 juillet 2012 approuvant les évolutions des CDDRA, le conseil régional faisait déjà figurer dans l'annexe 5, des éléments de plus en plus prégnants aujourd'hui, préconisant d'aller vers des projets transversaux à forte valeur ajoutée, vers des projets visant la mise en réseau d'acteurs et le développement de filières à l'échelle territoriale et des projets ayant une portée intercommunale voire supra communautaire ou à l'échelle du territoire CDDRA. Sur ces objectifs de structuration du territoire dont on sait la difficile concrétisation sur le terrain, il apparaît que les acteurs de la société civile ont une grande place à jouer, particulièrement parce qu'ils se placent plus volontiers à l'échelle du territoire vécu et perçu, que comme défenseur de leur commune.

Ainsi, en lien avec ses objectifs et le constat qui vient d'être fait sur les CLD, **nos propositions pour la place de la société civile dans la gouvernance des futurs contrats sont de deux ordres :**

❖ Préciser les rapports entre élus et CLD et affirmer la place du CLD dans la gouvernance des contrats

Le fonctionnement purement consultatif par la formulation d'avis semble peu pertinent parce qu'en ne permettant pas de dialogue il est source d'incompréhensions et de frustrations. Il y a tout intérêt à favoriser des temps de dialogue direct entre élus et société civile qui permettent une meilleure compréhension et appropriation des apports des uns et des autres dans une logique de collaboration.

Cette optique correspond d'ailleurs au mode de gouvernance des programmes européens Leader, dont le Comité de programmation est constitué pour moitié d'acteurs de la société civile et pour moitié d'élus.

Les trois dernières périodes de programmation Leader depuis 2000, ont permis de mailler une bonne partie des territoires ruraux de Rhône-Alpes. La Région, comme les territoires qui ont porté ces contrats, en connaît les modes de gouvernance -qui ont semble-t-il permis la réussite de ces programmes. A l'heure où 30 territoires rhônalpins ont été sélectionnés pour le programme Leader 2014-2020 (en cours de conventionnement avec la Région), et où l'actuelle politique de développement régional s'apprête à évoluer -du fait de la fusion avec la Région Auvergne-, nous proposons que la gouvernance des contrats de développement s'inspire de celle du programme Leader.

La plus-value de la société civile n'est pas à chercher dans des avis sur des actions déjà définies mais sur les apports d'expertise et de réflexion qu'elle peut faire au moment de la définition du projet de territoire, des actions à mettre en place et dans les arbitrages à effectuer entre ces actions. Cela ne pourra se faire qu'au travers d'une instance unique de gouvernance mixte, associant élus et citoyens autour d'une vision stratégique partagée.

❖ Promouvoir les démarches ascendantes et soutenir l'expérimentation locale.

L'étude du fonctionnement des CLD permet de dire que ce sont ces actions à l'initiative du CLD qui mobilisent les citoyens et permettent des apports pour les élus et les techniciens. La plupart des CLD lancent également des travaux sur des thématiques à l'échelle du territoire et proche des attentes des habitants (consommation locale, mobilité, culture...). Ceux-ci permettent une plus large mobilisation de la société civile et une meilleure reconnaissance des territoires de projets, des structures qui les portent et de l'action régionale. Les questions de l'identité territoriale ou de la prospective territoriale sont de plus en plus investies par les CLD et suscitent un fort intérêt de l'ensemble de la société civile. Le portage de telles questions par les CLD aux côtés des élus et techniciens et par le biais d'ateliers, de forums, de plateforme numérique, etc. doit être promu pour une meilleure

appropriation du territoire par ses habitants et une meilleure acuité de la stratégie territoriale des élus et techniciens.

Ces thématiques, portées par les CLD, élus et techniciens, conduisent souvent à des actions ponctuelles qui gagnent à être reconnues et soutenues parce qu'elles constituent de rares ouvertures vers le grand public. Elles permettent ainsi, une meilleure reconnaissance et appropriation du territoire, de ses problématiques et de sa gouvernance.

Une autre perspective d'action que quelques CLD ont en projet serait de valoriser un fonctionnement en réseau à la fois avec d'autres CLD (ou conseil de développement d'agglomération) et avec d'autres structures du territoire. Le travail en réseau des CLD (notamment autour de Grenoble) permet de traiter de problématiques territoriales à des échelles qui leur correspondent (mobilité notamment) et d'apporter une meilleure analyse du territoire pour les élus et les techniciens.

Le CLD pourrait également, par les moyens d'animation qui lui sont conférés, permettre la mise en synergie et la convergence de plusieurs actions vers plus de complémentarité, vers des objectifs communs ou à travers des actions communes (notamment dans le domaine de la culture). Il semble que cette prérogative de mise en réseau des acteurs locaux permettrait une meilleure cohérence et efficacité des moyens engagés qui servirait les porteurs de projet eux-mêmes, les techniciens et les élus dans leurs arbitrages et la Région.

Ces propositions promeuvent une complémentarité de la société civile avec le travail des élus et des techniciens qui va dans le sens d'une meilleure efficacité de la politique de développement.

Une plus forte autonomie doit être accordée au CLD sur des thématiques localement difficiles à traiter par les élus et les techniciens par manque de temps ou de compétences sur ces sujets. On peut penser en particulier à la culture, à l'agriculture ou au monde associatif, domaines dans lesquels les acteurs sont nombreux et la cohérence des actions à l'échelle territoriale par leur mise en réseau a beaucoup à apporter. Il pourrait être expérimenté l'octroi au CLD d'une partie du budget des contrats de développement sur certaines thématiques. Le CLD pourrait mettre en réseau les acteurs et être autonome dans son arbitrage et la décision – avec la participation d'élus au même titre que les membres du CLD.

Ces propositions que nous faisons aujourd'hui sur ces territoires de projets seront d'autant plus nécessaires à l'échelle des intercommunalités, à l'heure de l'accroissement de leurs périmètres, de leurs compétences et de leurs pouvoirs. Ces évolutions des intercommunalités rendent plus nécessaire que jamais une participation accrue de la société civile aux orientations et décisions qui y sont prises, comme le prévoit la loi NOTRe du 7 août 2015 (création de conseils de développement pour celles de plus de 20.000 habitants).

Nous espérons que ces propositions retiendront toute votre attention et nous restons à votre disposition pour les développer de vive voix.

Nous vous précisons qu'elles seront communiquées à l'ensemble des listes en présence aux élections régionales de décembre prochain, ainsi qu'aux territoires de projet rhônalpins.

En vous souhaitant bonne réception, veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de nos sincères salutations.

Pour le CLD,
Le Président,
André Mansiaux



Copies :

- M. Hervé Saulignac, Vice-président Région Rhône-Alpes délégué à l'aménagement du territoire,
- Mme Lela Bencharif, Vice-présidente Région Rhône-Alpes déléguée à la démarche participative, à la vie associative et à l'éducation populaire,
- M. Belkacem Lounes, Chef de projet régional CDRA,
- M. Alain Moyne-Bressand, Chef de projet local CDRA,
- M. Christian Giroud, Vice-président du SYMBORD en charge du CDRA,
- M. Gérald Joannon, Président du SYMBORD.