

Groupe de travail sur la « démarche participative »

Conseil Local de Développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné

Rapport de stage

Julien PEYRE



Introduction.....	3
Bilan des travaux sur la démarche participative	4
1. Les expériences locales	4
2. Initiatives citoyennes.....	7
3. L'enquête auprès des élus et techniciens	8
a. Entretiens avec les élus	8
b. Entretiens avec des techniciens	16
4. Bilan du groupe de travail	17
Diagnostic du fonctionnement des CLD	19
Et Préconisations pour le CLD de la BRD	19
5. L'enquête auprès des CLD	19
a. L'enquête de la Région et ses limites	19
b. Ce qui est ressorti des CLD contactés.....	20
c. Avis sur la politique de soutien aux CLD.....	23
6. Préconisations pour le CLD BRD	24
a. Fonctionnement, composition	24
b. Liens avec d'autres structures intra et extra territoriales.....	26
c. Thématiques privilégiées et approche	27
d. Du forum à la charte.....	28
7. Prospective territoriale.....	28

Introduction

Après juillet 2014 et la suspension de l'élaboration du CDDRA du fait de la fusion avec la Région Auvergne et les élections de décembre 2015, le soutien à la démarche participative par la Région est clairement mis en doute. De même, le programme LEADER dont la candidature a été retenue, prévoit une participation active de la société civile à sa gestion aux côtés des élus. Ce contexte, marqué par l'histoire du CLD et ses rapports pas toujours pacifiés avec les élus, a motivé le lancement d'un groupe de travail sur la démarche participative.

Après huit ans d'existence du CLD de la BRD, dix ans d'existence de cette politique régionale et à l'aube d'une nouvelle période de contractualisation dont les modalités restent encore à construire, il peut être intéressant non pas de faire une évaluation de l'apport du CLD à la politique de développement territorial ou de l'apport de cette politique à la participation mais de dresser un constat de la participation sur nos territoires à différents niveaux pour proposer de nouvelles modalités de fonctionnement et prérogatives à la politique de participation des citoyens.

Une série de cinq réunions entre mars et juillet 2015 permettront au groupe de travail ouvert à tous, de clarifier sa vision, ses représentations, ses attentes sur la démarche participative et d'étoffer ses connaissances sur le cadre législatif, les pratiques locales ou des expériences extérieures. Cette phase a été souhaitée sans la présence des élus avec qui la discussion pourra s'amorcer à partir de septembre 2015.

Le présent document permet d'apporter une synthèse des pratiques locales de participation, un compte rendu des entretiens menés auprès des élus et techniciens du territoire et un diagnostic du fonctionnement du CLD (au regard d'une dizaine d'autres CLD contactés) pour conduire à une note de préconisation. Ce bilan fait suite à la rédaction d'une synthèse sur le cadre législatif français de la démocratie participative et un préambule politique présentant la vision et les attentes du CLD en termes de participation, il précède également un courrier à la Région faisant part des propositions et revendications du CLD.

Bilan des travaux sur la démarche participative

1. Les expériences locales

Comité consultatif / commission citoyenne : *Apporter une expertise sur des questions précises et aider à la décision de l'exécutif local*

L'enquête téléphonique auprès des 47 communes du territoire a révélé que 25% des 41 répondantes ont des commissions citoyennes.

Ce sont des groupes de travail créés par le conseil municipal sur des questions particulières. La loi distingue « commission municipale » qui est constituée exclusivement d'élus et comités consultatifs qui sont obligatoirement présidés par un élu mais dont la composition est définie par le conseil municipal. Dans les faits, la distinction entre ces deux formes ne semble pas être faite et n'est pas pertinente. Ces deux organes dont l'existence n'est pas obligatoire, sont définis par le Code Général des Collectivités Territoriales.

Ces commissions dépendent des questions posées par les conseils municipaux ou les réflexions menées par les commissions d'élus. Elles sont composées par des élus et des citoyens, sur le principe de la cooptation ou du volontariat. Les membres investis le sont sur la base du volontariat mais aussi de leur expertise (ancien élu, enseignant, milieux économiques...) ou de leur fonction (professionnelle, membres associatifs...).

Conseil municipal : *Susciter l'intérêt et faire participer les citoyens aux conseils municipaux*

La présence des citoyens aux conseils municipaux est tout à fait possible, mais il n'y a aucune obligation à donner la parole au public. Plusieurs communes rencontrées communiquent explicitement pour faire venir les citoyens aux conseils municipaux dans le but de les informer de l'action municipale et de susciter leur intérêt pour la vie publique locale. Une attention particulière est donnée à l'écoute des citoyens présents, avec la possibilité pour eux d'intervenir en fin de séance ou en début de séance, ce qui évite des réactions à chaud et facilite la remontée d'information.

Réunion publique : *Informé et faire remonter l'information*

L'enquête téléphonique auprès des 47 communes du territoire a révélé que 45% des 41 répondantes organisaient de façon plus ou moins ponctuelle des réunions publiques (sujets divers), hors cadre obligatoire.

Elle est organisée avec une plus ou moins grande fréquence dans la plupart des communes à des rythmes variables, plus généralement une fois par an ou au sujet d'un projet particulier. Le niveau de dialogue (de l'information à la co-construction) y est variable, allant de la simple réunion d'information, suivi d'un jeu de questions-réponses, à la mise en débat de plusieurs propositions et des apports, questions ou critiques sur les éléments présentés. Pour tous les élus et techniciens, un apport d'information doit être fait en début de réunion ; une réflexion en amont par les élus et techniciens est nécessaire pour avoir le maximum de cartes en main sur les différentes possibilités, quitte à ne pas tout dévoiler pour ne pas limiter le débat.

Conseil de quartier / Réunion de quartier : *Faire remonter l'information pour améliorer l'action localement*

Ils sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants, facultatifs à partir de 20 000 habitants mais rien n'empêche leur existence pour les autres. Les conseils de quartier sont organisés dans quelques communes, à l'échelle de quartiers ou de hameaux. On peut les comparer à des réunions publiques sur des problématiques de quartiers et comme moyen d'affirmer la proximité des élus. Ils permettent de faire remonter les attentes et les doléances des habitants et de présenter les projets ou travaux à venir.

Conseil municipal des enfants : *éducation à la citoyenneté*

L'enquête téléphonique auprès des 47 communes du territoire a révélé que 43,5% des 39 répondantes ont un CME.

Mis en place dans quelques communes, quelques-unes n'ont pas renouvelé l'initiative. Dans les expériences locales, le public est plutôt en primaire, moins souvent au collège. L'objectif est d'avoir des propositions de projets venant des jeunes et d'être un lieu d'éducation à la citoyenneté, ou pour l' élu, une vitrine de son ouverture sur les citoyens et les jeunes.

Enquête participative de la MJC Montalieu : *Poser un diagnostic partagé pour lancer un projet territorial et impliquer la population*

Lancée initialement pour la rédaction d'un diagnostic partagé nécessaire à l'obtention de l'agrément CAF, la démarche a pour but d'accompagner le repositionnement de la MJC au vu des contraintes budgétaires et de l'offre. L'enquête, dirigée par sa directrice sur une méthode déjà éprouvée, est menée par les habitants de la commune. Par binômes et après une rapide formation, un quota d'entretien en porte-à-porte (trois questions ouvertes pour une discussion informelle) sur un quartier donné leur a été attribué.

Les résultats de cette enquête seront présentés aux élus mais l'objectif est d'organiser une restitution publique ouvrant la voie à une participation du public et à une implication plus forte et durable des habitants au sein de la structure.

Diagnostic partagé : *Partir des pratiques et attentes des habitants pour construire un projet*

Les tensions, les rejets, les incompréhensions ou les décalages, auxquels peuvent conduire tout projet d'aménagement local, de la rénovation d'une place ou d'une rue commerçante à la création de zone commerciale ou de loisir, entraînent depuis plusieurs années une réorientation de

la méthode des maîtres d'ouvrages. La participation des citoyens aux projets d'aménagement est souhaitée pour améliorer la cohérence des projets, l'adaptation aux attentes et besoins et favoriser ensuite l'appropriation de ces aménagements. C'est devenu pour de nombreux cabinets et bureaux d'étude, un argument marketing, garantie d'un travail de qualité.

Les méthodes de « diagnostics partagés » sont multiples mais sont souvent organisées par des visites sur le terrain avec les habitants qui permettent -avant l'exposé de quelques idées d'aménagement- de recueillir les pratiques, les besoins, les attentes, les représentations des habitants. Ce type de démarche est fréquemment suivi de réunions publiques sur des thématiques plus précises et d'une présentation publique du projet pour en recueillir les avis avant validation par l'exécutif. La commune des Avenières mène un diagnostic de ce type, des ateliers ont fait suite à un diagnostic in-situ avec les habitants, de nombreuses réunions publiques (tous les deux ou trois mois) permettent également de faire partager les projets, de faire remonter de l'information ou des attentes de la part des habitants.

Conseil citoyen (Politique de la Ville)

Seule la commune de Chavanoz a un quartier éligible à la politique de la ville qui impose la tenue de conseils citoyens (composés pour moitié d'habitants tirés au sort et pour moitié de représentants associatifs ou d'acteurs locaux). Le but de ces conseils citoyens est de faire remonter les problèmes, les besoins et les attentes des habitants pour orienter la définition de la politique à mener sur le quartier. Cette démarche n'en est qu'à ses débuts (les Contrats de ville doivent être signés en juin/juillet 2015) mais le maire de Chavanoz évoque des difficultés à faire venir les habitants et à animer les réunions. Même si ces conseils citoyens sont assez contraints par le cadre de la politique qui les impose et la volonté des élus, ils ont le mérite d'aller à la rencontre de populations absentes de dispositifs participatifs basés sur le volontariat et oblige de fait les élus à une démarche volontariste et inclusive.

➔ Pour un aperçu plus large des dispositifs de démocratie participative, prévus par le cadre législatif français, une note de synthèse a été rédigée, elle est disponible [ici](#), sur le site du SYMBORD.

On voit à travers ce recueil de pratiques rencontrées sur le territoire -mais non exhaustif, même si caractéristique des communes françaises- que la participation est souhaitée, pensée et organisée par les élus. Exceptée sur la commune des Avenières où la participation relève d'un projet global des élus, la participation dans les autres communes est limitée à des manifestations ponctuelles¹. Néanmoins, ces initiatives

¹ D'ailleurs l'enquête téléphonique réalisée en juillet 2015 auprès des 47 communes du SYMBORD révèle que seules 4 communes (parmi les 41 répondantes) organisent à la fois des commissions citoyennes, des réunions publiques (hors cadre obligatoire), et un conseil municipal des enfants ; et 11 communes n'ont aucune de ces instances.

apportent la preuve d'une volonté réelle de nombre d'élus à faire participer les citoyens. Mais à l'exception de l'enquête participative (cas particulier) et des conseils citoyens encadrés par la loi, la tenue des autres démarches présentées dépendent avant tout de la volonté des élus à les créer ou à les réunir et à les animer et les faire vivre ensuite. Le gradient du degré de participation dans ces démarches est large, les cadres proposés peuvent constituer de réels lieux de co-construction et de dialogue où se construisent les décisions comme ils peuvent être de simples « coquilles vides », temps d'information pour l' élu et d'affirmation de sa proximité par une écoute de sa population sans réelle prise en compte.

2. Initiatives citoyennes

Transition des Lauzes : c'est un groupe informel d'habitants du plateau de l'Isle Crémieu et alentours qui se rassemblent autour de trois initiatives.

- ⇒ Un système d'échange local (SEL) qui permet l'échange de biens ou de temps pour avant tout se rencontrer, échanger, partager.
- ⇒ Des jardins partagés ont également été créés, sur une surface totale de 5000m² sur différentes communes du territoire qui permettent à plusieurs familles de cultiver collectivement un potager.
- ⇒ Des soirées ciné-débat sont également organisées depuis 2014, les deux précédentes ont rassemblé entre 80 et 100 personnes autour d'un film faisant émerger des questions de société suivi d'un repas/buffet puis d'un débat.

Les amis des citoyens de Crémieu : c'est une association constituée initialement d'élus de l'opposition au conseil municipal de Crémieu et de candidats d'oppositions aux dernières municipales. Ce groupe se veut être force de proposition pour la ville et vecteur de dynamisme pour le territoire en organisant différents événements culturels (marché de l'artisanat, soirée ciné-débat avec Transition des Lauzes...).

Comité de Territoire Agricole et Rural de la Boucle du Rhône en Dauphiné : Ce n'est pas à proprement parler une instance de participation des citoyens mais une association créée en 2006 (à l'origine appelé « CARDON ») dans le but d'être un relais entre la chambre d'agriculture de l'Isère et le territoire de la Boucle du Rhône en Dauphiné. Le Comité de Territoire a pour ambition de rassembler agriculteurs (collège de 15 membres), élus (5 membres) et habitants (5 membres) et d'avoir une approche globale sur le territoire et ses problématiques propres pour faire remonter les problématiques locales à la CA, et sensibiliser élus et habitants aux contraintes et problématiques des agriculteurs. Une charte du bien vivre ensemble a été finalisée en 2014 et conduira à la rédaction de fiches thématiques plus détaillées ; son élaboration a permis de mieux comprendre les intérêts des uns et des autres et limiter les conflits d'usage. C'est une instance de concertation qui permet l'implication d'élus, d'agriculteurs et de citoyens, chacun avec ses connaissances mais sans hiérarchie de légitimité (avec cependant une place plus importante accordée aux agriculteurs dans les statuts de l'association pour son fonctionnement). Des liens existent entre le CLD et le

comité de territoire (cinq membres en communs, dont les présidents de chacune des 2 instances) mais ils gagneraient sans doute à être renforcés sur les questions de la prospective territoriale, du projet de territoire ou du bien-vivre.

3. L'enquête auprès des élus et techniciens

a. Entretiens avec les élus

Déroulé, méthode

Les entretiens auprès des élus se sont déroulés entre le 27 mai et le 16 juin et entre le 6 et le 8 juillet en Mairies ou au SYMBORD. Un mail de demande d'entretien précisait le cadre de travail du CLD sur la démarche participative et les questions qui motivaient mes entretiens. Au début de l'entretien, le rôle du CLD était explicité ainsi que les réflexions qui l'animaient et motivaient ma présence : recueillir les pratiques éventuelles, les attentes, réserves et représentations des élus sur la participation des citoyens. L'entretien était libre, avec des questions ouvertes. L'idée de construire une charte ou d'organiser un forum était présentée à la fin de l'entretien avant de recueillir leur ressenti sur le sujet. Les entretiens ont duré entre 30 minutes et une heure. Je tiens à préciser que j'ai toujours été bien reçu par les élus et que je n'ai suscité que de la curiosité voire de l'intérêt, jamais de réticence que j'aurais pu percevoir.

Il est important de préciser que pour des raisons de liberté de ton, les entretiens n'ont pas été enregistrés, les citations sont issues d'une retranscription écrite qui s'est voulue la plus fidèle possible sur la forme comme sur le fond mais dont l'exactitude ne peut être avérée.

Le constat des élus

La question de la participation citoyenne a souvent été élargie et rapprochée à un contexte sociétal. Les problèmes socio-économiques confrontés à une action politique qui apparaît peu efficace et saupoudrée de plusieurs scandales ont conduit à un éloignement des politiques et à un désenchantement voir un écœurement des citoyens qui se retrouve aussi à l'échelle locale. De ce constat, c'est même une remise en cause du système politique qui a pu être faite.

« Les gens ne veulent plus voter pour une personne ou un programme vague, ils veulent pouvoir donner leur avis tout le temps. »

« Il n’y a pas de demande réelle mais on veut à tout prix ne pas être face à des réactions « *ils font leur truc entre eux* ». On va les chercher ! Je veux qu’ils sachent qu’il y a un regard, une écoute pour eux. Il y a des choses qui peuvent nous échapper en tant qu’élus. »

« Le fossé se creuse entre les citoyens et les grands élus, ils vivent dans un autre monde, ils ont d’autres préoccupations et les citoyens s’en éloignent »

« Le problème c’est que les gens font l’amalgame entre les élus locaux et les grands élus, il faut pas confondre le petit élu local au grand parlementaire. Les gens en ont ras le bol des politiques et des clivages. »

« Les choses ne peuvent plus fonctionner comme dans le passé. Avec les réseaux sociaux, internet, les clivages politiques explosent ; les causes prennent le pas sur l’idéologie politique et les mobilisations peuvent être très rapides sur tous les sujets »

« Le pouvoir défini par le savoir n’existe plus, c’est un système fini. [...] C’est pourquoi il faut donner la possibilité aux gens de participer. »

« Il y a un écœurement des gens pour la politique, ils n’ont plus envie de s’y intéresser. »

« [avec les évolutions territoriales] le centre de décision il va s’éloigner, ça c’est clair. Et les citoyens ils n’y comprenaient rien avant, ils vont encore moins y comprendre aujourd’hui ! »

« On est tellement surchargé qu’on prend pas le temps de se demander « comment discuter avec les citoyens » ».

Des pratiques variées de consultation ou de participation

La proximité est très fréquemment mise en avant dans le discours des élus, il est important de signifier pour eux qu’ils partagent les problématiques et les attentes des citoyens. D’ailleurs, c’est la référence à la commune, au village qui sera au centre de ces entretiens, l’intercommunalité n’est pour la plupart qu’une structure porteuse de service et de mutualisation, la question d’un éventuel « projet de territoire » n’a que discrètement pu être évoquée. La participation semble déjà délicate dans de grandes assemblées et les sujets traités ne permettent pas une participation, mais les élus voient bien dans leur quotidien la nécessité d’informer sur les compétences et les actions des intercommunalités.

« Je suis un villageois comme un autre... Il faut rester à l’écoute et pas être au-dessus. »

« On a une proximité aux administrés certes, mais on est souvent plus dans un rapport de médiation. »

Même si l'importance de la participation est affirmée par la plupart des élus rencontrés, c'est avant toute chose la consultation des citoyens qui est avancée par les élus. Cette consultation semble prioritaire « pour garder les pieds sur terre », pour cibler les problèmes et adapter leur action. Dans cette consultation, il faut distinguer une démarche passive de recueil des doléances, demandes, souhaits des habitants etc. et une démarche proactive en allant chercher et mobilisant les citoyens lors de temps définis (conseil municipal, réunion publique, atelier...). Cette consultation proactive se distingue d'une réelle participation de la société civile dans la mesure où elle s'opère à des moments définis, sur des questions préétablies et n'implique pas un travail collectif d'où émanerait un avis ou une réflexion.

« Les besoins et les attentes de la population on les a en tête, on travaille beaucoup avec des bureaux d'étude qui font des enquêtes. » CG

« Les élus locaux on voit les gens en permanence, on connaît très bien les problèmes et on a pas besoin de conseils sur ce qu'il faut faire.» GJ

« Dans les conseils municipaux, je tiens à ce qu'il y ait une vraie délibération, avec la parole au public avant, au début. Pour éviter des réactions sur le vif, à la fin »

« Les remontées des habitants on les a de vives voix, par mail, par nos élus puis on oriente vers les structures compétentes, on dispatche surtout... »

« En conseil municipal je laisse le débat entre les élus et je donne la parole aux citoyens. »

« Je reçois énormément [de citoyens], deux fois par semaine. »

« On a surtout les problèmes du quotidien, les gens sont très terre à terre. Les gens ils font confiance mais à condition que vous ne cachiez rien, il faut être transparent. »

« On a tous raison parce qu'on a tous un regard différent et intéressant, il ne faut pas avoir d'a priori »

Malgré une prévalence de la consultation par les élus, de nombreuses démarches permettent une participation ponctuellement ou non. C'est bien souvent autour de sujets ou de projets particuliers que les élus tentent d'associer les habitants et de les faire participer. Mais cette participation doit s'effectuer selon eux, toujours après une réflexion et une étude préalable des élus et des équipes techniques. Il faut distinguer ici le cas des Avenières où le projet global de l'équipe municipale est pénétré par un impératif de participation. De nombreuses réunions publiques sont organisées pour traiter de questions concrètes et être une aide à la décision pour les élus (travaux du château de Jalérieu, transport, commerce...) et faire remonter l'information des habitants, des ateliers plus précis dans le cadre d'un projet de redynamisation de centre-ville (diagnostic partagé, commerce, transport, habitat) ou encore des temps de rencontre et d'échange entre les

acteurs économiques ou associatifs. La démarche n'en est qu'à ses débuts, et au dire du maire lui-même, on est pour le moment plutôt en train de mettre en place les conditions d'une réelle participation.

« Il y a des citoyens (sans mandat) investis dans la commission du CCAS, sur la question du bâtiment, je fais appel à d'anciens élus sur la commune qui ont une expertise sur ce sujet. »

« Quand associer ? Quand la réflexion est déjà bien avancée, ça c'est sûr. »

« J'ai la volonté que les gens en discutent en dehors de la présence des élus... Mais ça viendra. [...] c'est une question d'acculturation. »

« Ici, dès qu'on a besoin de quelque chose j'ai mon vivier de personnes et je mobilise leurs compétences quand on en a besoin. Mais dès qu'on les sollicite plus, ça s'arrête... »

Des expériences pas toujours positives...

Si la nécessité d'associer les habitants aux projets de la commune semble nécessaire pour l'ensemble des élus, de nombreuses expériences sont restées infructueuses –faute de méthode, de temps, d'investissement, de contexte, etc.- et ont laissé chez les élus du pessimisme quant à la volonté des citoyens à participer, et parfois, à leur compétence et la pertinence de les faire participer.

« Dans le cadre des contrats de ville, on fait des tentatives depuis 6 mois, mais c'est compliqué. [...] Moi je connais le terrain, les problématiques mais l'objectif c'est de connaître le côté des habitants. »

« Au début, on s'était engagé sur des réunions de quartiers mais au fur et à mesure on a eu plus personne. »

« Il y a des communes où il y avait des conseils de quartier mais ça a souvent été un échec, ça mobilise que quelques personnes et ça apporte rien aux élus, ça a pas reconnecté les gens. Aujourd'hui elles font sans et ça se passe aussi bien. »

« Les citoyens ne sont pas assez associés. Mais c'est très compliqué, quand on fait des tentatives on n'est pas vraiment suivi. »

« Ça prend du temps et du coup ça peut être décevant, l'écho de la population n'est pas toujours à la hauteur. »

« ...c'est quand ils ont un besoin ou un problème qu'ils viennent. »

« J'ai voulu faire des commissions municipales ouvertes aux citoyens et rapidement mes élus m'ont dit « holà ! Pour les finances, il faut des compétences, c'est trop compliqué, pour la voirie pareil, etc. »

« Si c'est pour réunir des gens, des retraités qui s'embêtent pour sortir les poncifs habituels sur « il faut protéger l'environnement etc. » on perd du temps. »

« Les citoyens ils savent aussi très bien aller vers l' élu quand il y a un problème. Alors je ne crois pas qu'il y ait besoin de démocratie participative pour reconnecter le citoyen à l' élu »

« Des réunions plus ciblées sur un projet ça fait venir plus de monde que quand on parle de la vie de la commune de façon générale, là ils sont beaucoup moins motivés. »

...qui laisse un constat amer...

La question de la volonté des citoyens à s'investir est quasi systématiquement mise en avant. Le faible intérêt des citoyens (en particulier « péri-urbains ») pour la vie locale est déploré, de même qu'une relation marchande au service (« je paie donc j'attends en retour ») et au milieu associatif (baisse de l'implication bénévole) sont très fréquemment évoqués. Au-delà, c'est un questionnement sur le vivre ensemble qui se dégage des propos. Ce constat de la faiblesse de l'implication des citoyens laisse les élus amers et sceptiques de la volonté des citoyens et limite par la suite leurs actions dans ce sens.

« Les uns les autres ne trouvent pas d'intérêt à vivre ensemble, alors pour beaucoup, la démocratie participative, on en est pas là... »

« C'est compliqué de faire venir les gens, ils ne « vivent » pas à Montalieu ; la vie collective est de plus en plus limitée, ils s'en fichent, globalement. »

« Les gens ils ont une vue sur leur portefeuille, le reste... Du moment qu'ils sont tranquilles, qu'ils ont un minimum de services... ça roule... »

« Le citoyen il s'arrête à la vie de sa commune. Faire participer pour moi c'est à l'échelle de ma commune, même si je suis élue communautaire... »

« J'essaie de dynamiser, d'impliquer les gens pour construire ensemble mais je n'y arrive pas ! On n'arrive pas à faire prendre en compte l'intérêt collectif. Au final je me retrouve à porter tout ça seul. »

« Les gens ici ils cherchent une vie au calme, un cadre agréable... ils ne cherchent pas beaucoup à s'investir. »

« Les gens ne sont pas intéressés, ils ont leur petite vie... Les gens ils sont devant leur télé ! Chacun ses problèmes ! »

« Aujourd'hui il y a une vision je paye pour un service, je vais pas le faire... »

« C'est un problème de société, hormis quelques-uns au CLD, il y en a très peu qui se mobilisent pour le territoire ! »

« Les gens ne sont plus dans une démarche d'engagement, ils sont de plus en plus individualistes et tombent dans les extrêmes. [...] Il faut plus d'investissement et de participation dans l'associatif, quoi de plus beau que l'associatif ! Ça c'est de la démocratie participative ! »

... mais des attentes d'implication et d'intérêt

Les tentatives des élus ont beau recueillir souvent peu d'échos (participation aux conseils municipaux, réunions publiques, réflexion sur projet à venir, etc.), il n'en demeure pas moins que les élus ont des attentes et une vision positive de la participation.

« Il faut laisser cette instance d'échange et de débat exister, « *à deux on est toujours plus intelligent* ». C'est cet « effet miroir » du CLD qui renforce la réflexion et en fait son intérêt. Mais ça ne marche que si le CLD est partenaire et pas opposant, le contre-pouvoir il n'a pas lieu d'être (met en doute l'élection) et là c'est foutu... »

« La société civile apporte un autre regard, des idées concrètes, alors que les élus ont leurs idées mais aussi beaucoup de contraintes. »

« L'objectif final c'est que le maire ne soit plus qu'un chef d'orchestre, que les habitants prennent en main collectivement les choses. »

« Je veux insuffler un dynamisme, construire et animer le projet pour que la population en prenne possession. Au départ, c'est un projet personnel qu'on monte et puis ça suscite l'intérêt des gens, il faut qu'ils s'investissent pour leur village ! »

« Sur des sujets très pratiques il y a de la mobilisation, des sujets terre à terre à l'échelle locale »

« Le maire c'est quelqu'un qui est là pour que la musique soit pas trop mauvaise, qu'il y ait le moins de fausses notes possibles, ou qu'on ne les entende pas trop, un chef d'orchestre mais qui n'impose pas le morceau qui est joué, ça c'est la population qui décide. »

« Quand on est élu, le pouvoir de décision il est in fine. [...] La décision elle doit être légitimée par les habitants. »

« Moi je souhaite que les gens participent, même comme élu, si les gens veulent participer qu'ils se présentent aux élections ! [...] La finalité de la participation c'est d'être élu ! »

Parfois des réserves sur la légitimité et la position

Des remarques ont émanées sur le fait que la démocratie participative a déjà cours par le biais de l'élection (ou que le problème de participation est avant tout un problème d'abstention) mais peu de points de tensions ont été exprimés sur son éventuelle remise en cause de la légitimité élective des élus. Par contre, c'est plus souvent sur la représentativité et la légitimité des membres investis (parfois surinvestis) que des réserves ont fait jour, ainsi que des remarques sur le fait qu'ils ne soient pas élus. Il y a des divergences sur la conception du pouvoir par les élus et la façon de l'utiliser, la participation pouvant être parfois associée à une incapacité à prendre des décisions, à faire des choix et à une perte de temps que certains élus ont exprimés ou au contraire ont déplorés, émanant d'autres élus ou de citoyens.

« La démocratie participative elle a ses limites parce que ça veut dire qu'on ne fait pas confiance aux élus ; le dialogue avec les élus, il a déjà eu lieu pendant les élections... »

« Pour moi, la démocratie participative, elle est déjà là, l'élection c'est pour un projet porté par les élus, un projet de mandat qui implique qu'on rende des comptes après aux électeurs. La population doit participer à l'élection. »

« Si il y a une implication à long terme des citoyens, c'est une place d' élu. »

« On est élu parce qu'on a envie de s'impliquer pour sa commune, il faut une volonté forte ; au final être élu c'est une démarche de participation citoyenne. »

« Si c'est pas constructif c'est pas la peine... »

« Le contre-pouvoir il n'a pas lieu d'être (il met en doute l'élection) et là c'est foutu... »

« Il faut que la démarche participative reste à sa place, c'est les élus qui tranchent, c'est eux qui ont le pouvoir et qui prennent ou pas ce qui est proposé. La société civile elle peut venir en accompagnement des élus. »

« Je fais attention aussi à ce que la participation ne soit pas le reflet de quelques personnes engagées. Il y a des citoyens convaincus, mais en quoi sont-ils meilleurs que les élus ? En quoi ils représentent la société civile ? »

« Il y a souvent une confusion entre réflexion et décision pour la population, mais c'est parce que les gens n'ont connus que des pseudos participations. »

« Les gens confondent réfléchir et décider. »

« J'ai déjà eu des réactions de mes adjoints, «il faut prendre une décision, on est là pour agir ». »

« Il y a des gens qui disent « *on vous a élu pour faire des choses !* », en sous-entendant, on critiquera après. »

« Les réunions pour rien, la réflexion à vide... non ! [...] La réflexion sans la décision ne m'intéresse pas. »

« La citoyenneté et la démarche participative elle doit aussi progresser entre les élus eux-mêmes ! »

« Comment faire participer alors qu'on a à peine 55% des citoyens qui votent ?? »

« Au CLD j'ai vu des tas de gens excellents, vraiment, mais qui se sont vite emmerdés. Et y a d'ailleurs des gens qui ont vite compris que si on voulait faire avancer les choses il fallait être du côté de l'action et sont passés de l'autre côté de la barrière. »

« Aujourd'hui je suis navré que beaucoup d'élus ne décident plus de rien ! Alors qu'on est élu pour décider. »

« Alors qu'est ce qui va rester aux élus ? Rien. Le maire n'aura plus aucune compétence excepté l'état civil et le bureau des pleurs. Le maire ne sera plus décisionnaire de rien du tout et ça lui donnera plus de crédit finalement pour être porte-parole de la proximité, pour faire le relais. »

Sur une charte

Sans faire naître d'opposition particulière ou de franche réticence, l'idée d'une « charte » n'a pas suscité beaucoup de réactions enthousiastes... L'idée de réfléchir à la place et au rôle à donner à la participation des citoyens est apparue unanimement comme positive – sans être indispensable non plus- alors que la formalisation dans une charte est apparue comme une mauvaise chose en figeant des rapports par définition mouvants ou comme une initiative vaine qui ne serait d'aucun effet. Des mises en garde sur l'approche à avoir avec les élus ont été formulées : éviter de mettre certains élus sur le devant de la scène au détriment d'autres, ne pas rentrer dans un rapport d'opposition accusateur, travailler avec eux et ne pas leur présenter quelque chose de préparé.

L'idée d'un forum, d'un temps d'échange entre citoyens, élus et techniciens est apparue bien plus pertinente pour discuter de la démarche participative, partir d'un constat partagé et poser les bases d'un futur positionnement –peut être aussi les enjeux sont moindres que pour la charte. Mais au-delà d'un forum, l'acculturation des élus aux principes de la démocratie participative ne peut se concevoir que comme un processus et tirera sa réussite de sa capacité à maintenir une implication sur le long terme.

« C'est une question de relations humaines. L'organisation peut pas être figée dans le marbre et dans le temps. »

« Il y a de l'incompréhension des élus mais c'est d'autant plus qu'on leur impose »

« La charte, c'est un papier qui finit au placard.... Il faut sensibiliser les uns et les autres au travers d'un lieu où on peut échanger, produire, construire surtout ! Et le montrer par des actions concrètes »

« La charte... Je suis sceptique. C'est bien pour les élus, pour se donner bonne conscience [...] Après, pour un temps d'échange, de réflexion oui. »

« Je n'ai pas d'a priori, après comme je l'ai dit, ce qui nous manque c'est le temps ! »

« Oui pourquoi pas... »

b. Entretiens avec des techniciens

Des techniciens des structures communales ou communautaires ont été rencontrés pour faire état de leurs représentations, pratique quotidiennes et attentes éventuelles de participation des citoyens.

Il est intéressant de voir que les directeurs ont montrés un attachement bien plus fort que ne l'avait fait les élus à préciser la légitimité de l' élu et de son monopole du pouvoir et de la prise de la décision. Les limites des pratiques participatives ont été pointées dans la mesure où elles doivent se limiter à un avis et ne pas remettre en cause le mandat et la légitimité de l' élu, qui, puisque élu, est censé représenter les citoyens et être responsable.

« La démocratie participative semble de fait limitée car l' élu est censé être responsable et représenter le citoyen ; la participation s'oppose à la légitimité de l' élu. »

« Il y a des limites, quand ça reste du conseil c'est bien, mais ça ne doit pas entrer dans le champ de la décision. »

« Ça reste les élus qui tranchent et les choix ne sont pas forcément bien acceptés. »

« Les élus tiennent à rappeler leur légitimité et qu'ils sont les seuls à prendre les décisions »

Confrontés essentiellement à des avis des citoyens d'ordre d'intérêt particulier, les techniciens ne conçoivent que peu une participation des citoyens dans leur action. Egalement, des cas de projets qui se sont heurtés à l'opposition des habitants ont confronté techniciens et élus à une participation non souhaitée, qui a été perçue comme commandée par le seul intérêt privé ou l'idéologie et limitent par la suite les volontés à initier la participation.

« C'est très rare de tomber sur un avis négatif motivé par un souci d'intérêt général et pas par un intérêt particulier. »

« C'est quasiment tout le temps de l'ordre de l'intérêt particulier, ou très rarement des choses très générales »

« Le constat c'est que le collectif intéresse pas forcément... »

« C'est quasi uniquement des questions d'intérêt privé qui sortent et l'apport [*des habitants*] il très, très limité, pour pas dire nul. Pour le CLD c'est différent, il y a un suivi sur le long terme, les remarques elles sont cohérentes. »

« Il y a un problème de participation des élus. Mais à vrai dire, le problème ce n'est pas tellement la participation que l'implication. Les élus ne veulent pas rentrer dans la complexité. »

« Y a pas de pragmatisme dans l'opposition [...] Mais en expliquant bien les choses en faisant la lumière sur tout on arrive à faire évoluer les gens. »

« Sous la pression populaire les élus ont fait marche arrière alors que du côté des techniciens on était sûr de ce projet et on était prêt à aller au-devant de l'opposition. Là encore la participation pose problème car les élus ont reçu mandat, ils ont été élus pour mettre en place des actions et ils se doivent de les respecter... »

« Le problème vient aussi d'un présupposé particulièrement fort des élus, celui que « les citoyens ne comprendront pas », et du coup il n'est pas nécessaire de les consulter... »

La participation du CLD, en particulier, est valorisée par l'expertise apportée par ses membres qui est rapprochée à celle des techniciens. En plus d'expertises particulières c'est l'apport d'un regard extérieur et d'idées nouvelles qui sont valorisés dans la participation des citoyens

« La démarche participative c'est certes, intéressant quand des personnes qui connaissent les milieux économiques, associatifs etc. qui connaissent leur milieu, les enjeux, les contraintes... Finalement, eux aussi ils sont techniciens (comme nous) dans leurs domaines. »

« La participation des citoyens c'est une aide à la décision, comme celle des techniciens. »

« J'attends des administrés un regard extérieur et différent sur nos actions et notre fonctionnement »

« La réflexion c'est toujours mieux à plusieurs, avec plusieurs points de vue. »

« La société civile a un droit de regard sur ces grandes orientations, elle doit pouvoir apporter son avis et de nouvelles idées mais une fois un cadre (même large, grandes orientations) fixé par les élus »

4. Bilan du groupe de travail

Entre mars et juillet 2015, une série de cinq réunions ont eu lieu, réunissant à chaque fois une quinzaine de participants. Ces réunions ont permis de définir la démarche participative, de clarifier les représentations et les attentes du groupe de travail ; le choix a été fait dès le départ

de n'associer élus et techniciens que dans un second temps. Initialement, les objectifs étaient de faire remonter à la Région Rhône-Alpes les attentes du CLD sur la gouvernance de la future contractualisation avec les territoires et plus largement sur l'importance de la participation des citoyens, de l'échelle du quartier à celle du territoire CDRA.

Dès les premières réunions, le constat d'une démocratie malade, d'une crise du politique est posé et les élus en sont tenus pour partie responsable. En effet, il apparaît au départ pour les participants, une défiance assez forte à l'égard des élus. Ces derniers ne seraient que très rarement, de façon très limitée ou quand ils sont sûrs d'avoir le soutien des citoyens, prêts à inclure les citoyens dans la définition, le choix ou la mise en place d'actions ou de projets locaux. Par crainte d'une remise en cause de leur légitimité, ils ne souhaiteraient pas, ne serait-ce que consulter leurs administrés.

Un « préambule politique » ([lien lettre d'information juillet 2015](#)) a été rédigé par le CLD permettant d'apporter un premier état des lieux de la participation citoyenne et surtout de présenter les visions et les attentes du CLD sur la participation des citoyens et leur place aux côtés des élus et techniciens.

La dizaine d'entretiens réalisés, dont nous venons de faire la synthèse, ont révélé qu'une grande partie des élus jugeaient importante la participation des citoyens et faisaient preuve d'une volonté réelle d'impliquer les citoyens ; et un certain nombre d'actions concrètes en témoignent (commissions consultatives, appels à participer aux conseils municipaux, conseils de quartiers, réunions publiques, etc.). Mais de nombreuses initiatives ou sollicitations peu suivies d'effets ou peu mobilisatrices –faute de méthode ou de volonté des habitants-, les ont laissés amers ou dubitatifs sur la volonté réelle des citoyens à s'impliquer dans la vie de la commune, ou au moins à s'y intéresser. Leur constat local est rapproché à un constat sociétal plus général qui les rend pessimistes et inquiets : les citoyens sont de plus en plus écoeurés par la politique, s'intéressent de moins en moins à la vie locale (politique, associative, culturelle...) et sont très peu concernés par des questions ne touchant pas leur intérêt personnel.

Ce constat globalement partagé entre élus et citoyens appelle, plutôt qu'à la construction avec les élus d'une charte de bonnes pratiques (comme cela était envisagé au départ), à l'ouverture du dialogue avec les élus et à leur participation à une série de réunions à partir de septembre pour réfléchir aux solutions à donner à ce constat.

Ainsi, si la nécessité de reconnecter l'ensemble des citoyens avec la sphère du politique et de l'action locale apparaît clairement, citoyens, élus et techniciens doivent travailler ensemble à requalifier la place et les apports de la société civile dans les projets et les actions et à proposer des dispositifs et des méthodes pour favoriser l'implication de tous et pérenniser la participation.

Diagnostic du fonctionnement des CLD

Et Préconisations pour le CLD de la BRD

5. L'enquête auprès des CLD

a. L'enquête de la Région et ses limites

Après plusieurs enquêtes et stages dédiés à la démocratie participative dans les CLD, la Région a publié en février 2014 une étude réalisée par Itinere Conseil. Cette étude s'appuie sur un questionnaire numérique envoyé à tous les CLD et remplis par 40 des 43 CLD existants sur la Région, complétés d'entretiens téléphoniques pour cibler des territoires. Ensuite, huit territoires ont été sélectionnés comme représentatifs, les différents acteurs des contrats ont été interrogés pour une approche qualitative du rôle et du fonctionnement des CLD.

Ce travail met l'accent principalement sur des éléments structurels des CLD : la structure porteuse, la composition des bureaux, la fréquence des réunions, l'origine des membres, les liens formalisés entre le CLD et le CDDRA, etc. Il est à noter que l'enquête n'est que très peu consacrée aux auto-saisines des CLD : les thématiques abordées, la commande des élus et leur réception, l'utilité des réflexions, etc. Pourtant, mes entretiens avec les CLD révéleront très largement que ce sont ces thématiques qui mobilisent les membres du CLD et constituent le principal apport pour les élus.

Une typologie qualitative permet d'approcher le fonctionnement réel et les rapports entre les membres des CLD et les élus et la place de l'animation. Cette typologie distingue trois groupes :

- Un positionnement de coopération dans un environnement collaboratif,
- un positionnement de contre-pouvoir dans un environnement peu coopérant,
- un positionnement intermédiaire dans un environnement sans réelle attente.

Au terme de cette étude, des « bonnes pratiques » émergent selon trois logiques :

- Une composition indépendante et diversifiée des CLD,

- un dialogue permanent et une collaboration entre les CLD et les instances politiques du CDDRA,
- un appui régional à la cohérence et une animation locale mieux formée.

Ces bonnes pratiques sont érigées en préconisations à destination de la Région comme des CLD. Cependant, ces bonnes pratiques proposées sont assez limitées en termes d'impacts, elles ne proposent que des améliorations du fonctionnement mais n'interrogent pas en profondeur la position et le rôle des CLD.

En n'interrogeant pas plus en profondeur les réflexions et les productions menées par la plupart des CLD en auto-saisine, cette étude passe à côté de ce qui semble constituer la principale plus-value des CLD, autant pour les élus que pour les citoyens. Une réflexion de la Région sur ces travaux, permettrait vraisemblablement de valoriser les apports des CLD et d'en repenser le positionnement.

b. Ce qui est ressorti des CLD contactés

11 CLD contactés, 6 parmi les 8 suspendus (il manque Mont-Blanc, Drôme Sud 5ème Pôle). Entretiens téléphoniques de 10mn à une heure.

Un noyau dur de 15 à 20 membres

On retrouve une relative constance dans la composition et le fonctionnement des CLD interrogés. Le bureau, qui constitue le « noyau-dur » est composé de 10 à 20 membres, les membres actifs sur le long terme dans la plupart des réunions sont généralement autour de 20 à 30. Au-delà de ces chiffres, plusieurs se sont présentés comme « en sommeil » ou en activité limitée (4), souvent faute de moyens humains d'animation, d'un rapport aux élus compliqué et d'une action uniquement axée sur le CDRA.

Des membres investis en tant que simples citoyens

Beaucoup de CLD étaient initialement structurés en collèges avec des membres représentants de structures ou de milieux socio-professionnels. Tous (sauf un) sont revenus sur ce mode de composition qui induisait un fonctionnement complexe et un désinvestissement des membres ou des problèmes de légitimité. Dans la majorité des cas, les membres des CLD le sont à titre individuel et non en tant que « représentants », même s'ils sont investis dans d'autres structures ou milieux.

Une faible importance donnée aux CDRA

Tous les CLD qui ont des groupes de travail thématiques actifs portent une attention assez limitée aux CDRA, pour eux, « ce n'est pas la partie la plus passionnante du travail ». Dans plusieurs cas, la participation du CLD se cantonne à la présence de membres aux commissions thématiques, à la présence du président aux comités de pilotage ou à la rédaction d'avis (sur les critères de développement durables définis par la Région) sur les actions par un groupe restreint du bureau. Ce fonctionnement pose des problèmes de légitimité aux membres investis puisqu'il n'y a pas de discussion en amont et une information limitée en aval, c'est finalement à titre individuel que se prononcent les membres, par ailleurs souvent légitimés par les élus pour leur expertise personnelle (acteur économique, associatif, enseignant...).

Un lien clair entre l'animation et l'activité du CLD

Les CLD dépourvus d'animateur, 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 des travaux dans le cadre des CDRA. L'activité y est minime, dépendante de l'activité du CDRA et ne repose bien souvent que sur quelques membres du bureau. Seul le CLD Val Dauphiné Expansion se distingue par des groupes thématiques sans animateur dédié mais l'accompagnement est fait par l'un des deux animateurs du syndicat mixte et le rythme de travail est plus lent.

Légitimité, représentativité et rapports aux élus

Sur le rapport aux élus, les avis divergent, ils seraient difficiles à généraliser et le lien de causalité n'est pas établi entre contexte local, composition du CLD et fonctionnement. En tout cas, un bon rapport avec les élus n'est pas forcément positif, il est souvent lié à un travail à minima du CLD ou à la participation uniquement de quelques membres qui sont reconnus et légitimés par les élus pour leur expertise personnelle.

Même dans les cas où la reconnaissance par les élus est bonne, des réserves émergent ponctuellement sur la représentativité des membres et leur légitimité à s'exprimer. La volonté de la majorité des membres à s'affranchir de leurs expériences politiques, professionnelles ou associatives et de se présenter en « simples citoyens » est sans doute une réponse à cette question de la représentativité. Pour reprendre un célèbre slogan des habitants du quartier de l'Alma gare à Roubaix -qui s'étaient opposés à un projet de réhabilitation et avaient proposé leur propre projet-, « *l'Atelier Populaire Urbain ne représente pas les habitants, il est les habitants* ».

L'autre réponse au problème de légitimité, qui est posé autant par les élus que par les membres des CLD eux-mêmes, est l'élargissement de la participation.

Elargir le cercle de la participation

L'implication des membres sur le long terme et l'ouverture à de nouveaux membres ou une part plus large de la population sont des réflexions lancées dans tous les CLD « actifs ». Deux CLD ont réalisé cette année une enquête auprès de leurs membres pour évaluer le fonctionnement et les attentes des membres. Dans cette volonté d'augmenter le nombre de membres investis, un CLD a explicitement fait le choix de cibler prioritairement des citoyens déjà investis dans une association ou dans un milieu socio-professionnel, partant du constat que de toute façon les thématiques et le mode de fonctionnement n'étaient pas adaptés à une participation large des citoyens. Plusieurs CLD conçoivent cette ouverture ponctuellement sur des actions (conférence, forum, formation...) ou au travers de thématiques plus concrètes (consommation locale, prospective territoriale, transport...). Pour d'autres, des outils doivent être mis en place pour mieux communiquer sur les actions et expliquer le fonctionnement à des nouveaux entrants (réseau naissant des CLD de l'Ain). Quelques CLD évoquent comme piste d'évolution, des liens plus étroits à tisser avec d'autres structures locales ou voisines, pour faire du CLD une « caisse de résonance » d'autres structures ou actions locales, ou bien, d'être « un CLD en fraisier » en référence aux rhizomes qui constituent un réseau, pour reprendre l'expression de l'animatrice d'un CLD qui participe à des travaux communs avec plusieurs CLD autour de Grenoble.

Dépolitiser le CLD

Dans cette dynamique de s'affranchir de la représentation d'autres structures et d'élargir le cercle de la participation, vient la question de la neutralité politique.

Bien que la composition des CLD soit loin d'être homogène et que l'analyse par la couleur politique supposée soit semble-il bien peu pertinente, une connotation politique « à gauche » est attribuée aux CLD et à la démarche participative. Ce marquage tire ses origines des utilisations récentes du concept de démocratie participative et des expériences plus anciennes ; il est aussi attribué à la majorité socialiste et écologiste de la Région Rhône Alpes à l'origine de cette politique de démocratie participative.

Il y a dans les CLD une attention constante à éviter le discours partisan et à garder comme finalité l'intérêt général (acté et formalisé parfois dans une charte éthique). Ce qui n'empêche pas une certaine radicalité parfois et un engagement « politique » (dans le sens d'idéaux). Il faut

distinguer la volonté d'éviter le discours politique partisan à l'habileté politique qui est parfois convoquée pour que soient entendus les CLD et leur forte maîtrise des codes politiques et des jeux de pouvoirs en place.

Mais il faut entendre au-delà de la dépolitisation partisane, une volonté affirmée par la majorité des membres des CLD de s'affranchir de toute forme de représentation d'un milieu d'origine (association, milieux professionnels). La plupart des membres des CLD, même si investis dans d'autres structures, participent au CLD en tant que citoyens, avec la connaissance et l'expérience propre à leurs parcours. Cette volonté de ne pas avoir des membres « représentants » de structures ou de groupes socio-professionnels a également pu émaner dans certains cas des élus, remettant en cause leur légitimité et préférant paradoxalement voir de « simples citoyens » dans les CLD.

c. Avis sur la politique de soutien aux CLD

La Région, dans sa délibération de novembre 2005 fixant le cadre des CLD, leur a confié trois objectifs² :

- **L'accompagnement de la procédure CDRA** à toutes les étapes, notamment en formulant des avis (ainsi que sur le PSADER et le CTEF)
- la participation à la sensibilisation, **l'information et la consultation de la société civile et des citoyens**,
- 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.

Un apport aux CDRA très limité...

Après cette rapide analyse du fonctionnement des CLD, on peut affirmer que le 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. Ces avis se sont même avérés dans certains cas compromettre la relation élus/CLD parce que souvent demandés à la hâte, ils ne permettent pas une réflexion approfondie, un dialogue ou un apport de connaissance. Ils s'avèrent souvent être des « avis sanctions » qui remettent en cause une reconnaissance acquise par l'apport d'expertise, de point de vue, d'idées que ne permettent pas ces avis.

² En réalité ces objectifs se structurent en cinq points mais trois se réfèrent au suivi des procédures (CDRA, PSADER, CTEF)

Un outil d'information et de consultation peu opportun...

Quant à l'objectif d'information et de consultation de la société civile et des citoyens, il apparaît dans les faits, très difficile à matérialiser voire inopportun si l'on s'en tient aux CDRA. Les objectifs d'élargir le cercle des participants ou ponctuellement, de mobiliser plus largement la population, sont partagés par la plupart des CLD mais s'avèrent difficiles à mettre en œuvre parce qu'ils demandent des moyens humains et financiers importants (animation, communication, organisations de forum, conférence, action, etc.).

Concentrer l'action sur les groupes de travail thématiques !

Finalement, ce sont les thématiques propres aux groupes de travail, qu'elles émanent d'une auto-saisine des membres ou d'une saisine des élus (plan de mandat, offre de soin, développement durable, culture...) qui sont les plus porteuses d'intérêt pour les membres et les élus. Les CLD qui s'investissent dans des démarches autonomes (mais en lien avec le cadre et les thématique du CDRA) sont unanimes sur leur réussite. 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 demande nécessairement une animation importante, un investissement fort des membres et implique du coup, de trouver les formes adaptées pour 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.

6. Préconisations pour le CLD BRD

a. Fonctionnement, composition

En termes de fonctionnement, le rythme des réunions, leur durée, leur organisation ne me semblent pas poser problème. Par contre, on voit bien que l'implication des membres en dehors des temps de réunion est très difficile. C'est l'émulation intellectuelle, le débat en réunion qui crée de la matière et nourrit les membres, c'est cette intelligence collective qui intéresse les participants, peu le travail personnel de réflexion. Néanmoins, la rédaction en groupe n'étant pas possible, il faut peut-être répartir nominativement le travail de rédaction avant une mise en commun par l'un d'entre eux ou en groupe.

→ Ne pas compter sur un travail des membres en dehors des temps de réunion

- Ou alors, répartir nominativement le travail de rédaction avant une relecture collective ou par un membre

Même si la représentation sociologique du CLD est conforme à celle des autres avec une surreprésentation des hommes retraités, le panel des membres est large et il faut souligner la bonne diversité de leurs approches et la complémentarité de leurs apports. Ces regards multiples que mobilise le CLD sont gages de la qualité de ses productions et surtout de la reconnaissance par les élus et techniciens. Dans tous les CLD actifs interrogés, la pluralité et la complémentarité des apports des membres étaient reconnues. Cependant, la question d'élargir la participation et d'investir de nouveaux membres est systématiquement dans les préoccupations. Du point de vue des sciences politiques, c'est une volonté d'améliorer la participation (quantité) plutôt que la délibération (qualité). Ces concepts de participation et de délibération ont animés les débats des théoriciens de la démocratie depuis les années 80. Ils se trouvent combinés au sein de dispositifs tels que les conseils de développement (même si l'objectif délibératif prévaut largement), et on pourrait résumer leur objectif de « participation délibérative » comme tel : « faire participer le plus grand nombre à des réflexions et un débat de qualité ».

- Faire valoir la diversité des apports des membres et la capacité à avoir un regard global tout en pouvant être précis et techniques
- Attention à ne pas rester sur des travaux trop techniques, ne pas devenir le « club des sommités » et se transformer en groupe d'experts.
- L'implication sur le long terme d'un même groupe crée une inter-connaissance et rend difficile l'accès à de nouveaux membres.
- S'interroger sur la participation indirecte (par des avis) à des travaux menés par les élus et techniciens et très politiques (SCoT par exemple), faisant courir le risque de la reproduction du jeu politique (que la forme et la réflexion sur la façon dont on dit les choses dépassent le fond).

Le fonctionnement en deux chambres séparés, CLD et comité de pilotage, avec des avis aux projets et actions déjà défini ou en cours de construction apparaît contre-productif, source de frustration et d'incompréhension. D'ailleurs, il semble que les phases où les élus et la société civile discutent ensemble des projets et des actions à porter (pour le CDRA ou Leader), s'avèrent fructueuses, et c'est le nécessaire arbitrage des élus qui est mal vécu, parce qu'incompris et peu partagé.

- Une gouvernance intégrant plus fortement la société civile au côté des élus permettrait des rapports pacifiés et plus fructueux parce que les décisions feraient suite à plus de dialogue, à une compréhension et une meilleure prise en compte des apports de chacun et une vision des projets ou du territoire plus partagée. Cela n'induit pas la connivence du CLD et n'exclut pas des débats et des oppositions sur certains sujets ou certaines décisions des élus.
- C'est donc **une gouvernance sous la forme de celle des GAL Leader** qui pourrait être proposée pour les contrats de développement, ou une instance unique de gouvernance, le GAL, pour le prochain contrat CDDRA.

- ➔ La **démarche Leader** doit-être une opportunité pour faire valoir l'apport de la société civile dans les projets et pour faire la preuve qu'elle ne remet pas en cause la légitimité des élus et permet des rapports pacifiés.
- ➔ Dans cette procédure Leader, envisager des apports du CLD pour l'animation, la mise en réseau des actions (**Lien Entre Actions** de Développement de l'Economie Rurale), ou des apports techniques sur certaines thématiques, certains projets.
- ➔ La démarche participative doit se vivre et s'exprimer au travers de démarches concrètes.

b. Liens avec d'autres structures intra et extra territoriales

Nombre des membres du CLD sont impliqués ou en contact avec d'autres structures mais peu de dialogue ou de travail commun s'instaure avec ces dernières ou avec les territoires voisins. Dans un souci de vision territoriale plus large, d'une meilleure représentativité et légitimité, il apparaît intéressant de développer les liens entre territoires et entre structures et initiatives locales.

- ➔ Faire du CLD un lieu de réflexion et de prospective
- ➔ Mais aussi, être un tisseur de lien.
- ➔ Elargir la participation de deux façons :
 - Cibler des citoyens moteurs sur leur commune ou investis dans une association pour tisser des liens entre diverses initiatives, permettre le partage d'expérience et de connaissance au travers des travaux du CLD et créer un réseau informel des initiatives citoyennes du territoire.
 - Ouvrir les réflexions du CLD au grand public de façon ponctuelle par des conférences, des ateliers, des forums, des réunions publiques avec l'appui des élus.
- ➔ Le rapprochement avec le Comité de Territoire apparaît être une opportunité intéressante pour se saisir de thématiques agricoles et environnementales et contribuer à un projet de territoire.
- ➔ De même, les mobilisations suscitées par Transition des Lauzes (projections-débats rassemblant 80 personnes) doivent être considérées avec optimisme sur les capacités de mobilisation des citoyens.
- ➔ Dans le cadre des évolutions des périmètres des territoires (intercommunalité, CDDRA) et du volet coopération LEADER, des échanges avec les instances de participation voisines (CLD Nord-Isère, Bugéy...) peuvent être intéressantes pour le CLD et pour les élus sur certaines thématiques (transport, développement durable...).

c. Thématiques privilégiées et approche

L'enquête auprès des CLD montre que ce sont les travaux thématiques choisis en auto-saisine ou plus rarement à la demande des élus qui permettent la meilleure participation et la mobilisation des membres sur le plus long terme et pour les phases de travail moins stimulantes (avis sur les actions, suivi des contrats). Les apports de ces travaux définis par les membres semblent largement être responsables de l'investissement des membres et de la reconnaissance par les élus de la plus-value du CLD pour le territoire.

- ➔ Poursuivre avec un fonctionnement du bureau et des groupes de travail thématiques (un à la fois, sur une année par exemple)
 - ➔ Du fonctionnement dépendra le rapport aux élus
 - ➔ La formulation d'avis aux projets des élus (CDRA, SCoT) n'est-elle pas source de frustration des citoyens et de tension avec les élus ?
 - ➔ Se concentrer sur une thématique et aboutir à des réalisations concrètes (rapport, forum)
 - ➔ Du choix de la thématique dépendra le rapport à l' élu : proposer une expertise et une mobilisation sur des thématiques dessinées par les élus et sur lesquelles ils sont demandeurs.
 - ➔ Définir des thématiques à l'échelle du territoire, sources d'intérêts pour les habitants et dont les élus sont demandeurs.
 - ➔ Aller jusqu'à demander l'octroi d'une partie du budget sur certaines thématiques par le CLD (comme cela a pu se faire sur le rapprochement école-entreprise).
-
- ➔ Les thématiques de la prospective et de l'identité du territoire sont apparues comme vecteur d'une forte mobilisation dans plusieurs CLD. Il faut peut-être aller vers ces questions : quel territoire pour demain ? Comment mieux vivre sur le territoire ? en associant les élus demandeurs aux travaux.
 - ➔ Se positionner dans l'imagination de futurs souhaitables permet de dépolitiser les problématiques en les détachant du constat présent et en valorisant les capacités d'action collective plutôt que la responsabilité des élus.
 - ➔ Faire appel à l'imagination et à la créativité met chacun à un même niveau d'expertise et donne la même légitimité que l'on soit habitant, spécialiste de question particulière ou élu.
 - ➔ Ce travail de prospective doit conduire, ou aller de pair à une participation au projet de territoire de la future intercommunalité.

d. Du forum à la charte

L'exemple de la Charte du Pays Voironnais (présenté au groupe de travail le 30 juin) est intéressant, l'idée de charte a émergé en 2008 pour une présentation en 2013. Cette démarche doit être considérée sur le long terme et la charte n'est que la matérialisation d'un profond travail d'information, de dialogue, d'acculturation en amont et doit se concrétiser dans des projets. La place des élus a été dès le départ prépondérante (ils en ont été à l'initiative), la participation citoyenne doit répondre à une volonté politique et une appropriation par les techniciens.

- ➔ Ne pas être pressé ! C'est un travail d'acculturation (des citoyens, des élus, des techniciens) sur le temps long.
- ➔ La réussite de la démarche ne viendra pas d'un forum ou d'une charte mais du processus avant et après dans lequel ils doivent s'insérer.
- ➔ L'ouverture du dialogue permettra la compréhension de la vision et des attentes de chaque groupe d'acteurs et sera un premier résultat satisfaisant.
- ➔ La formalisation d'une « doctrine » partant du préambule doit-être une première étape précisant le cadre et le rôle de la participation des citoyens dans des principes généraux.
- ➔ Une fois des règles du jeu minimales posées, la participation doit se vivre au travers de démarches concrètes (Leader, CDDRA, auto-saisines du CLD, intercommunalité).
- ➔ Des engagements plus formels pourront être pris après un travail avec les élus et les techniciens en particuliers, garants de la mise en œuvre des démarches.

7. Prospective territoriale

Les reconfigurations territoriales en cours et les évolutions à venir dans la politique régionale doivent être considérées pour envisager la place à venir de la participation sur un territoire large. La fusion des deux communautés de communes de l'Isle Crémieu et du Pays des Couleurs avec celle des Balmes Dauphinoises est annoncée et le rattachement de celle de la Porte Dauphinoise Lyon Saint-Exupéry au Rhône est probable ; on présage aussi dans la future politique contractuelle de la Région un élargissement des territoires de projets.

On peut supposer, dans ce mouvement globale de croissance des échelles, une structuration des territoires de projet (territoire CDDRA, Leader) plus large qu'actuellement avec une concentration thématique des moyens et des logiques d'appels à projets plutôt que de contrat, conformément avec l'évolution générale des politiques publiques. La possibilité –voire la pertinence- de la participation de la société civile sur ces politiques apparait très limitée.

On passe avec la loi NOTRe³, d'une logique d'aide aux territoires les plus mal lotis au nom de la solidarité à une logique d'accompagnement des territoires les plus dynamiques (en leur laissant une plus forte maîtrise de leurs ressources) pour accroître leur efficacité et en comptant sur une redistribution « naturelle » aux marges des zones productives. C'est une application à l'aménagement du territoire de la théorie néolibérale du ruissellement selon laquelle les revenus des plus riches sont réinjectés dans l'économie par la consommation (économie présentielle ou résidentielle⁴) ou par l'investissement et donc, sans passer par des instruments redistributifs (taxes, impôts).

On s'achemine vers un développement territorial moins doté financièrement (à l'échelle de la commune, de l'intercommunalité comme des territoires types CDDRA) et qui impliquera donc une forte union des acteurs locaux sur des territoires larges, autour de projets structurants et dans une logique non plus contractuelle mais d'appels à projets ponctuels, nécessitant des moyens d'ingénierie et surtout une vision stratégique commune du territoire. Dans cette nécessaire mise en réseau des divers acteurs, la société civile aura pleinement sa place au côté des élus pour appuyer une synergie entre les actions et porter une vision territoriale.

La structuration locale de territoires faisant sens et traduisant une vision stratégique commune (intercommunalité ou PETR/CDDRA) apparaît majeure pour la participation des citoyens aux politiques locales, et inversement. Comme en témoigne les nombreuses expériences de développement local érigées en modèles (Menée, Soule, Cévennes, Diois, Corbières...), la structuration d'un territoire autour d'un projet partagé et la mise en place de synergies pour son développement, ne peuvent se faire qu'avec la société civile. Participation, territoire et projet sont intimement liés ; la faible légitimité démocratique du projet politique, de l'intercommunalité en particulier, rend nécessaire de créer les conditions d'une participation de la société civile et de l'ensemble des élus eux-mêmes au projet de territoire.

- ➔ Une mobilisation sur un territoire plus large qu'il ne l'est actuellement sera-t-elle vraiment possible (techniquement) et productive ?
- ➔ Il semble que l'intercommunalité soit prochainement l'échelle la plus à même de développer et de porter un projet de territoire. La croissance de ces compétences, de ses moyens, de ses pouvoirs, de son périmètre rendent nécessaires la reconnaissance de cette structure par les citoyens (et l'ensemble des élus) et leur participation au projet de territoire. N'est-ce pas autour de cette figure de l'intercommunalité ou à son échelle que doit dorénavant se penser la démocratie participative ?

³ Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République, adoptée le 16 juillet 2015.

⁴ Concept développé par Laurent Davezies et Christophe Terrier et très influent ces 10 dernières années. Ce concept part du constat de l'augmentation des mobilités (quotidiennes, tourisme, selon période de la vie) qui induit un découplage entre temps et lieu de production (essentiellement la ville) et temps et lieu de consommation ; c'est une forme de redistribution spatiale de la richesse. Cela conduit à reconnaître que la population qui est présente sur un territoire (résidents, touristes, retraités) produit et consomme, par des ressources souvent accumulées hors de ce territoire.

La loi NOTRe, même si l'on peut dire, sans jugement de valeur, qu'elle a été progressivement vidée de sa substance initiale, prévoit un renforcement des prérogatives et compétences des intercommunalités (en particulier des Métropoles) et des Régions au détriment des Départements, avec l'objectif de transférer progressivement leurs compétences aux métropoles là où ce sera envisageable (et ne maintenir les Conseils Départementaux qu'en zone rurale) et de concentrer l'action des Départements sur les solidarités.

Il faut aussi considérer que la prise de poids et de force des intercommunalités ces dernières années et à venir (en témoigne la fusion prochaine sur notre territoire), contribue à faire évoluer ces structures – combiné à la perte de moyen et de compétence des communes- **d'une logique de gestion de services à une logique de projet impliquant le développement d'une vision territoriale stratégique.**

Un décalage de plus en plus grand se fait jour entre le maire élu sur la base d'un programme alors que ses prérogatives se réduisent et l'intercommunalité qui récupère les compétences de la commune et dont le principe d'élection directe des conseillers communautaire n'a pas été portée à la loi NOTRe. Ce décalage pose la question du projet politique, du programme qui devra s'exprimer à l'échelle des intercommunalités et de sa validité démocratique. Ainsi, il ne restera au maire que l'Etat Civil et le « bureau des pleurs ». Cette position de dernier lien à la proximité pour les citoyens va conduire à une nécessaire reconfiguration de la figure du maire. Ces évolutions n'accroîtront-elles pas sa légitimité et sa volonté à être un relais local pour informer et faire remonter ? **N'est-ce donc pas autour de cette figure du maire que devra se penser la participation des citoyens ?**

- ➔ La connaissance et la reconnaissance par les habitants de l'intercommunalité à venir (compétences, services, interlocuteurs, gouvernance...) sera un problème à résoudre pour cette structure. La création d'une instance de participation ouverte à tout citoyens pour contribuer au projet de territoire, à l'amélioration des services ou permettre des remontées locales peut contribuer à rapprocher l'intercommunalité des citoyens.
- ➔ Ce n'est pas la légitimité démocratique des élus au conseil communautaire qui doit être remise en cause mais celle du projet politique pour le territoire, qui s'impose à la fois aux élus sur leurs communes et aux habitants. Et avec le transfert des compétences et pouvoirs de la commune à l'intercommunalité et sa croissance, c'est avant tout la question de la participation des élus qui doit s'imposer. La demande de participation des citoyens au projet de territoire de l'intercommunalité doit faire écho à la demande de l'ensemble des élus communautaires d'une plus grande participation aux décisions.

Contact : Claire Delorme, animatrice CLD : claire.delorme@symbord.fr