

## **La démocratie et le management local : quelques expériences innovantes**

---

Du 20 au 23 mai 2003 se sont tenues à Québec les premières « Rencontres internationales sur la démocratie et management local ». Fruit de la collaboration de l'École nationale d'administration publique (ENAP), de la Conférence internationale des dirigeants des institutions d'enseignement supérieur et de recherche de gestion d'expression française (CIDEGEF) et de Ville-Management, cet événement a reçu l'appui de la Ville de Québec, de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) et du Réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales Ville Régions Monde (VRM). Riches de la participation de plus d'une centaine de chercheurs, d'élus et de praticiens, ces Rencontres ont favorisé des échanges et des transferts de connaissance et d'expériences sur les modes d'exercice de la démocratie locale et le management des villes.

Des communications présentées à l'occasion de ces Rencontres, nous en avons retenu une vingtaine qui présentent des expériences innovantes en matière de démocratie et de gestion municipales. Afin d'assurer une diffusion la plus large possible de ces 23 expériences auprès des élus, des praticiens et des chercheurs, nous présentons ces innovations sous la forme de fiches descriptives. Les 23 fiches contiennent des renseignements sur la nature, le lieu, la problématique, les objectifs et, lorsque l'information était disponible, la mise en œuvre et les résultats de ces innovations. Les fiches ont été regroupées sous trois thèmes : le management et la performance organisationnelle, l'autonomie locale et la décentralisation ainsi que la consultation et la participation citoyenne. Les textes des communications qui ont servi à produire ces fiches peuvent être consultés à l'adresse électronique suivante : <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/>.

Les fiches ont été produites par Annick Gélinau, étudiante à la maîtrise en administration publique à l'ENAP, sous la supervision de Serge Belley, professeur à l'ENAP.

## **THÈME A :**

### **LE MANAGEMENT ET LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE AU NIVEAU LOCAL**

Au cours des dernières années, les gouvernements locaux ont développé des outils leur permettant d'améliorer leur performance organisationnelle. En effet, pressées d'être plus efficaces et efficientes et soucieuses de répondre aux attentes élevées de leurs concitoyens en matière de services de proximité, les municipalités ont développé ou adapté des outils de gestion ou encore initié des démarches porteuses de changement organisationnel. Ces outils et ces démarches, qui concernent plusieurs problématiques et domaines d'intervention, sont décrites dans les neuf fiches suivantes.

#### **Fiche A1**

Une démarche d'amélioration de la performance organisationnelle

#### **Fiche A2**

Une démarche de réflexion stratégique menant à l'adoption d'une politique de proximité

#### **Fiche A3**

Des modes de contrôle des associations par les mairies

#### **Fiche A4**

Un modèle normatif de gestion et d'intervention urbaines

#### **Fiche A5**

La méthode RESPECT

#### **Fiche A6**

Un nouveau mode de gouvernance et d'organisation des services de proximité : les maisons des services

#### **Fiche A7**

Le marketing des projets d'intérêts collectifs

#### **Fiche A8**

Les fondements et les implications de la contrôlabilité municipale

#### **Fiche A9**

La gestion des boues urbaines

## Fiche A1

### Une démarche d'amélioration de la performance organisationnelle

#### Lieu et nature de l'innovation

Le projet « Servir les citoyens, tout simplement » est une démarche d'amélioration de la performance organisationnelle initiée par la Ville de Québec (Canada). Ce projet intègre l'amélioration des services aux citoyennes et aux citoyens et l'allègement des procédures de façon à développer une organisation du travail propice au mieux-être du personnel et à l'atteinte des résultats financiers souhaités.

#### Problématique

En janvier 2002, le gouvernement du Québec a imposé la fusion de plusieurs municipalités de l'agglomération de Québec afin de former une nouvelle grande ville. Plus d'un an après la mise en place de la ville nouvelle, beaucoup reste à faire : harmonisation de la réglementation, gestion plus cohérente du territoire, atteinte d'un meilleur équilibre fiscal, harmonisation et renouvellement des conventions collectives, adoption d'un plan directeur de développement, etc.

Pour la Ville de Québec, qui a une population de 508 000 habitants, la mise en place du plan stratégique constituait un moment propice pour se questionner sur les programmes, les activités et les modalités de prestation de service.

#### Objectifs visés

Le but fondamental de la démarche est de forger une culture organisationnelle qui soit en accord avec les valeurs fondamentales de la ville énoncées dans son plan stratégique : écoute, efficacité et qualité, développement des ressources humaines, travail d'équipe, équité, excellence, transparence et gestion par résultats.

De façon plus opérationnelle, la démarche vise l'amélioration du service aux clients internes et externes, le mieux-être du personnel et l'atteinte des résultats financiers.

#### Déroulement / description de l'innovation

La démarche proposée se divise en trois volets :

1. Évaluation de la pertinence de certains programmes et activités. À partir des suggestions des employés et des directions de services, un comité de pilotage ciblera les programmes et activités qui seront réévalués.
2. Reconfiguration de processus. Ce volet vise à simplifier les tâches et les relations avec les citoyens et entre les unités administratives. Le comité de pilotage ciblera les processus présentant un potentiel de gains intéressants à partir d'une liste de suggestions faites par les employés et les directions de service. Pour chaque processus, une équipe d'employés sera formée pour procéder à sa réingénierie.

3. Déploiement d'un cadre de gestion axé sur les résultats. Ce cadre de gestion permettra la participation des employés à l'identification des priorités et des solutions à mettre de l'avant pour réaliser les objectifs de la ville en matière de qualité des services, de mieux-être des employés et de respect du cadre financier. Le Service de la planification et du développement organisationnel soumettra un prototype pour approbation au comité de pilotage.

Pour développer ce cadre de gestion, un outil de diagnostic a été retenu : le *QUAL/mètre*, adapté du référentiel du *Malcolm Balbridge National Quality Award*. Cet outil permet d'identifier les forces d'une organisation ainsi que les éléments à améliorer en comparant ses pratiques à celles des meilleures entreprises dans le monde. L'intérêt du *QUAL/mètre* se situe au niveau de la structure d'analyse systémique qu'il propose, soit un système orienté vers les résultats, alors que d'autres outils divisent l'organisation en silos pour analyser chacun d'eux.

Pour coordonner la démarche, un comité de pilotage a été mis en place. Présidé par le directeur général de la Ville de Québec, il est composé de deux membres du comité exécutif, d'un directeur d'arrondissement ainsi que de la directrice et des directeurs généraux adjoints. Les travaux du comité sont centrés sur cinq axes d'intervention : le cadre financier, la révision de l'offre de services, l'amélioration de la qualité et de la productivité dans la prestation des services, la gestion des ressources humaines et la structure organisationnelle. Le comité de pilotage sera supporté dans ses travaux par des groupes témoins et par une équipe dédiée de professionnels en évaluation, en optimisation des ressources et en système de gestion de la performance.

## **Conclusion**

Selon la Ville de Québec, quatre éléments sont essentiels à l'atteinte des objectifs du projet « Servir les citoyens, tout simplement » :

- l'engagement et l'adhésion de la haute direction (élus et gestionnaires);
- l'implication, la participation volontaire et active ainsi que la concertation des employés, des syndicats et des associations de cadres;
- la mise en place de mécanismes maximisant l'écoute des gestionnaires quant aux idées novatrices émises par les employés;
- une gestion du changement fondée sur l'amélioration des compétences du personnel de la Ville.

## **Référence**

Beauchemin, Michel (2003). *Servir les citoyens, tout simplement. Démarche d'amélioration de la performance organisationnelle*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A2

### Une démarche de réflexion stratégique menant à l'adoption d'une politique de proximité

#### Nature et lieu de l'intervention

Démarche de réflexion stratégique sur la mise en œuvre d'une « politique de proximité » menée par les services de la Communauté urbaine du Creusot et de Montceau-les-Mines située en Bourgogne. La Communauté a récemment changé son nom pour « Communauté Creusot Montceau (CCM) ».

#### Problématique

La Communauté Creusot Montceau (CCM) est confrontée depuis quelques années à un ensemble de défis :

- l'absence d'élection au suffrage universel direct des assemblées intercommunales;
- le caractère souvent indirect des relations entre les établissements publics de coopération intercommunale et les citoyens;
- le désintérêt des électeurs pour la démocratie représentative (aux élections présidentielles de 2002, on a constaté une montée spectaculaire de l'absentéisme et du vote extrême);
- l'évolution de la réforme sur la décentralisation amorcée dans les années 1980 qui a conduit le législateur à forcer les élus locaux à mettre en œuvre de nouvelles tribunes pour les citoyens dans les communes de plus de 80 000 habitants;
- la prégnance d'attentes nouvelles, de plus en plus exigeantes, de la part des publics tant en termes d'écoute que de qualité des services.

Pour faire face à ces défis, la CCM a tenté de développer des nouveaux modes de gouvernance d'agglomération.

#### Objectifs visés

L'exécutif de la CCM a confié à ses services le soin de définir un programme d'actions qui permettrait de rapprocher l'institution intercommunale des habitants. Les gestionnaires de la Communauté ont profité de cette commande politique pour proposer aux élus une réflexion globale sur les relations entre les services de la Communauté et les habitants.

#### Déroulement / description de l'innovation

La démarche de planification stratégique conduite en 2002-2003 par la CCM comporte trois étapes, dont deux étapes ont été franchies. Dans un premier temps, la démarche a permis d'établir un diagnostic permettant à l'intercommunalité d'être à l'écoute des principaux acteurs du territoire et de définir les enjeux d'une politique de proximité. Une quarantaine d'habitants, des maires et des responsables des services des mairies, des partenaires locaux ainsi que les directeurs et responsables des services de la CCM ont été consultés.

À partir des enjeux identifiés lors de la phase de diagnostic, un programme d'action conçu autour de six axes a été élaboré. Pour chacun de ces axes, des projets d'action ont été développés. Un des axes retenus concerne, par exemple, le « développement de la communication avec les habitants ». Parmi les actions choisies pour mettre en œuvre cet axe, on retrouve la « création d'un portail Internet communautaire interactif » et le « renforcement des modes de communication sur les projets communautaires à destination des habitants ». Un calendrier de travail a été élaboré et négocié entre les services et les élus.

Une troisième étape, en voie de réalisation, prévoit la mise au point d'une « charte de proximité » qui permettra d'afficher les engagements de la structure intercommunale vis-à-vis des habitants, des communes et des partenaires territoriaux.

### **Effets, impacts et résultats**

La démarche de planification stratégique de la CCM a permis de combler le déficit d'écoute, de dialogue et de consultation existant à l'échelle de l'agglomération et de développer des modes d'association des acteurs territoriaux à chaque phase de la conception et de la mise en œuvre de l'action intercommunale, de l'identification du problème à la mise en œuvre de projets en passant par la définition des objectifs de l'intervention publique. De plus, l'expérience de la CCM a permis de montrer que la notion de « proximité » était comprise par la plupart des acteurs locaux davantage comme étant une attitude de l'organisation communautaire que comme étant une présence physique de celle-ci sur les différentes composantes du territoire.

### **Conclusion**

L'expérience de la CCM, comme celles de bien d'autres agglomérations urbaines, pose la question plus générale de la démocratisation de la vie publique au niveau local. On considère souvent que toute innovation en matière d'information et d'écoute des habitants représente un effort de démocratisation. Toutefois, ces innovations représentent-elles un véritable effort de démocratisation si elles ne permettent pas de remettre en question le système politique reposant sur la démocratie représentative ou le monopole de la décision ? L'expérience de la CCM peut fournir un indice sur cette question. En effet, la démarche de planification stratégique de la CCM repose avant tout sur un changement d'attitude dans les relations intercommunales et avec les citoyens. En fait, la définition et la mise en œuvre d'une véritable stratégie de proximité reposent sur l'articulation de mesures d'écoute, de dialogue et de concertation qui sont orientées, d'une part, vers la recherche d'une meilleure qualité des services collectifs et, d'autre part, sur l'association des habitants et des partenaires territoriaux à la définition, à la conduite et à l'évaluation des politiques d'agglomération.

### **Référence**

Contis, Laurent, Philippe Dressayre et Éric Philippart (2003). *Intercommunalité et citoyenneté : quelles voies pour une proximité entre les structures intercommunales et les acteurs territoriaux ? L'exemple des communautés urbaines en France*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A3

### Des modes de contrôle des associations par les mairies

#### Nature de l'intervention

Modes de contrôle de la performance des associations dans le domaine du sport, de la culture, de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance par les mairies françaises.

#### Lieu de l'intervention

Les modes de contrôle de la performance présentés dans cette fiche ont été répertoriés dans le cadre d'une enquête effectuée en 2001 auprès de sept chefs-lieux de région et de huit préfectures, sous-préfectures et villes importantes d'une des régions du Grand Centre auquel il faut ajouter une ville de la banlieue nord de Paris.

#### Problématique

Les associations sont, pour les municipalités françaises, des outils précieux dans la mise en œuvre des différentes politiques locales, en particulier dans le domaine du sport, de la culture mais aussi dans celui de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance. Cette collaboration est née des lois de décentralisation qui ont permis le transfert d'un grand nombre de responsabilités vers les collectivités locales. Dans le cadre de la délégation de certains de ces pouvoirs vers les associations, les autorités publiques locales sont confrontées à trois phénomènes qui les amènent à développer des modes de contrôle de la performance :

- les actions des associations ont des impacts sur les politiques publiques locales;
- les exigences accrues des citoyens, des partenaires financiers et de l'État en matière de transparence financière et d'évaluation des politiques publiques obligent les collectivités locales à disposer d'informations fiables sur leurs partenaires et les poussent à resserrer les outils de contrôle;
- des contraintes financières obligent les collectivités locales à gérer avec plus d'efficacité et d'efficience leurs ressources.

#### Objectifs visés

Les associations étant des partenaires dans la mise en œuvre de politiques publiques locales, les mairies doivent être en mesure d'orienter, voire de contrôler, les activités prises en charge par ces tiers.

#### Déroulement / description de l'innovation

Le contrôle de la performance est assuré par les services opérationnels des collectivités locales en liaison avec les élus. Ces services traitent les demandes de subvention et donnent un avis d'opportunité. Ils assurent un suivi des réalisations, en particulier par des visites sur place, mais aussi par un examen des rapports d'activités. De plus, ils attribuent les mises à disposition, contrôlent leur utilisation et étudient les projets spéciaux. Les services fonctionnels (finance ou contrôle de gestion) ne s'occupent que du contrôle administratif, financier et juridique.

On répertorie trois types de modes de contrôle de la performance des associations par les mairies :

- 1) Dans le **processus de sélection**, des critères permettent de s'assurer de l'intérêt des projets associatifs et de la qualité des porteurs de projet.

Sport	Culture	Insertion des jeunes et prévention de la délinquance
Appartenance à la communauté	Appartenance à la communauté	Appartenance à la communauté
Adéquation du projet à la politique sportive locale (si elle existe)	Adéquation du projet à la politique culturelle locale (si elle existe)	Adéquation du projet à la politique locale en matière de sécurité (si elle existe)
Disponibilité des équipements sportifs	Disponibilité des équipements culturels	
Antériorité et crédibilité de l'association	Antériorité et crédibilité de l'association et crédibilité artistique du porteur	Antériorité et crédibilité de l'association

- 2) Le **contrôle a priori** constitue aussi un mode de contrôle de la performance, notamment par la fixation d'objectifs et l'allocation de moyens adéquats. Dans ce cas, les communes font un effort de formalisation des processus. Outre les conventions d'objectifs qui se généralisent, il faut souligner l'utilisation des grilles de répartition des subventions (batterie de critères pondérés permettant le calcul automatique de la subvention), l'examen des dotations antérieures et du budget prévisionnel ainsi que l'examen des équipements disponibles. Les événements ponctuels sont généralement traités au niveau du maire.

- 3) Enfin, le **contrôle a posteriori** comporte aussi plusieurs outils de contrôle de la performance :

	Sport	Culture	Insertion des jeunes et prévention de la délinquance
Contrôle des procédés de travail et des comportements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retour terrain</li> <li>• Visites sur place</li> <li>• Vérification de la compétence des éducateurs</li> <li>• Grille de répartition de la subvention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retour terrain</li> <li>• Visites sur place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retour terrain</li> <li>• Visites sur place</li> </ul>
Contrôle de l'utilisation des moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visites sur place</li> <li>• Relevés de fréquentation</li> <li>• Retour terrain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visites sur place</li> <li>• Retour terrain</li> <li>• Contrôle des comptes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visites sur place</li> <li>• Retour terrain</li> <li>• Contrôle des comptes</li> </ul>

	Sport	Culture	Insertion des jeunes et prévention de la délinquance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle des comptes</li> </ul>		
Contrôle des résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen du rapport d'activité</li> <li>• Résultats sportifs fournis par les fédérations</li> <li>• Suivi du nombre de spectateurs</li> <li>• Retour terrain (spectateurs)</li> <li>• Dossier de presse</li> <li>• Présence aux manifestations</li> <li>• Grilles de répartition des subventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen du rapport d'activité</li> <li>• Suivi du nombre de spectateurs</li> <li>• Retour terrain (spectateurs)</li> <li>• Dossier de presse</li> <li>• Présence aux manifestations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen du rapport d'activité</li> <li>• Suivi du nombre de spectateurs</li> <li>• Retour terrain (association de quartier)</li> </ul>

### Effets, impacts et résultats

Le contrôle de la performance semble reposer essentiellement sur l'établissement de conventions et sur l'action des services opérationnels en support des élus. Trois éléments influencent les méthodes et les outils utilisés :

- le champ d'activité des associations contrôlées;
- les choix faits par les élus et les contraintes pesant sur eux;
- les contraintes et les opportunités liées à la nature même des villes, en particulier la proximité géographique et culturelle.

Dans la plupart des collectivités locales, l'information sur les associations n'est pas centralisée et les systèmes informatiques, qui devraient appuyer les modes de contrôle de la performance, ne sont pas mis à jour. Cela rend difficile le suivi de l'effort total de la collectivité, le respect des seuils légaux et le respect d'une politique des guichets uniques, évitant qu'un service accorde une subvention refusée par un autre service.

L'analyse des données recueillies par le biais des divers modes de contrôle amène les collectivités locales à décider du maintien ou de l'arrêt des relations avec une association. Les relations interpersonnelles constituent un facteur clé dans cette décision ainsi que certains facteurs de nature politique et certains critères plus objectifs liés aux résultats obtenus et aux projets réalisés.

## **Conclusion**

Les effets des modes de contrôle de la performance des villes sur les associations méritent d'être davantage validés et affinés. Deux constats peuvent être établis à partir des expériences tirées de l'enquête effectuée. D'une part, trois facteurs légitiment le processus de contrôle de la performance des associations par les mairies : la propriété publique des actifs, le contrôle économique via une subvention et les obligations légales (établissement d'une convention, fourniture de comptes et du rapport d'activité). D'autre part, certains éléments entravent la mesure de la performance : l'absence d'objectifs clairs, des résultats non quantifiables, un processus de transformation mal ou non connu ainsi qu'une activité ponctuelle.

## **Référence**

Fabre, Pascal (2003). *Le contrôle des associations par les mairies françaises. Un défi à la gouvernance des villes*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A4

### Un modèle normatif de gestion et d'intervention urbaines

#### Nature de l'intervention

Il s'agit ici d'un modèle normatif de gestion et d'intervention urbaines qui intègre les différents concepts issus des nouveaux courants de la stratégie d'entreprise.

Ce modèle s'appuie sur une logique partenariale permettant la participation d'une diversité d'acteurs publics et privés à la production de politiques de développement local. Il repose sur une conception flexible et souple du changement qui permet, tout en gardant une ligne directrice stable, de préserver et de s'appuyer sur la liberté d'action et les capacités d'adaptation et d'initiative des différentes composantes socio-économiques locales.

#### Lieu de l'intervention

Ce modèle de gestion permet d'interpréter et d'expliquer les phénomènes de renouveau et de revitalisation urbaine connus par un certain nombre de villes telles que Birmingham en Angleterre et Bilbao en Espagne.

#### Problématique

La planification et les méthodes de gestion urbaine ont été soumises à un certain nombre de critiques et d'exigences de renouvellement. En effet, l'existence de cadres rigides limiterait les comportements opportunistes, volontaristes et proactifs des acteurs locaux en affirmant, à l'excès, l'existence et l'influence de déterminismes de type socio-économique en matière de développement local. En outre, l'absence d'ouverture des processus de gestion urbaine à la société civile, leur incapacité à prendre en compte la multidimensionnalité et l'interdépendance de politiques de développement local ainsi que leur manque de flexibilité et d'intégration de l'incertitude environnementale sont autant d'éléments favorisant l'émergence d'un nouveau modèle de gestion et de planification urbaines.

#### Objectifs visés

Il s'agit d'une stratégie visant la revitalisation et le renouveau à l'échelle d'une ville. Ce nouveau modèle de gestion repose sur une réflexion générale portant sur l'enclenchement d'un processus de régénération totale et sur un changement d'identité.

#### Déroulement / description de l'innovation

La stratégie de renouveau ou de régénération d'une ville se déroule en plusieurs phases :

1. La ville procède à un diagnostic et à une réflexion stratégique permettant de conférer un caractère pragmatique à sa démarche.
2. La ville définit une vision ou une intention stratégique. Elle doit définir une ambition générale de développement. Cette vision représente l'image future souhaitée de la ville et se décline

sous forme d'orientations globales de développement et de grands principes d'action. Cette étape est généralement conduite par un comité de pilotage.

3. La ville met en place une architecture stratégique fondée sur ses compétences afin de créer un effet de levier. La formulation de scénarios de développement fournit un certain nombre de lignes directrices sur les changements à entreprendre dans l'ensemble des domaines du développement urbain.
4. Comme aucun acteur ne dispose individuellement des moyens nécessaires à la réalisation de la vision, la ville met en place un système d'action collectif et partenarial qui va tenter de réaliser de manière progressive et tâtonnante les objectifs visés.
5. Pour combler le retard constaté entre la situation actuelle et la situation souhaitée, la ville invite les acteurs locaux à adopter des comportements opportunistes et entrepreneuriaux qui débouchent sur la définition de projets innovants mais aussi, et surtout, sur la mise en place de partenariats élargis associant acteurs privés et publics, représentants de la société civile et responsables politiques.
6. De nouveaux domaines d'activités se créent progressivement.

Le processus de changement qui sous-tend cette démarche est qualifié de « chemin faisant ». Le changement résulte à la fois de comportements intentionnels et volontaristes, mais aussi d'adaptations et de réactions face à des événements imprévus. Respectant des orientations clairement formulées, des projets sont mis en œuvre en fonction d'opportunités, de possibilités ou de contraintes.

La notion de réseau est aussi centrale à la démarche. Elle s'incarne dans une diversité d'acteurs dont les actions concourent à la réalisation d'objectifs communs. L'organisation en réseau doit être caractérisée par un mode de coordination souple et informel.

Finalement, ce modèle de gestion s'appuie sur un style de management public axé sur un rôle d'initiateur et de catalyseur. Ce rôle devient plus périphérique en stimulant la mobilisation et l'implication de la société civile et en créant les conditions favorables à la mise en place d'une action collective, organisée et concertée.

## **Effets, impacts et résultats**

### *Birmingham*

Au début des années 1980, Birmingham faisait face à un grave problème de chômage causé par son héritage industriel désuet, à un déficit en matière d'infrastructures publiques et à une dégradation de son patrimoine urbain. La ville a alors adopté une stratégie de renouveau à travers le programme « *Vision for the city* » qui visait à transformer l'ancienne ville industrielle en un centre d'affaires couplé à une vocation culturelle et de loisirs. Il s'agissait d'un programme global tant du point de vue des thématiques abordées que des acteurs concernés. Cette vision s'est incarnée dans plusieurs projets centrés sur le développement économique et touristique. Un investissement public massif a servi de levier à l'investissement privé, ce qui a contribué au remodelage et à la transformation physique complète de certains quartiers de la ville.

Au milieu des années 1990, la démarche s'est élargie par l'adoption du programme « *City pride* », dont l'objectif était la mobilisation de la population locale autour de la formulation et de la mise en œuvre d'une vision citoyenne, et du programme « *Local Involvement Local Action* ». Cet élargissement permettait à la ville d'aborder de nouveaux enjeux liés à la réduction des inégalités sociales et territoriales, ce qui a amené la participation de nouveaux acteurs.

La démarche de Birmingham repose sur de multiples orientations stratégiques portées par la mise en œuvre de projets très concrets et par des acteurs locaux dispersés. Ces projets ont émergé en fonction des problèmes rencontrés et ils ont été choisis selon leur urgence de traitement, les possibilités d'action et de partenariat ainsi que du financement disponible. Ils ont été pris en charge de manière décentralisée par des groupes pluridisciplinaires travaillant souvent de manière cloisonnée et disposant de marge de manœuvre élargie. Trois facteurs ont été déterminants dans la mise en œuvre de ces programmes : une tradition d'audace et d'entrepreneuriat des autorités publiques locales, l'existence d'une tradition de partenariat entre le secteur public et le secteur privé ainsi que la propension à l'implication des habitants et des communautés locales dans les politiques de développement local. Malheureusement, ce dernier facteur a été insuffisamment exploité et constitue un point faible de la démarche de Birmingham. De plus, la démarche a donné lieu à une multitude de processus ayant peu ou pas de liens entre eux, ce qui a forcé la municipalité à se doter d'une structure et d'un cadre plus formel.

### *Bilbao*

En 1989, la ville de Bilbao, confrontée au déclin de sa base industrielle et de son activité portuaire ainsi qu'à une dégradation sociale et urbaine importante, a amorcé une démarche d'adoption d'un plan stratégique ayant pour objectif de transformer en profondeur la vocation et l'image de la ville. Cette démarche était soutenue par les gouvernements central et régional ainsi que par les autorités municipales. Le plan stratégique final a vu le jour en 1992 (réactualisé en 1994 et en 2000). Il comporte cinq objectifs qui se déclinent en huit axes et plus de 180 objectifs.

Les résultats et les réalisations concrets sont divers et nombreux. Ils concernent l'amélioration des infrastructures de transport et de communication, la réhabilitation des zones urbaines, les investissements culturels et touristiques. Certains projets permettent d'actualiser les orientations du plan stratégique sans y avoir été directement associés : ils sont considérés comme des conséquences indirectes de la démarche.

L'initiative et le contrôle de la démarche relèvent des autorités publiques locales. Afin d'encadrer la formulation et la réalisation du plan stratégique, *Bilbao Metropolis 92* a été créé en 1992. Cette organisation paritaire public-privée réunit plus de 180 membres et est présidée par un dirigeant d'entreprise. Elle agit comme structure d'interface chargée de gérer les rapports entre la multiplicité des participants à la démarche.

Deux éléments ont joué un rôle clé dans l'émergence et la conduite de revitalisation de Bilbao. D'abord, la démarche a bénéficié dès son lancement d'un très large et très important soutien local. De plus, l'activité d'implication, de conciliation et de mise en relation des différentes composantes à l'échelle locale de *Bilbao Metropolis 92* a été déterminante. Cette organisation a eu pour effet de stimuler une prise de conscience locale sur la nécessité de transition économique et sur les potentialités de développement de la région métropolitaine. Elle a aussi permis la création d'un véritable réseau stratégique réunissant une très grande variété de partenaires.

## **Conclusion**

Ce nouveau modèle de gestion et d'intervention urbaines est donc un mélange complexe d'intentions planifiées et de comportements réactifs, de volontarisme et de pragmatisme, de poursuite d'objectifs de moyen et long terme, mais aussi d'adaptations rapides face à des situations changeantes et inattendues. Tout en gardant une ligne directrice stable, ce mode d'action réside dans sa souplesse et dans sa flexibilité qui permettent de préserver et de s'appuyer sur la liberté d'action et les capacités d'adaptation des différentes composantes socio-économiques locales. Il se situe en rupture avec les modèles d'aide à la décision fondés sur le déroulement séquentiel, déductif analytique de la réflexion stratégique et sur le traitement en grande quantité de données quantitatives censées refléter l'état présent et les évolutions futures de l'environnement.

La définition d'une vision stratégique, en tant que description cohérente, puissante et mobilisatrice de l'avenir et de l'évolution d'une ville, constitue la clé de voûte de cette nouvelle démarche de revitalisation urbaine en permettant de structurer la formulation de stratégies. Cette vision doit se focaliser sur l'exploitation et le développement des compétences du territoire. Ces compétences constituent les principaux savoirs d'une ville. Elles renvoient à une analyse stratégique du développement des ressources internes et des actifs qui lui sont propres.

Cinq compétences territoriales sont déterminantes dans ce type de démarche parce qu'elles constituent le fondement du changement urbain : l'existence d'une relation partenariale et de traditions de coopération entre le secteur public et le secteur privé, d'une culture de dialogue et de recherche de consensus, d'une logique volontariste et entrepreneuriale chez les différents acteurs locaux, d'un leadership local fédérateur et d'un sentiment d'appartenance local.

Finalement, pour porter fruit, l'application de ce nouveau modèle de gestion repose sur un style de management favorisant l'implication et la motivation des acteurs locaux ainsi que la gestion du consensus social.

## **Référence**

Favoreu, Christophe (2003). *Processus de régénération urbaine et nouveaux concepts de la stratégie : proposition d'un modèle explicatif et normatif*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## **Fiche A5**

### **La méthode RESPECT**

#### **Nature de l'intervention**

RESPECT (Référentiel d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités territoriales) est un outil de gestion municipale qui se présente sous forme d'un logiciel et d'un manuel qui aident à construire un tableau de bord structuré sur le thème de l'environnement et du développement durable.

#### **Lieu de l'innovation**

Vingt-cinq collectivités territoriales européennes utilisaient, en 2000, la méthodologie RESPECT.

#### **Problématique**

L'activité humaine crée une pression sur l'environnement. Cette activité confronte les collectivités territoriales à des menaces d'épuisement de ressources et à des risques de déséquilibre sur les écosystèmes. Les collectivités territoriales doivent donc agir pour faire face à cette pression tout en conjuguant la législation nationale en matière d'environnement et les demandes des divers groupes de pression touchant l'amélioration de la qualité de vie. Des études ont démontré que l'adoption de nouvelles pratiques en matière d'urbanisme concourt à réduire les coûts et à favoriser une meilleure gestion des ressources. Dans ce contexte, la méthode RESPECT offre un outil de gestion aux collectivités territoriales qui souhaitent adopter des politiques environnementales axées sur le développement durable.

#### **Objectifs visés**

La méthodologie RESPECT vise à résoudre les problématiques de développement durable des collectivités territoriales en facilitant la cueillette d'information sur différents thèmes environnementaux. L'analyse de ces données permet l'élaboration de politiques structurées. Par l'utilisation de RESPECT, les collectivités territoriales peuvent s'orienter vers une prévention de la pollution pour chacune des ressources qu'elles gèrent. La méthode RESPECT favorise aussi la mise sur pied de projets mobilisant les différents acteurs d'une collectivité.

#### **Déroulement / description de l'innovation**

La méthode RESPECT s'appuie sur le modèle PER (pression-état-réponse). Ce modèle postule que l'activité humaine crée une pression (P) sur l'environnement en produisant des changements sur la qualité et la quantité des ressources naturelles. L'État (É) constate cette nouvelle situation. Pour y faire face, des agents économiques apportent des réponses (R) tant environnementales, économiques que sociales.

Le logiciel et le manuel RESPECT proposent une grille d'analyse composée de 73 indicateurs répartis dans dix thèmes (eau, air, cadre de vie, déchet, énergie, bruit, déplacement, risques,

sol/sous-sol, engagement mutuel). Un tableau de bord quantifie l'information nécessaire à l'élaboration de politiques environnementales.

Selon une recherche effectuée par une équipe française, le service de l'environnement est généralement chargé de mettre en place RESPECT et de veiller à sa bonne application. Il a la responsabilité d'établir des liens avec les autres services afin d'assurer leur participation à l'application de la méthode et de cueillir des données. Une fois que les collectivités territoriales ont atteint une certaine maturité dans l'utilisation de RESPECT, elles développent, par le biais d'un comité, des procédures de coordination entre plusieurs services. Il est à noter que le niveau d'implication des élus et celui du responsable du service de l'environnement conditionnent la priorité accordée à l'application de RESPECT et, donc, son degré d'implantation et d'utilisation.

### **Effets, impacts et résultats**

Les chercheurs ont construit un modèle de recherche visant à découvrir les contributions organisationnelles et décisionnelles apportées par RESPECT. Pour ce faire, une enquête a été menée auprès des 25 utilisateurs de la méthode en 2000. Deux constats généraux sont ressortis :

- L'utilisation de la méthode RESPECT favorise l'éclosion d'un nouveau modèle de gestion territoriale. Celui-ci repose sur une plus grande interaction entre les services d'une même collectivité territoriale. L'étape de la coordination reste toutefois à achever.
- L'utilisation de la méthode RESPECT semble avoir un impact sur le processus décisionnel dans la fonction publique territoriale parce qu'elle associe les principes de prévention et de responsabilité. RESPECT favorise l'adoption d'une régulation de contrôle, qui s'exerce après l'apparition d'un dommage, et d'une régulation de prévention, qui s'insère à l'intérieur du déroulement d'une intervention dans le but de corriger des écarts constatés. RESPECT favorise aussi l'adoption de principes d'innovation et de principes de transversalité, permettant de développer une vision globale des questions environnementales. La transversalité demeure toutefois une exception.

L'équipe de recherche indique que la méthode RESPECT représente un vecteur capable de mobiliser une collectivité parce qu'elle facilite le management en réseau. Elle favorise l'émergence et le développement de projets réunissant une diversité d'acteurs provenant tant des différents services de la collectivité territoriale que des organisations associatives, publiques et privées présentes dans la collectivité.

L'étude constate aussi des limites à l'application de la méthode RESPECT. Elles ont trait au niveau de complexité des structures administratives nationales, à l'absence de structure de consultation des parties prenantes et à la persistance de cloisonnement entre les services d'une même entité territoriale.

### **Conclusion / commentaires**

Tel que mentionné par les auteurs de l'étude, les conclusions concernant les contributions organisationnelles et décisionnelles apportées par la méthode RESPECT en matière de politiques environnementales locales sont limitées puisque seuls 14 des 25 questionnaires distribués ont pu être exploités. La généralisation des résultats de l'étude doit donc tenir compte de cette limite.

La méthode RESPECT semble tout de même prometteuse. Deux conditions de succès doivent cependant être respectées : l'implication des élus et celle des responsables des services de l'environnement des collectivités territoriales ainsi que la priorité accordée à l'implantation et à l'utilisation de l'outil par l'organisation territoriale.

### **Référence**

Frois, Pierre et Pierre Le Masne (2003). *Développement durable et organisation des collectivités territoriales européennes : évaluation de la méthode RESPECT*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A6

### **Un nouveau mode de gouvernance et d'organisation des services de proximité : les maisons des services**

#### **Nature et lieu de l'intervention**

En France, une nouvelle législation a permis le développement d'un nouveau mode de gouvernance et d'organisation des services de proximité : « les maisons des services publics ». Ces maisons regroupent en un même lieu des activités qui sont notamment destinées aux publics défavorisés des « quartiers difficiles » avec l'idée d'organiser une relation de service novatrice capable de concrétiser la démocratie administrative de proximité.

#### **Problématique**

Depuis 1996, l'État français a entrepris des réformes visant à moderniser et à décentraliser les services publics en milieu urbain en s'inspirant d'expériences menées dans les années 1960 pour remédier à la dévitalisation du monde rural. Parallèlement, la polyvalence des services publics est ressortie comme étant un enjeu du développement local. Cette polyvalence est définie comme étant une offre, en un même lieu, d'une palette de services de proximité adaptés aux besoins des usagers.

En fonction de ce contexte, les maisons de services publics sont l'un des moyens retenus par le gouvernement français pour remédier à la crise des « quartiers difficiles ».

#### **Objectifs visés**

Le développement des « maisons de services publics » vise à :

- promouvoir une modernisation des services publics par le développement de services de proximité qui réduisent le cloisonnement bureaucratique;
- répondre aux besoins des usagers tant en milieu rural que dans les quartiers difficiles, en apportant une réponse à leurs attentes d'accessibilité géographique des services publics;
- favoriser des projets définis à partir des données socio-économiques des territoires et des contraintes politico-administratives locales.

Le législateur a aussi inclus un objectif explicite de démocratie administrative dans le projet de loi.

#### **Déroulement / description de l'innovation**

La mise en place d'une maison de services publics est une démarche institutionnelle visant le management en réseau de la relation de service. L'initiative vient des communes. Dans la majorité des cas, les maisons de services publics assument une fonction d'accueil, d'information et d'orientation. Il existe actuellement en France un foisonnement d'initiatives reposant sur une diversité des partenariats.

Diverses étapes doivent être franchies dans l'établissement de la nouvelle structure partenariale :

1. les maisons de services publics ont pour origine diverses motivations : développer un outil de développement économique pour les entreprises, pallier les insuffisances de l'accueil par les mairies, lutter contre l'exclusion sociale ou traiter les violences urbaines, etc.;
2. dans certains cas, les communes effectuent une étude de faisabilité;
3. une convention, approuvée par le préfet, est signée entre les partenaires afin de formaliser le partenariat;
4. la gestion de la maison peut reposer sur un comité de pilotage, qui n'existe pas toujours, une commune ou une agglomération. La constitution d'un comité d'usagers reste l'exception.

L'État soutient le démarrage des projets, mais les communes et leurs groupements supportent financièrement les structures. Les subventions publiques peuvent être complétées par la participation financière de partenaires, la tarification des services et la location de salles.

Voici quelques exemples de maisons des services publics :

- à Fontenay-Sous-Bois, la Maison du citoyen et de la vie associative est une structure municipale créée en 1997 pour accueillir les associations en leur offrant gratuitement des services;
- à Lille, la Maison de la médiation et du citoyen accueille les habitants de la ville pour des informations et des consultations juridiques, sert de référence pour les questions touchant les discriminations et offre des services de médiation entre particuliers ou dans leurs relations avec les administrations.

### **Effets, impacts et résultats**

Le nombre de maisons de services publics est passé de 92 en 1996 à plus de 200 en 2002. On remarque que, de façon générale, l'existence d'une expérience de collaboration antérieure à la mise en place de la maison facilite la mise en réseau des partenaires pour élargir la palette des services proposés localement. L'existence de maisons de services publics a aussi amené la création de nouveaux métiers de proximité : facilitateurs, traducteurs, coordonnateurs, médiateurs.

Si le bilan est loin d'être négatif, plusieurs éléments tendent à limiter la portée et le rôle des maisons de services publics :

- malgré leur présence, de nombreuses structures polyvalentes de proximité continuent de coexister;
- les territoires de gestion des services publics ne coïncident ni entre eux ni avec d'autres territoires institutionnels (agglomération, intercommunalité), ce qui constitue des irritants à la bonne marche des maisons;
- les quartiers sensibles sont souvent mal dotés en équipement. La mise en place des maisons n'aborde pas ce problème ni celui de la dynamisation des quartiers socialement défavorisés qui reste problématique;

- le choix des sites d'implantation d'une maison est souvent gêné par les rivalités territoriales et politiques des collectivités locales ou de certains élus;
- la coordination des implantations fait souvent défaut;
- le développement d'un projet de maison relève souvent d'une logique d'assistantat social et ne permet pas de répondre aux objectifs en terme de modernisation des services publics;
- les projets de maison mobilisent peu les acteurs économiques.

### **Conclusion**

La mise en place de maisons de services publics repose sur une logique institutionnelle qui prévaut sur la satisfaction des besoins exprimés par les publics. En ce sens, les services de proximité répondent davantage à des problèmes inscrits sur l'agenda d'autorités publiques rétives à partager leur monopole de la gestion publique qu'aux attentes des citoyens. La création des maisons a fait dériver le mode d'action publique territorialisée vers l'empilement institutionnel, la complexité structurelle et la dilution des expériences novatrices.

Cette situation permet de lancer la question de la logique citoyenne qui sous-tend cette pratique. L'enjeu du renforcement du lien social par les services publics est de dépasser la figure de l'usager pour atteindre celle du citoyen. Toutefois, le corporatisme institutionnel propre aux maisons tend à mettre l'accent sur les relations entre l'État et les collectivités locales.

### **Référence**

Leroy, Marc (2003). *Le management de la démocratie administrative dans les structures de services publics polyvalents des villes françaises*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A7

### Le marketing des projets d'intérêts collectifs

#### Nature de l'intervention

Le marketing des projets d'intérêts collectifs.

#### Lieu de l'intervention

La recherche-action a été menée sur six terrains : Pente de la Croix Rousse (Lyon), Périphérique nord (Lyon), Quartier de l'Arsenal (Saint-Fons), Garderie péri-scolaire (Charbonnières-les-Bains), Warnowquerung (Rostock, Allemagne) et Autoroute A28 (Rouen Alençon).

#### Problématique

Plusieurs auteurs ont proposé des approches contingentes du marketing à des organisations ou à des problématiques particulières. L'approche du marketing des projets d'intérêts collectifs se situe dans ce courant. Elle constitue une combinaison de la démarche du marketing de grande consommation (*business to consumer*) et de la démarche du marketing industriel (*business to business*).

#### Objectifs visés

Le marketing se compose de techniques destinées à permettre à l'offreur de piloter l'échange. La démarche de marketing des projets d'intérêts collectifs est un cas particulier de la démarche générale de marketing.

#### Déroulement / description de l'innovation

Le marketing des projets d'intérêts collectifs constitue une adaptation du marketing dans des secteurs non marchands. Il met en relation une administration publique et des citoyens dans le cadre de projets destinés à une collectivité humaine et cherchant à atteindre un but d'intérêt général. Il repose sur deux notions centrales :

- Des parties prenantes : ce type de marketing fait intervenir simultanément deux types de parties prenantes : les professionnels (entreprises, élus, techniciens des collectivités, médias) et le grand public. Ce dernier peut être bien défini, comme les résidents d'un HLM ou les enfants scolarisés d'une région, ou plus large. Les compétences des acteurs sont hétérogènes : faibles en général pour le grand public, fortes en général pour les techniciens et les décideurs.
- La notion de choix : la stratégie de marketing repose sur la notion de choix. Dans le cas de projets d'intérêts collectifs, si un projet est financé par les fonds publics, il doit offrir des garanties de libre choix pour faire l'objet d'une démarche de marketing. La prise en charge du coût du service par les citoyens, en tout ou en partie, ne constitue pas un choix.

Les techniques requises par cette approche s'articulent dans une démarche en quatre phases :

1. l'identification des parties prenantes permet de les connaître, de les comprendre et de les structurer en regard d'une problématique;
2. la phase d'élaboration du projet vise à formuler un but d'intérêt général à atteindre;
3. la phase de vérification et de validation du projet nécessite une série d'allers-retours entre les promoteurs du projet et les parties prenantes;
4. la promotion du projet constitue la dernière phase de la démarche.

Pour faire travailler ensemble les différentes parties prenantes, dans le cadre de la démarche, deux techniques sont utilisées.

- La consultation est une procédure qualitative qui s'articule autour de trois phases : l'information vise à mettre les parties prenantes au courant des prémices du projet la consultation a pour objectif de demander aux personnes d'exprimer leur avis sur le sujet; la co-construction consiste à une élaboration consensuelle d'une solution par l'ensemble des participants. Les personnes choisies doivent être concernées directement par le projet ou en être directement affectées dès son démarrage. Pour pallier l'hétérogénéité des compétences, deux facteurs sont déterminants : la clarté des explications, notamment l'utilisation d'un langage simple et l'élimination de tout jargon, ainsi que le temps nécessaire pour que les participants assimilent l'information transmise et puissent se faire une opinion. Finalement, la crédibilité du processus doit être assurée, les parties prenantes se sentant davantage associées à la démarche lorsque les décideurs ne sont pas tenus de mettre en place une procédure de concertation.
- L'enquête est un procédé de recueil d'informations qui a pour objectif de fournir des résultats chiffrés et de mettre au jour des corrélations entre les variables. Une population entière peut être interrogée par le biais de l'enquête ou un échantillon peut être constitué. Le questionnaire est administré par téléphone ou en face à face lors d'une enquête par sondage. Il est auto-administré auprès de la population lors d'une enquête. Les interviewés doivent pouvoir répondre en connaissance de cause. Au-delà du vocabulaire utilisé, ils doivent saisir à la fois les raisons pour lesquelles la question est posée et les conséquences de leur réponse.

### **Effets, impacts et résultats**

Trois éléments distinguent une démarche de marketing de projets d'intérêts collectifs du marketing classique :

- les parties prenantes ne sont pas différenciées ou hiérarchisées. Il s'agit d'un projet réalisé en commun, contrairement à l'approche classique du marketing qui est séquentielle;
- les méthodes de co-construction sont privilégiées, associant le plus grand nombre possible de personne au processus. De ce fait, toutes les parties prenantes sont jugées suffisamment compétentes pour contribuer activement à la construction du projet;
- le processus est continu, toutes les phases du processus étant conduites de façon concomitante.

## **Conclusion**

Même si le débat concernant la question de la compatibilité d'une démarche marketing dans le cadre d'échange non marchand n'est pas résolu, la démarche de marketing des projets d'intérêts collectifs est d'une grande importance.

Des recherches ultérieures se proposent d'examiner la manière dont les décideurs développent une vision de ce type de démarche, les outils qu'ils utilisent ainsi que les stratégies de communication retenues dans la dernière phase du processus. Ces recherches permettront de compléter la démarche de marketing des projets d'intérêts collectifs et, en fin de compte, d'aider les décideurs à mettre en place des projets favorisant l'amélioration de la vie en société.

## **Référence**

Revat, Robert (2003). *Le marketing des projets d'intérêts collectifs : principe et démarche*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A8

### Les fondements et les implications de la contrôlabilité municipale

#### Nature de l'intervention

La contrôlabilité municipale élargie propose une nouvelle perspective en management local face aux enjeux de l'intercommunalité. La contrôlabilité municipale est définie comme étant la capacité d'assurer la maîtrise de la mise en œuvre et du développement de l'ensemble des ressources matérielles et immatérielles dans une logique de communauté. La notion d'élargissement s'inscrit dans un mouvement dans lequel l'espace intercommunal prend une place de plus en plus prépondérante et influence les modes de gouvernance locale.

#### Lieu de l'intervention

Le complexe municipal « Espace Apollo » est situé dans une commune en milieu rural du sud-ouest de la France.

#### Problématique

Le développement de l'intercommunalité entraîne des modifications de structure, d'organisation et d'activation de logiques managériales. Il pose de nouvelles logiques de fonctionnement aux différents acteurs : les jeux de pouvoir sont affectés et les rôles sont redistribués.

Le multiplexe Apollo a été confronté à l'émergence de l'intercommunalité. Il a profité de ce mouvement pour moderniser sa structure traditionnelle de gestion.

#### Objectifs visés

La modernisation de la structure de gestion du multiplexe Apollo vise la construction d'une nouvelle identité organisationnelle.

#### Déroulement / description de l'innovation

En 1994, la mise sur pied d'un multiplexe culturel avait pour objectif de permettre une rencontre entre les populations, les œuvres et les artistes. Il comprend aujourd'hui trois structures différentes : la médiathèque gérée par la ville, le cinéma attribué à un exploitant privé et une association paramunicipale qui pilote le projet de diffusion de spectacles vivants, d'action culturelle et d'exposition. Depuis son ouverture, le centre culturel a aussi construit un réseau de partenaires ce qui lui permet de développer de nombreux projets hors murs.

À la lumière de l'expérience du complexe Apollo, le développement d'un projet de territoire peut être un moyen d'innovation tant dans la diffusion culturelle qu'en management local. Confronté à la montée de l'intercommunalité, le centre Apollo a décentralisé sa structure et a donné plus d'autonomie au directeur. Il a aussi modifié ses pratiques de gestion des ressources humaines les remplaçant par des pratiques qualitatives. Finalement, la satisfaction des usagers a pris une place plus importante comme référence de la qualité des services offerts.

Une approche novatrice de gestion de projet a inspiré cette dynamique de changement. Cette approche repose sur six caractéristiques : capacité de prendre des risques modérés, atteinte d'un certain degré d'excellence, capacité à résoudre les problèmes, confiance en l'avenir, indépendance dans la programmation culturelle par rapport au pouvoir municipal et aptitude à tirer parti des circonstances politiques d'attentisme.

Aujourd'hui, le maire, le conseil municipal et le directeur du centre Apollo prennent les grandes décisions en plus d'assurer la régulation et l'évaluation du multiplexe. Toutefois, les élus des autres communes doivent être consultés sur les objectifs et les plans d'action du centre.

L'idée de contrôlabilité municipale élargie suppose que le multiplexe culturel soit doté d'un système organisationnel qui puisse être contrôlé par le directeur en accord avec la mairie et les communes avoisinantes. Pour ce faire, deux types de compétence sont nécessaires :

- l'expertise et les capacités de management du directeur;
- les compétences distinctives des publics incorporés dans le centre Apollo, c'est-à-dire leur savoir-faire tactique et leurs connaissances communautaires.

### **Effets, impacts et résultats**

Le passage réussi de la gestion du centre Apollo d'une logique municipale à une logique intercommunale repose sur la capacité du directeur de garder la mise en œuvre et le développement des ressources au sein du multiplexe tout en arbitrant l'influence municipale. Il s'agit d'un processus d'aller-retour dans lequel le complexe est influencé par l'intercommunalité et influence à son tour la dynamique intercommunale.

L'intercommunalité a eu pour effet de déplacer les repères managériaux du multiplexe culturel. En effet, l'autonomie du maire, du conseil municipal et du directeur a été limitée par l'intégration des élus des autres communes dans les processus décisionnels du centre.

### **Conclusion**

L'idée de « contrôlabilité municipale élargie » met en évidence l'existence de situations dans lesquelles la logique du management local tend à privilégier une altérité et une hybridation. L'altérité, définie par les différences qui caractérisent les acteurs de l'intercommunalité, représente une richesse parce que la diversité assure une meilleure sensibilité de l'organisation à son environnement. Elle évoque aussi des dissonances nécessitant un arbitrage managérial pour limiter l'inertie de certains élus traditionnels, la conflictualité sur les moyens et la difficulté à coordonner l'action sur un territoire étendue. L'hybridation, elle, relève des possibilités de synergie dans la gestion du projet de territoire.

En fait, l'intercommunalité met au défi le système organisationnel de parvenir à un ajustement délicat entre une intégration des acteurs encore plus forte et un respect de la différenciation des structures et des compétences distinctives.

**Référence**

Valax, Marc (2003). *Fondements et implications de la contrôlabilité municipale : les stratégies de mouvement d'un multiplexe culturel vers l'intercommunalité*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche A9

### La gestion des boues urbaines

#### Lieu et nature de l'innovation

Les sites-pilotes engagés par la « mission boue » du Bas-Rhin ont permis de développer un mouvement de relocalisation de l'épandage agricole des résidus de traitement des eaux usées, généralement appelées boues urbaines.

#### Problématique

Les modes traditionnels de gestion des objets à risque, que ce soit la réglementation, les moratoires et autres interdictions, ne fonctionnent plus. Confrontés aux attentes élevées des citoyens en matière de saine gestion ainsi qu'à une complexification des normes scientifiques et environnementales devenues de plus en plus strictes, les acteurs locaux se doivent d'agir pour assurer le traitement des déchets, l'alimentation en eau potable et la gestion des boues d'épuration.

#### Objectifs visés

La relocalisation des boues d'épandage suppose une formalisation de la démarche entourant la gestion de cet objet à risque ainsi que la coordination d'acteurs nombreux et hétérogènes concernés par l'épandage.

#### Déroulement / description de l'innovation

Les structures et le fonctionnement du dispositif de gestion locale des boues urbaines varient en fonction du contexte départemental. Ils peuvent être un service du Conseil général et/ou de la Chambre d'agriculture. Ces dispositifs agissent à titre de régulateurs dans un système multi-latéral, c'est-à-dire un système où les épandages ne peuvent plus être organisés de manière pragmatique et bilatérale par un préposé municipal et l'agriculteur, mais doivent tenir compte des préoccupations de multiples parties prenantes. Les dispositifs de gestion locale des boues urbaines jouent trois rôles :

- validation des plans d'épandage réalisés par les collectivités ou les bureaux d'études travaillant pour celles-ci;
- centralisation des données existantes, qu'elles concernent les boues, les sols, les agriculteurs-preneurs ou les périmètres d'épandage;
- études scientifiques.

#### Effets, impacts et résultats

Dans le Bas-Rhin, le partenariat entre le Conseil général et la Chambre d'agriculture s'est concrétisé par la mise en place d'une structure d'intervention conjointe, la mission-boues, ayant deux mandats principaux :

- devenir un point de passage obligé entre producteurs et utilisateurs de boues en veillant à la mise en œuvre des règles d'accès aux terres agricoles;
- animer le suivi de la dizaine d'opérations pilotes d'épandage.

Cette structure a permis d'associer une multitude d'acteurs locaux hétérogènes à l'orientation de la problématique et à la recherche de solutions. Elle a été constituée essentiellement en une démarche de communication à destination des agriculteurs afin de rétablir leur confiance envers le processus d'épandage.

Trois aspects fondent la démarche :

- la présence d'un ingénieur sur le terrain;
- des interventions ponctuelles telles que la tenue de réunions de concertation favorisant l'établissement de contacts réguliers entre les agriculteurs et les élus;
- un travail continu de recueil de données sur les boues, notamment par l'acquisition de références locales sur leur valeur agronomique.

La vocation des sites-pilotes est aussi explicitement d'être des lieux d'apprentissage en réalisant ou en dirigeant, pour le compte de la collectivité, un certain nombre d'obligations réglementaires telles que l'analyse des boues ou l'étude pédologique.

### **Conclusion**

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des sites-pilotes. On a pu relever que la participation aux réunions de concertation était variable, plutôt inférieure à ce qui était espéré. De plus, la démarche est globalement mal reconnue. Toutefois, elle est associée à « plus de sérieux, de contrôle et de transparence » par les parties prenantes, ce qui est encourageant. En outre, les missions-boue ont favorisé la proximité entre les acteurs en permettant une surveillance mutuelle et en incitant au respect des engagements progressivement élaborés.

Par la relocalisation, l'acteur qui joue un rôle déterminant dans la gestion du risque collectif n'est plus nécessairement l'État mais celui qui, disposant d'une forte centralité, sera à même d'associer les acteurs à l'analyse de la problématique et à l'identification de pistes de solution. L'État continue néanmoins de jouer un rôle important, notamment par sa capacité à accélérer ou à retarder la reconnaissance du rôle central que veut jouer la mission-boues en lui accordant ou en lui refusant une délégation d'expertise sur le sujet.

### **Référence**

Barbier, Rémy (2003). *La gestion locale et collective des objets controversés. Réflexion à partir de l'usage agricole des boues d'épuration*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## **THÈME B : L'AUTONOMIE LOCALE ET LA DÉCENTRALISATION**

La question de la révision du partage des compétences et des sources de revenus entre l'État et les collectivités locales a fait l'objet de débats et de réformes un peu partout au cours des dernières années. Confrontés à des enjeux de taille, plusieurs gouvernements centraux ont entrepris des réformes de décentralisation ou de réorganisation des paliers local et régional qui ont eu des effets structurants sur l'organisation municipale et inframunicipale. Les villes ont aussi expérimenté de nouveaux modes de gestion et de gouverne, que ce soit par une décentralisation de certains pouvoirs vers l'échelon inframunicipal ou par le regroupement de leurs efforts à l'échelon supramunicipal. Six fiches sont regroupées sous ce thème.

### **Fiche B1**

La construction d'un espace politique inframunicipal

### **Fiche B2**

La structuration des instances politiques de la Ville d'Ottawa

### **Fiche B3**

Un programme commun d'action: le Pôle européen de développement

### **Fiche B4**

Les maires et les conseils d'arrondissements à Paris, Marseille et Lyon

### **Fiche B5**

Un processus de gouvernance locale en milieu rural

### **Fiche B6**

Un projet supracommunal de pays

## Fiche B1

### La construction d'un espace politique inframunicipal

#### Nature de l'intervention

La démocratisation et la décentralisation de la gouvernance locale par la construction d'un espace politique inframunicipal : le quartier Saint-Michel à Montréal.

#### Lieu de l'innovation

Ancienne municipalité autonome annexée à Montréal, le quartier Saint-Michel, situé au nord-est de la Ville de Montréal, se trouve en bordure d'un site d'enfouissement, la carrière Miron, ouvert en 1968. Deux autres éléments caractérisent la morphologie du quartier : la présence de la carrière Francon, désaffectée depuis 1983, et celle d'une autoroute surélevée qui coupe le quartier en deux. Il est donc formé de plusieurs enclaves. La population du quartier est composée en majorité de communautés culturelles, dont le revenu moyen et le niveau d'étude moyen sont, selon le recensement de 1996, inférieurs à la moyenne montréalaise.

#### Problématique

En décembre 2000, le gouvernement du Québec adoptait la loi fusionnant les municipalités de l'île de Montréal en une seule grande métropole. Par le fait même, cette loi créait des espaces politiques inédits au Québec : les arrondissements. Pourtant, les quartiers occupaient une place de premier choix au sein de l'organisation de l'ancienne Ville de Montréal.

La question de la décentralisation est au cœur des débats entourant la création de la nouvelle Ville de Montréal. Tant au plan administratif que politique, la place du quartier comme espace pouvant favoriser une plus grande démocratie de proximité mérite d'être examinée.

#### Objectifs visés

La construction d'un espace inframunicipal vise la démocratisation et la décentralisation des instances administratives et de la gouvernance de la Ville de Montréal.

#### Déroulement / description de l'innovation

Divers événements ont conduit à la construction du quartier Saint-Michel comme espace politique inframunicipal.

L'année 1968 a marqué un tournant pour Saint-Michel. D'abord, après avoir été mise en tutelle, la Ville de Saint-Michel a été annexée à la Ville de Montréal. Cette annexion avait reçu l'appui de la population par référendum. L'année 1968 a aussi été marquée par l'ouverture d'un important site d'enfouissement dans le quartier : la carrière Miron.

À la fin des années 1970, l'espace politique de Saint-Michel a pris véritablement forme. Les premiers mouvements organisés dans le quartier ont alors vu le jour, entre autres par la

fondation, en 1985, du Programme d'aménagement résidentiel et industriel (PARI) de Saint-Michel qui s'est mobilisé pour exiger la fermeture de la carrière Miron. Cet organisme a activement participé aux mécanismes de consultation mis en place par l'administration municipale, comme l'instauration d'un Conseil de quartier et la tenue de consultations publiques. Au début des années 1990, la Ville de Montréal a aussi présidé à la fondation de la table de concertation Vivre Saint-Michel en Santé (VMSM) que la société civile s'est appropriée.

L'administration municipale alors en place avait promis de fermer le site d'enfouissement de la carrière Miron, promesse qui n'a pas eu de suite. Face à ce retrait, le PARI et VSMS ont uni leurs efforts, mettant en commun l'expertise environnementale du premier et celle de réseautage et de concertation du second. Cette association a permis de placer les citoyens du quartier au cœur du débat.

En 1994, une nouvelle administration municipale a pris le pouvoir à la Ville de Montréal. Cette dernière décide de transformer le site d'enfouissement en un complexe environnemental. En 2003, la carrière Miron est sur le point de fermer définitivement.

### **Effets, impacts et résultats**

Le parcours politique du quartier Saint-Michel démontre que trois éléments sont indispensables à la création d'un espace politique inframunicipal.

Premièrement, la construction de l'espace politique local à Saint-Michel s'est réalisée autour d'un enjeu de quartier qui a été un facteur décisif de la mobilisation. La délimitation de la portée territoriale de cet enjeu a renforcé la légitimité des acteurs locaux pour agir dans ce dossier. Il ne faut pas oublier que les enjeux environnementaux concernent de multiples échelons territoriaux. L'utilisation de l'approche « pas dans ma cour » a d'ailleurs dominé la stratégie préconisée par la société civile micheloise réclamant la fermeture de la carrière Miron. Toutefois, cette stratégie a eu pour effet de rendre plus difficile l'implication des citoyens des autres quartiers limitrophes de la carrière Miron.

Le deuxième ingrédient favorisant la construction d'un espace politique local concerne le rôle et l'importance des leaders locaux. Dans le quartier Saint-Michel, ces derniers ont canalisé l'énergie des citoyens en plus d'agir à titre de passerelles entre les citoyens et les élus municipaux. Leur capacité de réseautage, par le biais de la table de concertation, a facilité la structuration de l'opposition micheloise dans le dossier de la carrière Miron.

Finalement, les mécanismes de consultation rendus disponibles par l'administration municipale, tels que les Conseils de quartier ou les consultations publiques, ont servi de leviers facilitant l'implication et la mobilisation des citoyens du quartier.

### **Conclusion**

La construction de l'espace politique du quartier Saint-Michel semble avoir pris toute sa signification autour d'un enjeu de taille, celui de la fermeture du site d'enfouissement que constitue

la carrière Miron. Aujourd'hui, ce site est sur le point d'être fermé, l'administration municipale l'ayant transformé en un complexe environnemental. La question qui se pose est de savoir si l'espace politique de ce quartier survivra à la disparition du principal enjeu qui l'a dynamisé.

Aujourd'hui, le quartier fait partie d'un espace politique plus large regroupant trois anciens quartiers de l'ancienne Ville de Montréal : l'arrondissement Villeray/Saint-Michel/Parc Extension. Cette nouvelle instance soulève la question de la place du quartier Saint-Michel dans le paysage municipal montréalais. En fait, la place de l'arrondissement dans l'arène municipale s'inscrit dans un nouveau contexte institutionnel et socio-politique au Québec qui rend plus pertinente une réflexion sur la place du quartier dans l'espace municipal en tant que lieu de démocratisation des instances administratives et politiques municipales. L'expérience du quartier Saint-Michel peut, à cet égard, offrir une perspective intéressante.

### **Référence**

Alain, Martin (2003). *Les éléments de la construction d'un espace politique inframunicipal : le quartier Saint-Michel à Montréal*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche B2

### La structuration des instances politiques de la Ville d'Ottawa

#### Nature et lieu de l'innovation

Dans le cadre du processus de fusion, la nouvelle Ville d'Ottawa (Canada) a développé un modèle de gouvernance urbaine permettant de faire une place aux citoyens dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décision. La nouvelle Ville d'Ottawa a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001, fusionnant les 11 municipalités qui formaient auparavant la municipalité régionale Ottawa-Carleton. Capitale du Canada, elle est située dans la province de l'Ontario.

#### Problématique

Dès les années 1960, la Ville d'Ottawa a élaboré une politique de participation citoyenne et créé toute une gamme de mécanismes de consultation. Ces outils ont servi à la vaste consultation qui a précédé l'adoption, en 2000, du plan stratégique de la ville, *Ottawa 20/20*. On remarque que cette récente consultation a suivi une logique individuelle plutôt que communautaire.

Lors de la fusion, imposée en 2001 par le gouvernement de l'Ontario, l'équipe de transition de la nouvelle ville s'est inspirée de ces mécanismes pour développer une structure politique interne en tenant compte de trois éléments :

- les impératifs de la fusion elle-même;
- les municipalités ontariennes, qui ont vu leurs responsabilités augmenter en matière sociale, doivent adopter des nouveaux outils de planification, de décision et de gestion publique;
- au Canada, le palier local se positionne de plus en plus comme un interlocuteur privilégié des citoyens. Ce phénomène invite les villes à interagir davantage avec les citoyens et, conséquemment, à développer des mécanismes en ce sens.

#### Objectifs visés

L'objectif visé par la Ville d'Ottawa est la mise en place de processus administratifs et politiques de coordination fondés sur l'implication des groupes de la société civile. La coordination horizontale, la négociation, le polycentrisme, le réseau, l'apprentissage continu, la flexibilité bureaucratique, le capital social et l'intelligence urbaine font partie des mécanismes à développer. Ces mécanismes de consultation devraient contribuer à une démocratisation du management public.

#### Déroulement / description de l'innovation

La Ville d'Ottawa est divisée en 21 districts qui ne possèdent pas de capacité politique autonome. Quatre instances forment la structure politique interne de la municipalité :

1. le conseil municipal, composé de 21 conseillers municipaux et d'un maire;
2. huit comités permanents formés exclusivement de représentants élus. Ces comités examinent les rapports du personnel municipal, les problèmes et les idées des citoyens et présentent des recommandations au conseil. Les réunions de délibérations de ces comités

sont ouvertes au public qui peut alors exprimer son opinion ou formuler des recommandations;

3. dix-neuf comités consultatifs composés de citoyens bénévoles (avec droit de vote), d'un ou plusieurs élus (sans droit de vote) et d'un fonctionnaire (sans droit de vote). Ces comités présentent des recommandations au conseil municipal. Certains comités consultatifs se penchent sur des politiques publiques telles que l'agriculture et les questions rurales, les arts, etc., alors que d'autres adoptent une perspective identitaire telle que les jeunes ou la diversité ethnique;
4. l'appareil administratif.

Le Comité consultatif sur l'équité et la diversité (CCED) est présenté en exemple. La question de la diversité ethnique a émergé tardivement comme enjeu politique dans le processus menant à la fusion. Bien que les questions de la diversité ethnique et de l'équité aient fait partie des préoccupations de la ville depuis les années 1980, le CCED s'est réuni pour la première fois en août 2001. Le CCED est formé de représentants des communautés ethniques, d'un élu et d'un fonctionnaire du service des ressources humaines. Le mandat du comité est quadruple :

1. travailler pour l'élimination de toute forme de discrimination au sein de la structure administrative de la ville;
2. faire des recommandations au conseil municipal sur les politiques ayant des incidences sur la diversité;
3. être un lieu de dialogue permettant aux communautés ethniques de s'exprimer;
4. favoriser une meilleure compréhension entre les différentes cultures présentes sur le territoire municipal.

Il existe aussi un comité permanent sur le même thème alors qu'il n'y a pas de composante administrative spécifiquement dédiée à la gestion de la diversité ethnique.

### **Effets, impacts et résultats**

L'analyse des liens entre les différentes instances de la structure politique interne de la Ville d'Ottawa démontre que les comités consultatifs existent, mais qu'ils sont ignorés tant par les fonctionnaires que par le conseil municipal et les comités permanents.

- Les relations sont tendues entre les comités consultatifs et les fonctionnaires. En effet, ces derniers ne sont plus les seuls experts dans un secteur donné, le processus de nomination par lequel les membres des comités consultatifs sont choisis étant très formalisé.
- Les relations entre le conseil municipal et les comités consultatifs sont, elles, plutôt ambiguës. Les procédures et les mandats ne sont pas clarifiés entre ces deux instances. Ces relations sont aussi fragilisées par l'absence de ressources financières et humaines mises à la disposition des comités consultatifs. Les membres des comités consultatifs représentant la population sont instruits, à l'image des citoyens de la municipalité, ils sont donc prêts à jouer un rôle d'expert. Pour ce faire, ils réclament les ressources nécessaires pour commander ou réaliser des recherches et même initier des projets.
- Finalement, les relations sont mal définies entre les comités consultatifs et les comités permanents. Il n'existe pas de mécanisme de dialogue entre ces deux instances, bien que leurs préoccupations puissent se chevaucher.

La structure politique interne adoptée par la Ville d'Ottawa est donc porteuse de contradictions. Il existe un écart entre le discours axé sur l'importance de la participation citoyenne dans la gouvernance locale et les mécanismes institutionnels adoptés qui sont plutôt centralisés et hiérarchiques.

### **Conclusion / commentaires**

L'analyse de la place et du rôle politique de la démocratie consultative au sein de la Ville d'Ottawa rejoint des questions et des débats plus larges sur les rapports entre la démocratie et la gouvernance locale. Le cas de la Ville d'Ottawa démontre en effet que la gouvernance est porteuse de plusieurs contradictions.

- Il existe un écart entre le discours exprimé par différents acteurs locaux et la gestion bureaucratique des mécanismes institutionnels mis en place.
- On peut également repérer une contradiction au sein même des principes de la gouvernance entre l'idéal citoyen et communautaire et l'affirmation croissante des intérêts privés et des intérêts particuliers. On remarque actuellement une forte tendance à la privatisation des services publics et de la gestion publique.
- On assiste à la modification du statut de citoyen à celui de consommateur, alors que la logique de la gouvernance implique de considérer le citoyen comme un acteur politique à part entière.
- La gouvernance est fondée sur l'expression des différences, alors que le fonctionnement des mécanismes de consultation est basé sur la recherche du consensus.
- On constate, finalement, un écart entre l'image voulant que les villes soient plus que de simples pourvoyeurs de services et l'absence de reconnaissance de cette importance politique par les autres paliers de gouvernement. La ville adopte un discours marqué par la gouvernance et l'implication des citoyens sans modifier significativement sa structure et sa culture organisationnelle qui se caractérisent par une forte centralisation et une bureaucratisation.

L'analyse de la structure politique interne de la Ville d'Ottawa révèle donc certaines ambivalences en regard de la notion de gouvernance.

### **Référence**

Andrew, Caroline et Christian Poirier (2003). *Décision et consultation au niveau local : dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la Ville d'Ottawa*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche B3

### Un programme commun d'action: le Pôle européen de développement

#### Nature de l'intervention

Le Pôle européen de développement (PED) est un programme commun d'action mis en place en juillet 1985. Il réunit la France, le Luxembourg et la Belgique. Il est soutenu par la Communauté économique européenne (CEE) qui le considère comme un laboratoire de la construction européenne.

Le PED s'est concrétisé dans trois programmes nationaux d'intérêt communautaire (PNIC). Plusieurs mesures ont été mises en place, telles des mesures de désenclavement et de traitement des friches industrielles, la réalisation d'infrastructures d'accueil pour les nouvelles entreprises, le développement de la formation et la mise en place d'un système harmonisé d'aide aux investissements productifs pour la création de nouveaux emplois. Le cœur du projet est la création d'un vaste parc international d'activités (PIA) au point de rencontre des trois frontières.

#### Lieu de l'innovation

Le PED touche la zone frontalière commune à la Belgique, au Luxembourg et à la France.

L'innovation concerne principalement l'une des zones d'emploi françaises touchées par le PED. Frontalière du Luxembourg et de la Belgique, la zone d'emploi de Longwy rassemble 49 communes du nord de la Meurthe-et-Moselle en Lorraine. En 1999, ce territoire comptait une population de 82 700 personnes.

#### Problématique

La zone d'emploi du Longwy a longtemps été caractérisée par la présence d'une seule industrie, la sidérurgie. Cette industrie se distinguait, en France, par un financement public considérable. Ce soutien a retardé la crise dans le bassin de Longwy par rapport aux zones d'emplois sidérurgiques limitrophes en Belgique ou au Luxembourg

Ce n'est donc qu'à la fin des années 1970 que la crise de l'emploi dans l'industrie sidérurgique se concrétise dans le bassin de Longwy. En 1983, les unités sidérurgiques de la région se désengagent définitivement, la plus importante entreprise ayant décidé de cesser définitivement ses activités. Le nombre de sidérurgistes est donc passé de 30 000 personnes à la fin des années 1960 à 1 500 en 2001.

En conséquence, le nombre de personnes habitant la région a diminué drastiquement. La fermeture de plusieurs entreprises a aussi provoqué d'importants problèmes économiques et sociaux, mais aussi des problèmes identitaires. Cette situation nécessitait l'intervention des pouvoirs publics.

Les gouvernements nationaux concernés ainsi que la CEE ont donc mis en place le PED afin de reconverter et de dynamiser l'économie locale dans la zone transfrontalière touchée par désindustrialisation sidérurgique, dont le bassin du Longwy. Ce programme se voulait en rupture avec la logique des plans sociaux mis en place précédemment.

### **Objectifs visés**

Le PED avait pour but de contribuer directement à recréer un tissu industriel diversifié capable de remplacer la mono-industrie des entreprises sidérurgiques et d'assurer à terme un nouveau développement économique autorégulé sur le bassin transfrontalier. Il s'agit d'un programme qui visait à reconverter l'économie du territoire de façon à relancer l'activité économique locale. Le désengagement progressif des États devait avoir pour corollaire la participation active des communes

L'objectif quantitatif du PED était la création de 8 000 emplois en 10 ans, soit 1 500 en Belgique, 1 000 au Luxembourg et 5 500 en France.

### **Déroulement / description de l'innovation**

Le PED a notamment permis d'apporter un soutien financier et informationnel aux entreprises intéressées à s'installer dans le PIA. Toutefois, avant de rendre disponible le PIA aux entreprises, des travaux ont dû être effectués : désenclavement, démolition des anciennes usines, assainissement des friches industrielles, travaux d'infrastructures et d'équipement. La délimitation de zones transitoires réparties sur les trois pays, dont le bassin de Longwy, a permis l'application du programme dès son entrée en vigueur.

Plusieurs instances ont présidé à l'application du PED :

- comité d'accompagnement politique formé, en février 1986, des autorités ministérielles responsables des trois pays;
- commission permanente de coordination qui définit et suit les priorités d'action du programme;
- équipe technique internationale (comité exécutif du PED) formée des opérateurs nationaux;
- trois commissions consultatives.

En 1996, afin de suppléer au désengagement des États, une nouvelle organisation a été mise en place par le regroupement de communes. Il s'agit de l'Association transfrontalière de l'agglomération du PED. La mission de ce regroupement est de coordonner les politiques d'aménagement au niveau des communes. Toutefois, cette nouvelle organisation rencontre certaines difficultés. D'abord, sa mission de coordination n'est pas encore effective, chacun des acteurs prenant en charge l'avenir économique du bassin. De plus, un contexte de rivalités intercommunales perdure encore, notamment à cause des législations fiscales différentes d'un pays à l'autre et de la difficulté, pour les élus locaux, de dépasser le cadre de leur territoire d'origine. Finalement, l'agglomération, principalement du côté français, ne dispose pas des moyens financiers nécessaires à la poursuite du programme étant donné la pauvreté fiscale du bassin de Longwy. Il est important de noter que, du côté français, la confusion en ce qui a trait à la

juridiction des communes en matière d'intervention économique s'ajoute aux obstacles rencontrés par l'Association transfrontalière.

### **Effets, impacts et résultats**

Les résultats du PED sont de trois ordres.

D'abord, le PED a permis l'installation de plusieurs entreprises sur le territoire du Longwy, surtout des PME-PMI, ce qui a contribué à diversifier l'activité économique locale. Après 15 ans de fonctionnement, 3 200 emplois ont été créés du côté français, un peu moins que les 5 500 escomptés. La nature des emplois a aussi évolué : des emplois plus féminins, des formes de contrat à durée déterminée et du travail à temps partiel. Le taux de chômage dans la zone de Longwy est aujourd'hui un peu inférieur à celui des autres zones d'emploi de la région de la Lorraine. Il est à noter qu'il touche particulièrement les employés qualifiés. On constate aussi le renforcement du chômage de longue durée dans la zone de Longwy. Cette situation montre la difficulté de relancer l'activité économique locale.

Le PED a aussi contribué à renforcer les infrastructures en matière d'aménagement du territoire et à mettre en place un système d'accompagnement et d'aide aux entreprises et aux citoyens. Plusieurs entreprises se sont montrées intéressées par les avantages liés au PED. Toutefois, plusieurs entreprises ne se sont pas enracinées dans la région. Après avoir reçu une aide appréciable, elles ont quitté le territoire.

Finalement, le PED a contribué au développement du travail transfrontalier. Dans le bassin de Longwy, un salarié sur trois, particulièrement les salariés les plus qualifiés, travaille dans un pays limitrophe de la région (Belgique, Luxembourg ou Allemagne). Ces travailleurs sont attirés par des législations fiscales avantageuses offertes dans ces pays. Cette situation est perçue par les entreprises de Longwy comme étant de la concurrence déloyale.

Dans l'ensemble, le PED commence, après 15 ans, à porter fruit en matière de diversification économique. Le programme fait toutefois face à certains écueils, notamment en matière de localisation durable et de chômage de la main-d'œuvre qualifiée.

### **Conclusion**

Les résultats du PED restent mitigés. Son intérêt réside dans le fait que ce programme est porteur d'un tout autre projet, celui d'une agglomération transfrontalière. En effet, le PED a nécessité une réorganisation du territoire en inventant une nouvelle unité géographique de pilotage. Toutefois, cette nouvelle forme d'organisation locale exige un changement des mentalités, notamment pour faire abstraction des frontières. L'existence de législations propres à chacun des pays, parfois en concurrence, y fait toutefois obstacle. Les États devront s'y adapter parce que les citoyens n'hésitent pas, eux, à franchir les frontières pour chercher du travail.

Ce changement de mentalité doit aussi imprégner l'appréciation du PED. En effet, l'évaluation de ce type de programme devrait moins porter sur le volume d'emplois créés que sur le niveau d'ancrage des entreprises nouvellement installées sur le territoire.

Finalement, le succès de la mise en œuvre d'un nouvel espace local transfrontalier exige l'adoption d'une nouvelle logique qualitative du développement endogène, donc une vision à plus long terme du développement, ainsi qu'une meilleure répartition des ressources financières à l'intérieur même de ce nouvel espace.

### **Référence**

Belkacem, Rachid, Mohamed Bennoui et Régis Rouyer (2003). *Un territoire transfrontalier en crise : l'exemple du bassin transfrontalier de Longwy*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche B4

### Les maires et les conseils d'arrondissements à Paris, Marseille et Lyon

#### Lieu et nature de l'innovation

En 1982, la loi du 31 décembre, dite *Loi Paris Marseille Lyon* (PML), a mis en place une nouvelle institution politico-administrative, les maires et les conseils d'arrondissement, dans les trois plus grandes villes de France : Paris, Marseille et Lyon. Cette nouveauté s'inscrit dans une démarche de décentralisation de la gouvernance municipale.

#### Problématique

Deux motivations ont incité le législateur français à adopter la Loi PML. Il s'agissait d'abord de mettre en place les conditions d'un rapprochement élus/citoyens et administration/administrés en dotant l'échelon infra-municipal d'une représentation propre. D'autre part, l'adoption de la Loi s'inscrivait dans une dynamique dans laquelle le président de la République s'est doté d'outils politiques lui permettant de limiter le pouvoir détenu par l'opposition dans certaines mairies, notamment à Paris.

#### Objectifs visés

La Loi PML vise la déconcentration de la gestion des trois plus grandes communes de France, sans pour autant remettre en cause leur unité. Les conseils d'arrondissements, nouvelles instances infra-municipales, doivent permettre aux habitants et aux élus d'établir des liens étroits et permanents qui donneront la possibilité de connaître rapidement les besoins et de leur apporter, dans les meilleurs délais, une réponse.

#### Déroulement / description de l'innovation

La loi PML comprend trois grands volets :

- la création d'un nouvel échelon de représentation politique : les maires et conseillers d'arrondissement;
- l'apparition d'un nouvel organe consultatif auprès du conseil municipal et le transfert de certaines compétences de gestion au niveau de l'arrondissement;
- l'institutionnalisation d'un échelon de proximité visant le rapprochement de l' élu et du citoyen.

Composé de conseillers municipaux et de conseillers d'arrondissement élus simultanément, à la représentation proportionnelle, sur listes bloquées, le conseil d'arrondissement est présidé par un maire d'arrondissement élu en son sein parmi les conseillers municipaux. Le conseil d'arrondissement est conçu comme une instance consultative du conseil municipal. Il est ainsi saisi, pour avis, des projets de délibération concernant l'arrondissement, sans que le conseil municipal soit pour autant lié par cet avis. Le législateur lui a également confié la gestion d'un certain nombre d'équipements de proximité. Le personnel municipal est mis à la disposition des élus d'arrondissement au besoin.

### **Effets, impacts et résultats**

Les effets de la Loi se sont fait sentir en deux temps. Dans la première période, soit de 1982 à 1995, les exécutifs centraux concernés ont résisté à l'émergence de cette nouvelle instance. Responsables de la mise en œuvre de la Loi, les exécutifs ont limité le rôle et la marge de manœuvre des conseils d'arrondissement en appliquant la Loi à son strict minimum. Dans ce contexte, les élus d'arrondissement ont surtout agi en tant que courroie de transmission de l'information entre les citoyens, les élus et les services municipaux. Ils ont aussi favorisé l'animation de la vie locale en multipliant les manifestations de toutes sortes : forums publics, conférences, etc. Ces activités ont reposé sur un partenariat entre les maires d'arrondissement et les forces vives du territoire, surtout le milieu associatif, ce qui a contribué à légitimer l'échelon infra-municipal.

À partir du début des années 1990, avec l'arrivée massive de maires d'opposition dans certaines villes, qui réclament l'application de la Loi PML, un lent processus d'institutionnalisation de l'échelon infra-municipal s'est joué. Ce processus repose sur deux éléments. D'abord, le législateur ayant créé des maires et des conseils d'arrondissement à l'image du dispositif municipal central, les élus d'arrondissement ont construit un rôle de conseiller d'arrondissement ressemblant au rôle joué par les élus dans une mairie de plein exercice. D'autre part, les élus de l'échelon infra-municipal se sont efforcés de se doter d'une capacité d'action et d'intervention sur leur territoire qui reflète un travail d'ancrage, voire de construction, dans le territoire, en mettant en place des instances de participation permettant de consulter la population, de défendre les intérêts de l'arrondissement ou de construire leurs propres intérêts. Un rapport de force s'est développé entre les arrondissements et l'échelon central.

### **Conclusion**

Bien que le dispositif ait été affaibli par les autorités municipales en place, l'institution infra-municipale a progressivement pris corps, s'imposant dans le paysage municipal local en France. L'évolution et les réformes entreprises pour bonifier la Loi depuis 1982 ont permis l'affirmation de l'échelon infra-municipal en tant qu'acteur émergent du gouvernement municipal des trois villes. On constate, depuis 1982, un accroissement des compétences et des capacités d'intervention à l'échelon infra-municipal. Toutefois, ce changement semble reposer sur des tensions politiques à l'échelon national. La modification ou la disparition de ces tensions pourrait avoir un effet sur l'évolution et la place occupée par les conseils et les maires d'arrondissement dans les trois plus grandes villes de France.

### **Référence**

Houk, Mélody (2003). *L'émergence d'une nouvelle institution au niveau infra-municipal : maires et conseils d'arrondissements à Paris, Marseille et Lyon depuis 1982*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche B5

### Un processus de gouvernance locale en milieu rural

#### Nature et lieu de l'intervention

La collectivité sénégalaise de Ross Béthio est une communauté rurale située dans le delta du fleuve Sénégal. Elle a mis en place un processus de gouvernance locale permettant l'articulation des différents terroirs villageois au sein d'une gestion commune des ressources de l'ensemble du territoire de la communauté rurale. Cette gouvernance favorise la prise de décisions collectives et leur application. Elle s'incarne dans une opération pilote : l'opération de Plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS).

#### Problématique

Au cours des années 1990, le Sénégal a entrepris un processus de décentralisation visant à donner une certaine autonomie aux collectivités territoriales de base. Cette autonomie devait leur permettre de définir les normes de leurs actions et de choisir les modalités de leurs interventions. C'est dans ce contexte que le contrôle et l'accès aux ressources naturelles ont été confiés aux communautés rurales.

La communauté de Ross Béthio s'est appropriée ce processus de décentralisation. Il a dû tenir compte de certains facteurs dans la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance locale :

- le système électoral sénégalais ne garantit pas la représentation de toutes les couches sociales ou des acteurs concernés par la gestion des ressources locales au niveau de l'institution rurale décentralisée;
- au niveau local, plusieurs organisations se côtoient dont les intérêts ne sont pas nécessairement convergents;
- on constate une certaine anarchie dans l'utilisation de l'espace rural dans le delta du fleuve Sénégal.

#### Objectifs visés

Le Plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) a pour objectif la gestion commune et cohérente de la communauté rurale en se souciant de la diversité sociale et territoriale. Plus spécifiquement, le POAS vise à :

- responsabiliser les acteurs locaux qui utilisent l'espace local et ses ressources pour une meilleure adéquation entre les différents usages de l'espace au niveau local;
- favoriser la préservation des ressources naturelles;
- amener les différents acteurs opérant sur l'espace vers un consensus;
- développer le pouvoir et la capacité des acteurs locaux de résoudre leurs problèmes collectifs.

## **Déroulement / description de l'innovation**

Le processus de décentralisation sénégalais a amené l'État central à transférer une partie de son pouvoir politique vers les conseils ruraux. Ces conseils ont pour mission d'harmoniser le développement de la communauté rurale au niveau du territoire en articulant d'une manière cohérente les pratiques et les logiques d'action de l'ensemble des terroirs villageois. Il assure la gestion commune de l'espace pour un développement économique et social acceptable. Les conseils ruraux ont comme mandat l'animation de la négociation et de l'échange entre les diverses parties prenantes locales. À Ross Béthio, le conseil rural est composé de 32 conseillers ruraux élus pour cinq ans.

Afin de pallier les déficits de représentation électorale de certaines parties de la population, la communauté rurale de Ross Béthio a mis en place une politique de concertation entre le conseil rural et les différents autres pouvoirs locaux. Une opération pilote a été menée entre 1996 et 2000 : l'opération de Plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS).

Le POAS repose sur une stratégie d'animation et d'accompagnement qui comporte plusieurs étapes :

1. concertation entre les élus du conseil rural et les techniciens et chercheurs pour définir les modalités de mise en œuvre d'un programme d'apprentissage afin d'identifier les acteurs devant prendre part au POAS et les méthodologies de travail pertinentes;
2. délimitation de six zones de concertation qui ont pour objectifs de regrouper des gens qui ont une représentation commune de l'espace vécu et qui partagent les mêmes préoccupations;
3. formation portant sur l'analyse cartographique auprès des acteurs locaux participant à l'opération offerte par les techniciens;
4. recueil de l'information auprès des populations de base permettant d'identifier des priorités d'action et les thèmes sur lesquels est engagé un processus de décision concertée.

Pour franchir ces étapes, une équipe d'animateurs a accompagné le processus. Les membres de l'équipe ont été choisis dans l'optique de remplacer les techniciens. Leur mandat était de promouvoir, auprès des populations locales, les objectifs du POAS et d'assurer la formation continue des acteurs locaux.

5. Délimitation de 13 zones de gestion en fonction de critères liés à l'homogénéité du territoire. Ces zones sont dirigées par un comité de gestion dont les membres sont élus localement. Le comité voit à l'application des règles de gestion définies par le conseil rural, il gouverne le terroir et participe aux décisions qui concernent l'ensemble de la communauté rurale. Un groupe de 17 animateurs ruraux a été mis à la disposition des comités de gestion et de la population de base. Le rôle de ces animateurs est d'aider les populations, à l'échelle du terroir, à identifier et à exprimer leurs besoins en plus de soutenir la formulation de propositions auprès des autorités du conseil rural, de l'État et d'autres services compétents en ce qui concerne le développement du terroir.

### **Effets, impacts et résultats**

Le POAS est fondé sur un processus d'apprentissage continu. Cette approche a permis aux acteurs locaux et aux populations de s'engager et de participer activement à un processus concerté de décision et d'action sur leur territoire

De plus, les comités de gestion comportent une nouveauté. Ils sont investis par les habitants tout en étant sous la surveillance du conseil rural, empêchant ainsi la domination des certaines forces sociales locales. De cette façon, les comités de gestion favorisent l'implication de certaines parties de la population qui ne participaient pas, antérieurement au POAS, aux processus décisionnels publics.

### **Conclusion**

En raison du passé politique peu reluisant du Sénégal en matière de développement rural, les populations ne veulent plus laisser la décision aux seules mains des élus du conseil rural, dont certains sont très proches des agents de l'État. Cet échec dans le domaine de la politique agricole et du développement rural en général justifie l'importance des comités de gestion au niveau des terroirs villageois et l'importance que les populations de base portent à ces nouvelles instances. La possibilité que certaines parties de la population, défavorisées dans l'usage de certaines ressources, puissent participer aux processus décisionnels entourant la gestion du territoire et des ressources naturelles représente une amélioration significative pour la démocratie locale sénégalaise.

### **Référence**

Ndao, Ibou (2003). *Problématique de la démocratie représentative dans la gestion des ressources locales dans un espace local décentralisé : la collectivité locale de Ross Béthio*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche B6

### Un projet supracommunal de pays

#### Nature de l'intervention

Élaboration d'un projet supracommunal de pays dans Le Roannais (France).

#### Lieu de l'intervention

Situé dans le département de la Loire, à l'extrême nord-ouest de la région Rhône-Alpes, l'arrondissement de Roanne constitue, à l'écart des métropoles et des grands axes actuels de communication, une zone rurale de vieille industrialisation.

#### Problématique

Le Roannais est confronté, depuis plus de 20 ans, à diverses problématiques, dont une dépression économique sérieuse. Héritière de l'industrie du textile aujourd'hui en difficulté, Le Roannais fait face à une crise de l'emploi, au vieillissement de sa population et à la montée des phénomènes d'exclusion. Elle peut tout de même compter sur plusieurs atouts, dont des potentiels agricoles et touristiques, un dynamisme associatif et la capacité des acteurs locaux à coopérer.

Devant ces phénomènes, Le Roannais s'est doté d'outils de développement qui lui ont permis, depuis plus de 30 ans, d'expérimenter l'intercommunalité. Dans les années 1980, cette région comptait cinq syndicats intercommunaux. En 1991, elle a formé le District de l'agglomération roannaise et, en 1999, la Communauté d'agglomération roannaise.

En 1994, elle a franchi une nouvelle étape en expérimentant la supracommunalité par la signature d'un contrat global de développement avec la région Rhône-Alpes afin d'initier ensemble un projet de territoire. Le développement d'un projet de « pays » mené depuis 2002 s'inscrit dans la foulée de cette évolution historique.

#### Objectifs visés

Selon les Lois Pasqua (1995) et Voynet (1999), le pays doit être un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale en même temps qu'il doit être considéré comme un lieu d'action collective autour d'un projet commun de développement. La politique de pays vise la construction d'un territoire cohérent et le renforcement de la solidarité territoriale. Elle permet de parfaire la démocratie représentative grâce à un système de pilotage politique des procédures contractuelles qui repose sur une représentation équitable du centre urbain et des zones rurales environnantes. Elle favorise aussi le développement d'une démocratie de participation en recherchant les modalités concrètes d'association directe des citoyens à la dynamique de ce nouveau projet de territoire.

## **Déroulement / description de l'innovation**

La politique de pays comprend trois éléments : la délimitation du territoire, la participation citoyenne et l'élaboration d'un projet de développement durable.

1. Contrairement aux choix opérés dans d'autres régions, le comité de pilotage du projet de pays a délimité le « Pays Roannais » en faisant coïncider le territoire fonctionnel et le territoire administratif.
2. Deux instances ont été mises en place :
  - Le comité de pilotage dirige la démarche d'élaboration du projet de pays. Il est composé d'élus des 11 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du territoire. Quatre commissions ont été instituées afin de définir les thèmes à examiner et arrêter la liste des partenaires ayant compétence dans ces domaines. Ces commissions se sont réparties en 12 groupes de travail thématiques afin de réaliser un diagnostic partagé du territoire et de proposer de grandes orientations pour établir un projet de charte de développement durable du Pays Roannais.
  - Institué par la *Loi Voynet* (1999), le Conseil local de développement (CLD) est associé à l'élaboration de la charte de pays et à l'évaluation des actions conduites au sein du pays. Il regroupe les structures institutionnelles, parapubliques et associatives représentatives des activités économiques, sociales et culturelles du territoire. Il agit à titre de relais d'information auprès des habitants et de lieu de propositions et d'initiatives afin de mobiliser la société civile et de créer un espace public d'échanges et de co-construction de projets collectifs. Sa mission est avant tout consultative. Il compte 83 membres choisis par le comité de pilotage parmi les participants des 12 groupes de travail. La composition du CLD respecte la représentation du territoire et la représentation de la société civile. Son fonctionnement est encore embryonnaire, les modalités n'étant pas arrêtées.

Une autre structure juridique doit voir le jour, soit la structure qui portera l'animation du Pays Roannais. Jusqu'à maintenant, on entrevoit la création d'un syndicat mixte d'étude et de gestion qui n'entraînera aucun transfert de compétence des EPCI au pays.

3. Les comités thématiques s'étant attachés, jusqu'à maintenant, à réaliser un premier diagnostic, l'étape d'élaboration d'un projet de développement durable n'a pas été amorcée.

## **Effets, impacts et résultats**

Un squelette de la charte de pays a été élaboré par les animatrices salariées du Pays Roannais. Les éléments du diagnostic effectué par les partenaires ont été classés par domaine. De grandes orientations et des enjeux à moyen terme ont aussi été identifiés. Ce squelette doit être validé par les élus et le CLD.

Les acteurs locaux ont exprimé un nombre significatif de demandes de participation au CLD, ce qui témoigne de leur intérêt pour le projet de territoire. Dans ce cadre, il importe que le fonc-

tionnement du CLD soit organisé de façon à permettre une approche transversale des problèmes et à faciliter les synergies entre les acteurs.

Toutefois, certains défis attendent le Pays Roannais. D'abord, l'hétérogénéité du territoire pourrait présenter un défi en termes de cohésion puisque le seul élément sensible d'unité est lié à l'activité textile qui a dominé son histoire depuis des siècles. De plus, cette hétérogénéité accentue le risque que l'élaboration d'un projet de développement durable prenne l'allure d'une liste d'épicerie reflétant la diversité des acteurs et de leurs préoccupations. Les projets développés dans le cadre du contrat global de développement sont d'ailleurs allés dans ce sens : bien que certaines initiatives aient eu des effets structurants à l'échelle du territoire, les subventions accordées ont eu l'effet d'un saupoudrage. Finalement, la définition d'un projet de territoire n'interdit pas aux communes de développer leurs propres actions. La mise en place de mécanismes de coordination souple pose nécessairement un défi.

### **Conclusion**

Si le CLD remplit efficacement sa mission, ne s'engage-t-on pas progressivement vers une logique non plus seulement de concertation, mais quasiment de partage de pouvoir avec les élus ? La démocratie participative l'emporterait alors sur la démocratie de représentation. Toutefois, le CLD ressemble, jusqu'à maintenant, davantage à une assemblée d'« institutionnels » qu'à un comité de citoyen.

La démarche de pays constitue tout de même une opportunité, pour les acteurs locaux, d'expérimenter de nouveaux types de démocratie locale ou plus exactement de nouvelles modalités de combinaison de diverses formes de démocratie.

### **Référence**

Poisat, Jacques et Vladimir Serdeczny (2003). *De l'intercommunalité aux projets de pays et d'agglomération : l'expérimentation de la démocratie locale dans Le Roannais (France)*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## **THÈME C :**

### **LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION CITOYENNE**

La consultation et la participation des citoyens aux affaires de la cité ne peuvent pas être que des mots. Elles doivent, pour être effectives, donner lieu à la mise en place d'outils ou de mécanismes plus ou moins institutionnalisés qui favorisent l'expression et l'implication des citoyens dans la prise de décision. Qu'il s'agisse des comités ou des conseils de quartiers, des associations, du référendum ou de la démocratie électronique, les formes que prennent la consultation et la participation questionnent tout autant les limites de la démocratie représentative que l'emprise, réelle ou potentielle, de certains groupes sur l'élaboration des politiques locales. Des questions qui concernent aussi le développement du sentiment d'appartenance des citoyens envers leur ville. Les huit expériences qui suivent traitent de ces questions.

#### **Fiche C1**

Des conseils municipaux d'enfants

#### **Fiche C2**

Des chantiers communaux

#### **Fiche C3**

L'expérience des conseils de quartier de la Ville de Québec

#### **Fiche C4**

La dynamisation de la vie associative comme vecteur de la démocratie locale

#### **Fiche C5**

La « e-démocratie » ou la démocratie électronique

#### **Fiche C6**

Des pratiques de concertation au niveau local : la concertation préalable et l'enquête publique

#### **Fiche C7**

Les Cybercommunes, ou Internet comme outil de construction collective des nouvelles communautés

#### **Fiche C8**

Les référendums communaux : des mécanismes de démocratie directe en Allemagne

## Fiche C1

### Des conseils municipaux d'enfants

#### Nature et lieu de l'intervention

Les communes périurbaines de l'agglomération de la troisième couronne de Toulouse ont d'abord été investies comme simple lieu de passage. Elles se transforment et voient émerger, au fil du temps et des acteurs, de nouveaux types d'actions qui semblent constituer des vecteurs aptes à favoriser de nouvelles formes de participation collectives appelées citoyennes telles que les conseils municipaux d'enfants. Merville, caractérisée par un paysage encore largement agricole et rural, par une faible densité (3 000 habitants) et par sa forte dépendance de Toulouse et de Grenade qui concentrent la majeure partie des emplois de la population, a mis en place des conseils municipaux d'enfants.

#### Problématique

Confrontée à une mobilité accrue, à la dissociation et à l'éloignement entre le lieu de travail et le lieu de vie, Merville a pris l'initiative de mobiliser et d'intégrer une partie de sa population, les enfants et les adolescents.

#### Objectifs visés

Les conseils municipaux d'enfants valorisent la dimension humaine de la commune en favorisant une inscription locale des populations et une participation à la vie de la commune. Plus concrètement, les objectifs visés par la constitution de conseils municipaux d'enfants sont de :

- développer la citoyenneté des jeunes comme vecteur de leur intégration sociale en les formant au montage de projet, à la prise de décision collective;
- favoriser l'apprentissage de la vie sociale par la tolérance et l'écoute des autres;
- renforcer le sentiment d'appartenance à une même collectivité.

#### Déroulement / description de l'innovation

En 1997, Merville a créé deux conseils municipaux d'enfants. Le conseil municipal des enfants rassemble les enfants scolarisés, du CM1 à la sixième année. Une fois par année, des boîtes de scrutin sont placées à l'école. Les élèves élisent une quinzaine de représentants qui se réunissent au sein de commissions. Ces dernières siègent sur une base bi-hebdomadaire pour travailler sur des projets locaux. Le conseil municipal des jeunes rassemble des adolescents de 12 à 18 ans. Un recensement est effectué auprès des collèges et lycées de la commune afin de constituer une liste électorale. Une lettre est acheminée à chacun d'eux pour les inviter à se déplacer à la mairie afin de choisir leurs représentants pour un mandat de deux ans.

Chaque conseil développe des projets dont le critère de sélection est leur faisabilité financière. Les projets retenus depuis six ans recouvrent des domaines divers : collecte de jouets, aména-

gement d'une aire de jeu dans un parc public, travail de jumelage avec une commune italienne, fêtes, projets touristiques, etc. La municipalité joue un rôle d'animateur de ces conseils.

### **Effets, impacts et résultats**

Les projets développés par le conseil municipal des enfants et celui des jeunes participent clairement aux processus d'identification communale des enfants. Ils leur permettent de se reconnaître comme citoyens à part entière de la commune. Ils se sentent ainsi concernés par la vie du village et par son fonctionnement.

### **Conclusion**

Merville a importé l'idée de créer un conseil municipal pour enfants d'autres communes du canton. Les membres du conseil municipal ont appuyé à l'unanimité cette forme d'expression novatrice. Le conseil municipal garantit l'appui financier nécessaire au développement de projets par les enfants et les adolescents, condition favorisant leur participation active et leur implication dans les conseils municipaux d'enfants.

L'utilisation de nouvelles modalités d'action au sein de l'espace communal périurbain laisse entrevoir une réorganisation des structures locales et une nouvelle répartition des acteurs.

### **Référence**

Brevard, Lydiane (2003). *Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace commun périurbain*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai 2003.

## Fiche C2

### Des chantiers communaux

#### Nature et lieu de l'intervention

Azas, située au nord-est de la troisième couronne toulousaine, a d'abord été investie comme simple lieu de passage, la proximité d'une autoroute ayant attiré un certain nombre de personnes voulant habiter à proximité de leur travail. Azas est caractérisée par une structure rurale, par une très faible densité (402 habitants en 1999) et par l'obligation pour la majeure partie de sa population de consommer dans des communes voisines compte tenu de son faible tissu commercial local. Afin de favoriser de nouvelles formes de participation collectives appelées citoyennes, Azas a mis en place des chantiers communaux.

#### Problématique

Azas est confrontée à une mobilité accrue, à la dissociation et à l'éloignement entre le lieu de travail et le lieu de vie. Les perspectives que la commune devienne un simple lieu de passage, une ville dortoir, menacent l'identité communale.

#### Objectifs visés

Cette nouvelle forme de participation citoyenne a pour but de renforcer la démocratie locale en donnant les moyens aux habitants non élus d'être le plus possible des acteurs de la vie municipale et, donc, d'investir et de s'approprier l'espace local en ayant les moyens d'agir directement sur son fonctionnement ou son aménagement. Plus concrètement, les chantiers communaux visent à :

- recréer une vie sociale;
- favoriser l'investissement de la population au sein d'un projet local, tout en s'appropriant l'espace communal, en le pratiquant et en le modelant.

#### Déroulement / description de l'innovation

Lors des élections municipales de 2001, 11 nouveaux membres ont remplacé l'équipe qui était en place depuis 12 ans. Ces nouveaux élus ont procédé à une consultation auprès de la population afin de connaître ses attentes et ses demandes en matière de vie et d'animation locale. Ainsi est née l'idée des chantiers.

Quelques mois après les élections, les premières thématiques ont été proposées aux habitants de la commune par le biais du journal local d'information. Deux chantiers ont été retenus : l'ouverture d'un sentier de randonnée pédestre et la rénovation d'un poste de pesage. Les chantiers se sont étalés sur une journée en se terminant par un buffet communautaire.

### **Effets, impacts et résultats**

Une trentaine d'habitants ont participé aux chantiers, alors que les repas communautaires ont attiré une foule. Ces chantiers sont apparus avant tout comme un lieu d'échange. Ils ont permis de renouer avec une certaine convivialité villageoise.

### **Conclusion**

Cette expérience démontre que, malgré la portée limitée de ce type d'initiative, elle permet d'ouvrir des espaces de communication offrant la possibilité aux citoyens de participer à la gestion de la cité. L'émergence ou l'utilisation de nouvelles modalités d'action au sein de l'espace communal périurbain laissent même entrevoir une réorganisation des structures locales et une nouvelle répartition des acteurs.

### **Référence**

Brevard, Lydiane (2003). *Vers l'émergence de nouvelles formes de participation de l'espace commun périurbain*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche C3

### L'expérience des conseils de quartier de la Ville de Québec

#### Nature et lieu de l'intervention

Un mode d'implication politique qui encourage l'expression citoyenne : les conseils de quartier de la Ville de Québec.

#### Problématique

Nés dans les années 1970, les comités de citoyens jouent, dans leur quartier respectif, un rôle mobilisateur afin d'amener les citoyens à s'intéresser et à participer activement aux affaires de la cité. Toutefois, les comités de citoyens ne sont présents que dans les quartiers centraux, plus défavorisés et paupérisés de la ville. Inspirés de l'expérience de ces comités, les conseils de quartier traduisent la volonté des autorités municipales de consulter la population sur toute question touchant le territoire d'un quartier.

#### Objectifs visés

Les conseils de quartier sont des instances consultatives qui visent avant tout à faciliter la participation de la population d'un quartier à la gestion municipale. De cette façon, les conseils de quartier contribuent, au niveau local, à l'expression de la citoyenneté.

#### Déroulement / description de l'innovation

Les conseils de quartier sont l'interlocuteur privilégié de la Ville de Québec pour toute question touchant le territoire d'un quartier. Ils sont des entités juridiques autonomes constituées comme des organismes à but non lucratif (OBNL). Quatre règlements municipaux encadrent les conseils de quartier; ils précisent leur portée par rapport aux autres mécanismes de consultation de la ville, ils prescrivent les limites géographiques du quartier et ils prévoient les modalités relatives à leur constitution et à leur fonctionnement.

La constitution d'un conseil de quartier exige l'approbation populaire : un registre doit être signé par au moins 300 personnes. Un quartier n'a pas l'obligation de se doter d'un conseil de quartier, la population pouvant choisir d'autres canaux de participation à la vie municipale.

Toutes les personnes majeures résidant dans le quartier sont membres d'office du conseil de quartier. Chaque conseil est administré par un conseil d'administration formé de neuf membres élus pour un mandat de deux ans, soit quatre hommes, quatre femmes et un représentant des organismes du quartier. Il est présidé par un citoyen. Les nouveaux élus reçoivent une formation de la municipalité au début de leur mandat. Le conseiller municipal dont le district électoral est compris dans le quartier siège sur le conseil de quartier sans droit de vote.

Le fonctionnement du conseil de quartier est basé sur une pratique de concertation et de collaboration entre les citoyens et les autorités municipales. Les conseils de quartier sont soutenus

par la ville qui leur apporte un soutien matériel et qui met à leur disposition des ressources humaines.

### **Effets, impacts et résultats**

Créés dans les années 1990 sous la forme d'une expérience pilote dans deux quartiers centraux, les conseils de quartier ont été implantés en 1996 dans 11 des 12 quartiers de l'ancienne Ville de Québec. Cette formule s'apprête à être adoptée dans les 36 quartiers de la nouvelle Ville de Québec.

Le statut juridique d'OBNL des conseils de quartier leur confère une indépendance par rapport à la structure administrative de la ville. Elle leur confère aussi une certaine autonomie financière leur permettant de bénéficier de subventions d'autres paliers de gouvernement ou de fondations privées. Le statut d'interlocuteur privilégié de la municipalité, bien qu'il permette de reconnaître le caractère représentatif de cette instance relativement aux résidents et aux organismes du quartier, le rend vulnérable aux changements politiques.

Couplés à l'action des comités de citoyens, les conseils de quartier contribuent à développer les interactions sociales entre les habitants et ouvrent ainsi à un engagement envers la collectivité. Ils renforcent la cohésion sociale au sein du quartier par une participation à une action collective dans laquelle chaque individu tente d'améliorer ses conditions de vie. Ils ont pour effet le quadrillage du quartier par des réseaux sociaux qui favorisent le sentiment d'appartenance et l'implication. Finalement, le rôle formateur du conseil de quartier est manifeste parce qu'il favorise les discussions entre les résidents et les élus municipaux.

La capacité de mobilisation d'un quartier, l'intérêt des résidents ainsi que la disponibilité des autorités municipales d'être à l'écoute des citoyens demeurent des conditions importantes pour atteindre les objectifs poursuivis par les conseils de quartier.

### **Conclusion**

La présence de deux instances de participation citoyenne dans certains quartiers de Québec, les conseils de quartier et les comités de citoyens, pose la question de leur articulation. L'existence de deux lieux de parole, différents dans leur structure et leurs modalités de fonctionnement mais complémentaires dans leurs actions et leurs approches, a certainement pour effet d'augmenter la diversité des formes de participation et d'implication offerte à la collectivité.

### **Référence**

Bucica, Cristina et Caroline Patsias (2003). *Les expériences des conseils de quartier et des comités de citoyens, l'exemple québécois : quel bilan pour la démocratie locale ?*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## **Fiche C4**

### **La dynamisation de la vie associative comme vecteur de la démocratie locale**

#### **Nature de l'intervention**

La dynamisation de la vie associative au sein d'une commune s'inscrit en tant que démarche favorisant l'implication des citoyens dans la vie publique et comme vecteur de la démocratie locale.

#### **Lieu de l'innovation**

L'innovation prend place dans une ville moyenne de la banlieue de Lille dont la population est passée, en dix ans, de 5 000 à 10 000 habitants. Elle compte 32 associations, soit 19 associations sportives et 13 associations culturelles.

#### **Problématique**

La commune a récemment connu un phénomène de rurbanisation. Elle a attiré des populations désireuses de vivre en dehors de la ville mais à quelques minutes en voiture de leur lieu de travail. D'importants projets immobiliers ont favorisé cette rurbanisation. En parallèle, une zone industrielle s'est développée.

En 1990, un nouveau maire a souhaité explicitement s'appuyer sur les structures associatives pour dynamiser cette commune devenue un lieu de passage en direction de la métropole lilloise.

#### **Objectifs visés**

Pour cette commune, la diversité et la multiplicité des structures associatives constituent un « terreau » favorisant l'implication des citoyens et l'expression de la démocratie locale. La dynamique associative doit permettre de préserver une forme de solidarité entre des habitants qui auraient tendance à ne considérer leur ville que comme un lieu d'habitation, de créer une dynamique communautaire et de renforcer le sentiment d'appartenance à leur communauté.

#### **Déroulement / description de l'innovation**

Pour dynamiser la vie associative, la municipalité joue deux rôles.

Elle agit d'abord comme moteur de la dynamique associative en octroyant une aide financière aux associations. Il existe des conditions précises pour recevoir une subvention : l'activité de l'association doit profiter prioritairement aux habitants de la commune; l'association doit être affiliée à une fédération reconnue; elle doit participer aux événements officiels organisés par la municipalité; et un dossier doit être complété par les responsables associatifs.

La commune prête aussi des locaux à certaines associations. Les conditions de prêt sont différentes de celles des subventions : toute association peut en bénéficier à condition qu'aucune autre n'occupe déjà les lieux visés.

Pour jouer ce rôle de moteur de la dynamique associative, la municipalité produit et finance trois outils de communication :

- le magazine municipal est un imprimé trimestriel de 48 pages dont le tiers du contenu est réservé aux informations concernant la vie associative;
- l'annuaire des associations est une brochure écrite diffusée chaque année au moment de la rentrée scolaire. Le contenu est dédié à la présentation des différentes associations de la commune;
- le site Internet de la commune propose des hyperliens avec ceux des associations.

Le deuxième rôle joué par la municipalité en est un de régulation. Elle intervient de deux façons. D'abord, elle organise chaque année une « réunion de consensus ». Les responsables des associations bénéficiant d'un prêt de local, les élus communaux chargés des sports, ceux chargés de la culture et le maire se réunissent afin d'établir un dialogue entre eux et de prendre des décisions concernant diverses questions. De plus, les adjoints municipaux sont disponibles pour intervenir en tant que médiateurs dans les relations entre différentes associations.

Il importe aussi de souligner que la commune organise chaque année deux événements officiels dont l'objectif est de revivifier la municipalité :

- le forum des associations a lieu une fois par année. Il regroupe l'ensemble des structures associatives désireuses de se faire connaître;
- les fêtes du mois de mai ont pour but de promouvoir l'esprit de solidarité et de fraternité entre les habitants de la commune. Les associations y participent activement.

### **Effets, impacts et résultats**

La nouvelle dynamique associative a compensé une orientation donnée aux projets immobiliers qui avaient tendance à transformer cette commune en banlieue dortoir. Par la construction d'un réseau complexe de relations, les acteurs locaux ont dépassé leurs différences de point de vue et ont produit un nouveau modèle de démocratie locale. Le soutien de la municipalité a permis aux associations de participer à la création d'une vie communautaire.

Un des effets imprévus de la dynamisation de la vie associative dans cette ville est l'établissement de liens de réciprocité entre le milieu politique local et les associations. Disposant d'un droit de regard sur l'activité des associations, les élus et les acteurs municipaux se sont davantage impliqués dans le fonctionnement des associations, favorisant ainsi la transparence au sein de ce réseau. Impliqués dans une gestion plus politique de la vie associative, certains dirigeants se sont proposés sur des mandats d'élus, renforçant ainsi la vigilance au sein de ce même réseau. Cette réciprocité renforce la démocratie locale.

## **Conclusion**

En France, les associations s'inscrivent dans un double mouvement de dépendance et d'indépendance, souhaitant à la fois conserver une liberté d'action et obtenir des ressources des pouvoirs publics. Le projet de dynamisation de la vie associative présenté dans cette fiche synthèse est une innovation tendant à gérer ce paradoxe.

## **Référence**

Caudron, Fabrice et Yannick Schwamberger (2003). *Dynamique associative et modalités d'exercice de la démocratie locale : le cas d'une ville moyenne du nord de la France*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche C5

### La « e-démocratie » ou la démocratie électronique

#### Nature de l'intervention

La « e-démocratie » ou la démocratie électronique comme outil de participation citoyenne.

#### Problématique

Le mode de fonctionnement des institutions démocratiques et des espaces de participation est remis en question. Cette remise en question se traduit par deux crises : une crise de confiance des citoyens envers les élus et les institutions démocratiques et une crise de légitimité des acteurs, des décisions et des divers processus démocratiques. Ces crises se traduisent, à leur tour, par une baisse de la participation et de la mobilisation citoyenne ainsi que par le désengagement et le désintéressement des citoyens. Ce contexte fait appel à un renouvellement de l'exercice de la démocratie et commande la création de nouveaux modes et espaces de participation.

#### Objectifs visés

Trois objectifs sous-tendent la « e-démocratie » dans les municipalités :

- la transmission d'information;
- le désir de se rapprocher et de se réseauter avec d'autres groupes et organisations;
- l'exercice de la démocratie via Internet.

#### Déroulement / description de l'innovation

La « e-démocratie » ou la démocratie électronique est un outil reconnu pour son caractère interactif qui suscite la contribution des citoyens via le débat, la consultation, l'échange ou la diffusion d'information. En effet, Internet est reconnu comme étant un moyen supplémentaire d'éduquer les citoyens, de stimuler leur participation, de mesurer l'opinion publique, de faciliter la discussion collective et de simplifier les procédures de vote.

La « e-démocratie » s'incarne dans une multitude d'outils, dont le portail municipal. Le portail est un outil et un espace de participation citoyenne qui permet d'initier les jeunes et les adultes aux affaires publiques et ainsi de contribuer à un renouveau participatif et démocratique.

La démocratie électronique comporte plusieurs avantages.

- Elle constitue un nouvel espace de participation citoyenne et un moyen additionnel afin de répondre aux besoins des différents acteurs d'une même collectivité, en particulier le besoin accru des citoyens de s'impliquer dans les processus décisionnels sur les questions qui les touchent de près.
- Elle peut être considérée comme un moyen permettant aux organisations de type plus traditionnel d'améliorer leurs modes de gestion et de favoriser une plus grande implication des acteurs du système.

- Elle constitue un moyen supplémentaire de créer ou de recréer des liens, de renforcer la communication et de dynamiser les acteurs.
- Elle peut aider à consolider des partenariats permettant de développer des projets collectifs.
- Elle rend désuète le processus de décision en pyramide en permettant aux citoyens d'être plus actifs dans les différentes phases du processus politique.

### **Effets, impacts et résultats**

Les impacts de la « e-démocratie » sont encore flous. À ce jour, il n'y a pas de modèle ni de guide général précis d'application. Il y a plutôt de petites expériences mais des avancées non négligeables en termes de gain de temps, d'atteinte d'un plus grand nombre de personnes et d'accès à l'information en direct. La démocratie électronique constitue aussi un nouveau moyen de développer les relations entre les élus et les citoyens. Elle permet d'abolir les frontières physiques à la délibération et à la participation citoyenne. Toutefois les risques d'exclusion et d'augmentation de la fracture numérique attirent l'attention et suscitent la réflexion.

De façon plus importante, l'utilisation de la démocratie électronique, comme outil favorisant l'exercice de la démocratie participative, a pour effet le développement d'une nouvelle gouvernance locale. En effet, l'exercice de la démocratie requiert certains prérequis comme l'éducation et la formation des citoyens, la motivation et l'intérêt.

### **Conclusion**

À ce jour, les applications démocratiques, telles le vote, la consultation et le débat, sont peu répandues compte tenu de la nouveauté et des implications organisationnelles que ce mode de participation citoyenne commande.

La « e-démocratie » doit être un des moyens favorisant l'exercice de la démocratie participative, mais pas le seul. Elle ne constitue pas une voie de rechange ou de substitution aux moyens déjà en place, mais une addition. Elle doit se positionner en complémentarité avec d'autres outils. C'est la conjugaison de divers moyens qui s'avère nécessaire pour rejoindre le plus de gens possible et diversifier les sources d'information.

### **Référence**

Lagacé, Mélanie et Paul Prévost (2003). *Démocratie, e-démocratie et gouvernance locale : réflexion sur de nouvelles voies de solution aux enjeux actuels de développement collectif*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche C6

### Des pratiques de concertation au niveau local : la concertation préalable et l'enquête publique

#### Nature de l'intervention

La démocratisation de l'action publique par la mise en place de procédures de consultation-concertation des citoyens fondées sur la concertation préalable et l'enquête publique.

#### Lieu de l'intervention

Il s'agit d'une étude de cas sur l'expérience de la concertation préalable et de l'enquête publique par quatre agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants sur des projets de Transport collectif en site propre (TCSP).

#### Problématique

En France, au début des années 1990, de nombreux conflits émanant de grands projets nationaux d'infrastructure de transport, notamment ferroviaire, ont révélé une crise de la démocratie. Ils ont permis d'amorcer une réflexion de fond sur la question de la consultation du public dans les projets publics. Cette réflexion a aussi été alimentée par la crise actuelle de légitimité de l'action publique.

Cette réflexion a donné lieu à l'adoption, par le gouvernement français, de diverses dispositions législatives favorisant l'ouverture du processus décisionnel aux citoyens.

#### Objectifs visés

L'introduction de procédures de consultation-concertation des citoyens dans la législation française a pour but de démocratiser l'action publique en favorisant la participation des citoyens et une redistribution du pouvoir des élus et des fonctionnaires en leur faveur.

#### Déroulement / description de l'innovation

##### 1) La concertation préalable

La concertation préalable, dont la responsabilité est confiée à la collectivité locale, consiste à organiser, le plus en amont possible, une concertation afin d'associer, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les élus locaux, les habitants, les associations et les autres personnes concernées. Les modalités de mise en œuvre de la procédure de concertation préalable ne sont pas précisées dans la loi et demeurent la prérogative du conseil municipal. Au terme de la concertation préalable, un bilan doit être établi et présenté au conseil municipal pour délibération. La commune n'est pas liée par les résultats de la concertation, mais le fait de ne pas les considérer peut mettre en péril la réalisation d'un projet.

Divers types de mesure ont été utilisés par les quatre agglomérations étudiées :

- distribution de documents d'information (plaquettes) ou de brochures qui comportaient un court questionnaire afin de collecter les remarques des habitants sur le projet;
- expositions dans les mairies ou expositions itinérantes (bus-info circulant dans les communes concernées);
- réunions et débats publics;
- participation à des événements, comme des semaines thématiques;
- réalisation d'un film projeté dans le cadre d'une réunion publique;
- mise en place d'un Forum des associations, sous la forme d'une structure informelle de concertation visant à organiser de façon permanente les relations entre, d'une part, les élus et les techniciens et, d'autre part, les associations;
- création de sites Internet;
- mise à la disposition de registres afin de recueillir les observations du public;
- déplacement *in situ*.

## 2) L'enquête publique

L'enquête publique, conduite par un ou plusieurs commissaires désignés par le président du Tribunal administratif, est un dispositif d'information et de recueil des avis du public institué dans la *Loi Bouchardeau* (1983). Le but de la procédure est de permettre au public de prendre connaissance du projet et de pouvoir consigner ses observations soit sur un registre, soit directement auprès du commissaire-enquêteur. À l'issue de l'enquête, la commission établit un rapport censé refléter l'opinion du public. Ce rapport donne également un avis sur l'utilité publique du projet. Cet avis peut être de trois sortes : favorable, favorable avec réserves ou défavorable.

### Effets, impacts et résultats

L'étude de cas sur les quatre agglomérations françaises qui ont utilisé la concertation préalable et l'enquête publique démontre que :

- la concertation porte rarement sur le choix du mode de transport;
- le moment et la durée de la concertation sont assez variables, mais une longue période n'est pas nécessairement un gage de qualité;
- la concertation peut faire l'objet d'une dérive lorsqu'elle est instrumentalisée. Dans ce cas, elle sert davantage d'outil de promotion d'un projet que de procédure de consultation;
- des moyens financiers et matériels importants sont généralement consentis à la concertation parce qu'elle devient un enjeu politique permettant de légitimer les décisions prises par les élus.

En général, la portée réelle de ces mécanismes de consultation-concertation est limitée compte tenu du cadre flou de leur mise en œuvre.

### Conclusion

L'entrée du citoyen dans le champ de l'action publique nécessite le dépassement d'un management public centré sur le partenariat « élus/fonctionnaires » pour tendre vers un management

intégratif associant le citoyen au processus décisionnel. Dans ce contexte, la concertation préalable et l'enquête publique peuvent être des outils de démocratie participative favorisant le dialogue. Pour ce faire, trois conditions de mise en œuvre doivent être respectées : les acteurs de la concertation doivent s'entendre sur la signification de la notion de concertation; les citoyens doivent être invités à participer tant à la discussion qu'à la décision; et les instruments de concertation retenus doivent favoriser réellement les échanges.

### **Référence**

Mermoud-Thomassian, Marlène (2003). *Les pratiques en matière de concertation au niveau local : le cas des projets de transports*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche C7

### Les Cybercommunes, ou Internet comme outil de construction collective des nouvelles communautés

#### Nature et lieu de l'intervention

Cybercommune est un programme public de grande ampleur sous la responsabilité du Conseil régional de Bretagne. Ce programme permet aux communautés locales d'avoir accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) de façon à créer des communautés thématiques et à induire de nouvelles pratiques citoyennes.

#### Problématique

Les télécommunications constituent depuis quatre décennies un incontestable vecteur de développement. Les Bretons ont très peu accès à ce nouvel outil.

#### Objectifs visés

Le programme Cybercommune vise plusieurs objectifs :

- doter le territoire breton d'un étroit maillage de points d'accès publics à Internet;
- favoriser l'appropriation et l'apprentissage des technologies par les populations non utilisatrices;
- favoriser le développement de nouvelles pratiques de communication dans les espaces concernés;
- réduire la fracture numérique.

#### Déroulement / description de l'innovation

Cybercommune est un programme d'accompagnement d'une offre d'accès à Internet permettant à chaque habitant de se trouver à moins de 20 kilomètres d'un poste d'accès public. Le dispositif prévoit également de former toute personne intéressée aux pratiques élémentaires de l'usage de l'ordinateur et de l'Internet. Ce programme repose sur une logique de volontariat où il suffit aux collectivités locales ou aux associations intéressées de déposer un dossier auprès du Conseil régional pour obtenir une dotation en matériel et une participation à la rétribution d'un animateur permanent sur chaque site. Les sites privilégiés pour abriter les Cybercommunes sont d'abord les bibliothèques puis des lieux spécifiques dédiés au projet.

#### Effets, impacts et résultats

Après trois années de fonctionnement, le dispositif concerne 300 sites labellisés *Cybercommune*. On retrouve en moyenne 4,6 postes informatiques par site. L'usage des sites demeure onéreux, seuls 48 % d'entre eux proposent un accès à moins de un euro par heure. Les horaires d'ouverture montrent que les populations actives bénéficient d'un accès limité aux sites, 52 % fermant avant 19 h 30 et 31 % n'étant pas ouverts les fins de semaine. La fréquentation touristique reste faible. Cent quatre-vingts emplois directement liés à l'animation des sites Cybercommunes ont été créés. Toutefois, le faible taux d'animateurs ayant une

véritable connaissance de l'informatique ne permet pas aux utilisateurs des Cybercommunes de trouver une réponse technique satisfaisante à leurs besoins. Les communes sont fortement engagées dans le programme, davantage en milieu urbain qu'en milieu rural.

L'analyse des projets développés permet d'identifier quatre situations qui président à la constitution d'un espace public d'accès à Internet :

1. Une municipalité de taille moyenne souhaite informatiser ses services. Elle dépose un dossier pour devenir une Cybercommune, mais fait peu de promotion de cet outil auprès de la population. Le matériel est récupéré par la commune et l'animateur sert de conseiller technique auprès du personnel municipal.
2. Un groupe d'individus monopolise le dispositif. Un résident d'une commune voit un intérêt personnel dans ce type de projet. Il persuade un élu de déposer un dossier puis accapare le dispositif.
3. L'équipe municipale voit dans la Cybercommune un projet mobilisateur pour sa commune. Elle convainc les associations de se joindre au projet et négocie avec ces dernières le partage de cette ressource publique de façon à ce que tous les acteurs locaux développent leurs activités.
4. Le projet de commune accompagne la mise en place d'une nouvelle entité territoriale. Une région, par exemple, profite des fonds contractuels pour mettre en réseau toutes les collectivités de son territoire en s'appuyant sur le développement de nouveaux savoir-faire liés aux nouvelles technologies. Une politique de communication instaurée à destination de la population locale est liée au projet de façon à créer un nouveau sentiment d'appartenance et renforcer la cohésion du territoire. Ce scénario n'a pas été expérimenté mais semble plausible compte tenu des réflexions en cours chez certains acteurs locaux.

De façon générale, le programme ne rencontre pas les objectifs fixés. Une étude qualitative dans une sous-région de la Bretagne permet d'établir les constats suivants :

- l'absence de projet mobilisateur permettant d'animer l'utilisation du matériel informatique a engendré la désaffection des usagers;
- les Cybercommunes n'ont pas permis de favoriser l'émergence de nouveaux réseaux qui devaient accompagner de nouvelles dynamiques territoriales. En effet, la répartition des Cybercommunes sur le territoire breton a exacerbé les querelles de clocher, limitant la construction d'un espace virtuel supracommunal. On constate même un repli autour de l'identité communale;
- plusieurs communes ont bénéficié d'un effet d'aubaine, l'instauration d'une Cybercommune étant motivée par des objectifs différents de ceux poursuivis par le programme. La mise en place de ces projets ne relevaient pas d'une réflexion sur les nouvelles pratiques liées aux NTIC, mais davantage sur des besoins organisationnels;
- l'argument de proximité a eu une portée limitée dans la mise en œuvre du programme. Habités de parcourir de longues distances, les citoyens des milieux ruraux n'ont pas hésité à parcourir plusieurs kilomètres pour avoir accès à une offre de service qu'il jugeait excellente. Ce constat pose la question de l'articulation entre une logique de territoire et un ensemble de pratiques virtuelles.

Là où les Cybercommunes ont réussi, l'implication de bénévoles a été déterminante. Ces personnes agissant sur une base volontaire ont vu dans le projet une manière d'exercer leur pratique militante.

### **Conclusion**

L'effort portant sur les infrastructures peut être considérable, mais en l'absence de perspectives d'usages, le dispositif périclité, laissant penser que les outils n'ont guère d'intérêt social. La clé du succès de tels projets réside dans la capacité des communes de mettre l'outil informatique au service de toutes les catégories de citoyens en leur proposant des usages précis et en s'appuyant sur les dynamiques de ces groupes. L'utilisation des fonds publics associée à des compétences et à des projets forts est capable d'implanter des ressources de qualité sur le territoire à condition de les spécialiser avec discernement. Le réseau citoyen accompagnant l'émergence de réseaux technologiques constitue donc l'élément de base indispensable au maintien d'un véritable contrôle démocratique des circulations d'informations sur l'Internet.

### **Innovation connexe en développement**

En marge de Cybercommune, le Pays de Trégor Goelo, qui correspond à une partie rurale de la Bretagne, travaille à mettre en place un Cyberpays dans le cadre du projet *Leader +*. Ce projet vise à instaurer un flux d'échanges technologiques et techniques du territoire urbain vers le territoire rural. *Leader +* met de l'avant une politique de développement économique, mais aussi une pensée du territoire social où, grâce au NTIC, s'établiraient des *relations de proximité à distance*. Le projet propose de s'appuyer sur le dispositif de Cybercommunes existant. À la différence de celui-ci, il met de l'avant des usages et des services qu'il regroupe en trois catégories : les usages élémentaires centrés sur l'utilisation des outils et leur maniement, les usages communautaires centrés sur la vie collective ainsi que les usages économiques et professionnels. Les usages communautaires centrés sur la vie collective visent l'expérimentation d'une nouvelle gouvernance s'appuyant sur l'« e-démocratie ».

Ce programme a reçu le soutien de l'Europe à la fin de 2002 et commence à être mis en œuvre. Les instigateurs du projet s'attardent à créer localement des dynamiques de développement de projets pour éviter certains écueils observés dans le déploiement du projet Cybercommune.

### **Référence**

Thierry, Daniel (2003). *L'Internet : outil de construction collective des nouvelles communautés ? Le cas des Cybercommunes en Bretagne*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.

## Fiche C8

### Les référendums communaux : des mécanismes de démocratie directe en Allemagne

#### Nature et lieu de l'intervention

L'introduction des référendums communaux en Allemagne.

#### Problématique

En Allemagne, les Landër sont libres d'organiser leur système communal en autant qu'il soit conforme aux principes contenus dans la *Loi fondamentale de l'État fédéral*. Cette Loi indique que l'administration communale doit être assurée par des conseils élus au nom du principe démocratique, ce pouvoir ne pouvant être concurrencé par une expression directe de la démocratie. Dans cette conception, le seul moyen pour les citoyens de participer à la gestion communale consiste à élire leurs représentants au sein de différents conseils locaux. La Loi fondamentale repose sur le principe de libre-administration.

La chute du mur de Berlin et la réunification allemande qui a suivi sont deux événements qui ont amené les 16 Landër à repenser leur système de démocratie locale. La population a joué un rôle déterminant dans ces événements et les Landër ont souhaité reconnaître cette participation en plus de l'entretenir et de la stimuler. Inspirés des pratiques de démocratie directe déjà présentes dans deux Landër, la Bavière et le Bade-Württemberg, ils ont donc introduit, au niveau communal, des modes d'expression direct de la démocratie.

#### Objectifs visés

Pour les Landër allemands, la combinaison de techniques de démocratie représentative et de techniques de démocratie participative permet de varier les modes d'expression de la démocratie et constitue un enrichissement et une amélioration globale du niveau démocratique. L'adoption de mécanismes de démocratie directe permet aussi de dépasser les limites inhérentes à l'utilisation exclusive du modèle représentatif.

#### Déroulement / description de l'innovation

Le référendum communal est le principal mécanisme de démocratie locale expérimenté dans les Landër allemands. Il s'agit d'une démarche qui permet à la population de se prononcer sur une question. Son verdict constitue une décision imposée au conseil municipal si le pourcentage minimal de participation est atteint (20 % à 30 % des électeurs inscrits).

Les électeurs eux-mêmes peuvent exiger un référendum. Dans ce cas, un délai au cours duquel il est possible pour les citoyens de s'opposer à une décision du conseil grâce au référendum est prévu. Le conseil municipal a la responsabilité de décider de la recevabilité du référendum. L'aspect financier est d'abord pris en considération. Le conseil municipal peut

aussi initier une démarche référendaire lorsqu'il décide de soumettre une question au vote populaire. Dans ce cas, les deux tiers des élus doivent approuver le projet de référendum.

Toutes les questions ne peuvent faire l'objet d'un référendum. Il existe un catalogue qui présente les questions ne pouvant pas faire l'objet d'une consultation populaire.

Les procédures de révocation sont l'une des manifestations du référendum par laquelle les électeurs sont invités à se prononcer sur le maintien en fonction du maire.

Pour que les citoyens puissent participer de façon éclairée à ces référendums, ils doivent disposer d'information suffisante. Pour ce faire, plusieurs dispositifs ont accompagné l'introduction de référendums communaux.

- **Conseils consultatifs** : il s'agit de comités composés d'une catégorie de la population, ayant la qualité d'électeurs ou non, comme les jeunes, les immigrants ou tout autre groupe identifié par le conseil municipal. Les conseils n'ont pas de pouvoir décisionnel, mais ils peuvent adresser des questions au conseil municipal qui a l'obligation d'y répondre.
- **Pétitions** : les habitants peuvent adresser au conseil municipal une demande qui doit être signée par un certain nombre d'entre eux (1 % à 5 % des habitants d'une commune). Pour être recevable, la demande doit porter sur un domaine de compétence du conseil et elle ne doit pas avoir été traitée au cours de l'année précédente. Les requérants sont invités à présenter leur demande lors d'une réunion du conseil municipal.
- **Assemblées de citoyens ou d'habitants**, ces derniers incluant tous les résidents de la commune, même ceux n'ayant pas la qualité d'électeurs : ces réunions, tenues sur une base annuelle ou ponctuelle, peuvent être organisées à l'initiative du conseil municipal ou à celle des électeurs lorsque la demande est faite par un certain nombre d'entre eux (entre 3 % et 10 %).

### **Effets, impacts et résultats**

La formule des référendums est largement utilisée puisqu'on en dénombre environ 1 200 depuis que cette forme de démocratie directe a été étendue à l'ensemble des Landër. L'examen des mécanismes référendaires allemands montre que ceux-ci sont toujours envisagés de manière complémentaire et subsidiaire par rapport aux compétences dont dispose le conseil municipal.

L'introduction de mécanismes de démocratie locale a été accompagnée du renforcement de certains mécanismes de la démocratie représentative. C'est le cas de l'élection au suffrage universel des maires des communes qui étaient, auparavant, nommés par le conseil municipal. Toutefois, les pouvoirs du maire n'ont pas été renforcés, et le conseil municipal dispose encore du pouvoir décisionnel sur toutes les affaires locales qui n'ont pas été expressément confiées à une autre instance par la loi.

### **Conclusion**

La démocratie directe et la démocratie représentative constituent les deux faces d'une même médaille. Par leur nature, elles présentent des aspects contradictoires, il faut donc veiller à leur

bonne articulation. En effet, il ne suffit pas de permettre aux citoyens de participer directement aux décisions qui les concernent pour augmenter globalement le niveau de démocratie. Un certain équilibre doit s'établir entre ces deux formes de démocratie.

En Allemagne, le principe dominant de libre administration a pour effet de rendre la démocratie directe subsidiaire et complémentaire à la démocratie représentative. Les dérives possibles de la démocratie directe par la prise de contrôle, par exemple, d'une démarche référendaire par une minorité, ont incité les Landër allemands à accompagner l'instauration de mécanismes de démocratie directe d'un renforcement de la démocratie représentative.

### **Référence**

Volmerange, Xavier (2003). *Le renouveau de la démocratie locale allemande*, présenté dans le cadre des 6<sup>e</sup> Rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai.