

# Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du  
27 juin 2002

Saint-Etienne  
Musée d'Art Moderne

- Anticiper
- Orienter
- Fédérer
- Agir



**les outils  
du développement  
territorial**

# Sommaire

## Introduction

Les outils du développement territorial ..... p. 2

## Les nouvelles démarches de développement territorial

**Les contrats d'agglomération : un premier bilan pour l'Etat**  
(Vincent Fouchier) ..... p. 3

**La Région Rhône-Alpes, partenaire du développement territorial**  
(Dominique Devin) ..... p. 4

**Le Creusot-Montceau : un contrat unique agglomération-ville-GPV**  
(Albert Boudot) ..... p. 5

**La région nancéienne : une démarche prospective dépassant les limites de l'agglomération**  
(Claude Guillaume) ..... p. 6

**Le projet du Grand Clermont : la genèse d'un pays urbain**  
(Serge Godard) ..... p. 7

## L'association de la société civile

**Développement durable et gouvernance, les grands principes**  
(Christian Brodhag) ..... p. 8

**La concertation dans l'agglomération nantaise :  
de la conférence consultative au conseil de développement**  
(Gabriel Vitré) ..... p. 9

**La concertation, un enjeu clé de la démarche stratégique du Grand Lyon**  
(Jacques Moulinier et Patrick Lussion) ..... p. 10

**Table-ronde** ..... p. 11

## Les outils du développement territorial

Aujourd'hui, les défis d'un développement économique et social durable doivent être appréhendés à l'échelle des "territoires vécus" par les différents acteurs locaux, qu'il s'agisse des grands bassins d'emploi et d'urbanisation ou des espaces restant à dominante rurale.

La loi Voynet a instauré de nouveaux principes de structuration des agglomérations et des pays, assortis d'outils de concertation et d'action contractuelle mutualisée. Ses orientations fondamentales sous-tendent également la nouvelle politique de développement de la Région Rhône-Alpes qui veut favoriser les synergies

nécessaires pour optimiser les moyens de développement local.

Dans le Sud Loire, l'avancée récente de la coopération intercommunautaire et la perspective immminente d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale créent un contexte privilégié pour débattre des opportunités de projets et des stratégies rendues possibles par les nouvelles procédures.

Après un rappel des principales dispositions de ces dernières, ce séminaire a tenté d'éclairer, grâce aux témoignages d'experts et acteurs nationaux, régionaux et d'autres agglomérations, quelques

unes des questions-clés qui se posent aux collectivités au moment d'engager une démarche stratégique d'aménagement et de développement territorial :

- Sur quels périmètres et dans quelles complémentarités et cohérence d'objectifs établir les futures politiques contractuelles ?
- Comment s'assurer de la participation des acteurs non politiques et de la société civile à la réflexion sur le devenir du territoire ?
- Comment articuler les démarches de contractualisation avec le SCOT, outil de mise en cohérence spatiale du projet stratégique ?



# Les contrats d'agglomération : un premier bilan pour l'Etat



**Vincent Fouchier :**  
Chargé de mission à la DATAR

*Les 3 lois Voynet, Chevènement et Solidarité et Renouvellement Urbains ont fixé le nouveau cadre de l'aménagement du territoire en introduisant notamment les notions de développement durable, de gouvernance, de taxe professionnelle unique, de Schéma de cohérence territoriale... Elles ont prévu diverses formes de contractualisation à l'échelle de l'agglomération, du pays ou du réseau de villes : les premiers contrats d'agglomération se mettent en place.*

Quatre contrats d'agglomération étaient signés en juin 2002 : ceux des communautés urbaines de Creusot-Montceau et de Bordeaux, des communautés d'agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine et de Dijon. Une douzaine de projets ont été engagés depuis, parmi lesquels celui de Nancy.

## Un contenu adapté aux besoins de l'agglomération et à son ambition

Les étapes incontournables de la contractualisation :

- constitution de la structure intercommunale (communauté urbaine ou communauté d'agglomération)
- élaboration du projet d'agglomération
- constitution du conseil de développement
- avis sur le projet d'agglomération par le conseil de développement
- négociation du contrat (choix des actions à retenir, financeurs et modes de financement)
- délibération des différents contractants (conseil communautaire, conseil régional, éventuellement conseil général, communes)
- signature formelle du contrat.

Il ne peut y avoir un contenu "standard" des contrats d'agglomération.

- Le Creusot-Montceau donne la priorité à la reconversion économique et à la diversification des activités, ainsi qu'à la politique de la ville (contrat

unique Ville-Agglomération) ;

- Bordeaux a de lourds projets d'infrastructures, avec une ambition affichée de rayonnement de la métropole ;
- Elbeuf favorise les technologies de l'information ;
- Dijon a réalisé des études thématiques visant à définir la politique communautaire et cherche à conforter le rayonnement régional de l'agglomération.

Quelques analogies se retrouvent dans les différents contrats :

- conforter l'attractivité par l'accessibilité (mais ce n'est pas systématique) et par les fonctions supérieures (recherche, universités, formation, culture), dans le but de stimuler le développement économique,
- favoriser le renouvellement urbain,
- donner un nouveau souffle à la "politique de la ville",
- promouvoir le multimédia, les technologies de l'information et de la communication.

On peut regretter des lacunes dans les quatre contrats :

- un volet foncier souvent faible,
  - une préoccupation développement durable insuffisante,
  - la surabondance de fiches d'action qui peut nuire à la lisibilité du contrat,
  - des décisions ultérieures non territorialisées et non actées dans le contrat.
- Pour permettre l'évaluation du contrat, il est nécessaire de fixer des objectifs : calendrier de réalisation, objectifs quantifiés, objectifs qualitatifs, etc...

"Il faut partir du projet, spécifique au territoire, pour y greffer les procédures et non faire du remplissage de procédures, ni dupliquer un contrat."

## Les financements

Le montant total des financements inscrits, tous financeurs confondus, affiche une grande disparité entre contrats, de 1,203 M€ (7,896 MF) à Bordeaux à 33 M€ (216 MF) à Elbeuf. Les communautés urbaines ou d'agglomération contribuent au financement des actions dans une fourchette située entre 20% et 32%. La part de l'Etat est très variable d'un contrat à l'autre (40% à Elbeuf, 32% au Creusot-Montceau, 18% à Dijon, 17% à Bordeaux).

## Enjeux et difficultés de la démarche :

- Gestion en commun de politiques et harmonisation des conduites
- Mise en cohérence sectorielle doublée d'une mise en cohérence institutionnelle
- Mise en place de la politique communautaire
- Maîtrise d'ouvrage intercommunale de la plupart des actions inscrites dans le contrat.

# La Région Rhône-Alpes, partenaire du développement territorial



**Dominique Devin**  
Directeur général de l'aménagement à la Région Rhône-Alpes

*La Loi Voynet a confié aux Régions la responsabilité de l'élaboration des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Rhône-Alpes a donc engagé à l'échelle globale de son territoire l'élaboration d'un SRADT, mais elle soutient également depuis 1994 des projets à l'échelle du bassin de vie par des contrats de développement spécifiques.*

## "Imaginons Rhône-Alpes 2020"

Rhône-Alpes a lancé fin 1999 le processus d'élaboration d'un SRADT en invitant ses habitants à participer à la définition des principales orientations régionales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et services d'intérêt régional. Un important travail de co-élaboration a permis d'établir un diagnostic et un projet de charte, aujourd'hui formalisé. Il donne un cadre de développement global à Rhône-Alpes avec la volonté affirmée d'en faire une région interactive. Il décline les singularités du territoire rhônalpin : solidarité territoriale, mise en réseau des lieux et structures, diffusion et partage de l'innovation et de la créativité, maillage du territoire.

- **La haute qualité régionale**
  - des entreprises
  - de la recherche et de la technologie
  - du cadre de vie
  - de l'environnement
- **L'interactivité entre territoires**
  - les réseaux de villes et de territoires
  - la transformation sociale et territoriale

Une dizaine de grands projets stratégiques d'intérêt régional s'inscrivent plus précisément dans ce contexte, parmi lesquels le Pôle du Design de Saint-Etienne Métropole.

## Le soutien aux projets territoriaux

La Région Rhône-Alpes a mis en place en 1994 la procédure de Contrat Global de Développement, destinée à des territoires autres que les grandes villes et fondée sur l'initiative et la coopération de collectivités locales autour de l'élaboration de projets. Entre 1994 et 1999, 49 contrats ont été mis en place, parmi lesquels le CGD du Gier/Est-Stéphanois et celui de l'Ondaine/Haut-Pilat.

Cette politique a été confirmée et renouvelée fin 2000 avec la création des CDRA (Contrats de

Développement Rhône-Alpes) qui sont désormais accessibles aux grandes villes. Contrats de développement de pays de Rhône-Alpes et contrat de développement des agglomérations de Rhône-Alpes engageant à la fois la Région et l'Etat pour qu'il n'y ait plus qu' "un territoire, un projet, un contrat".

Ces contrats doivent s'inscrire dans une stratégie de développement à dix ans sous la forme d'un projet de territoire et s'appuyer sur une large concertation grâce à un Conseil de Développement.

Ils ont les mêmes objectifs que le SRADT : grandes fonctions urbaines, logique de réseau, solidarité. Des démarches telles que PDU, PLH, PLIE sont encouragées dans leur cadre.

La Région apporte une dotation de l'ordre de 50 € par habitant en plus des dotations de droit commun.

### Quatre défis articulent le projet :

- **Rhône-Alpes, l'espace du développement personnel solidaire**
  - où on peut choisir et réussir sa vie (sa formation, son emploi, ses modes de déplacement, son habitat...)
  - où les générations et les territoires sont solidaires (accès à la santé, à la culture, au sport)
- **Des "clefs" pour l'Europe et le monde**
  - en construisant la "région métro-



# Le Creusot-Montceau : un contrat unique agglomération-ville-GPV



**Albert Boudot**

Vice-Président de la communauté urbaine du Creusot-Montceau

*La communauté urbaine du Creusot-Montceau a développé très tôt une intercommunalité de projet qui a permis de faire face à l'effondrement économique des années 80. Ce qui lui a donné avance et aisance dans les nouvelles procédures. Résultat : un contrat unique de ville, d'agglomération et GPV (Grand Projet de Ville) dès 2000.*

## Intercommunalité, mobilisation des acteurs : les outils de la reconversion

Créée en 1970, la communauté urbaine du Creusot-Montceau est composée de 16 communes autour de 2 villes-usines du XIXe siècle de poids comparable (20/25 000 habitants), distantes de 20 km, Le Creusot et Montceau, dont l'activité respective était la sidérurgie et la mine.

Le choc économique a été particulièrement dur. 1984 : effondrement de la sidérurgie (68% des emplois étaient alors dans le secteur secondaire), 1990 : délocalisation du secteur textile, 1992 : fin de l'exploitation de la mine.

La démographie est alors en chute libre. Les handicaps sont lourds : situations géographique et historique, tissu industriel obsolète, structure urbaine très pauvre en équipements.

La reconversion est alors fondée sur une double démarche : l'intercommunalité et les politiques contractuelles, le tout appuyé sur une forte mobilisation des acteurs du développement.

Le processus s'inscrit dans le temps, de 1984 à aujourd'hui, préparé par un long travail communautaire préalable.

La démarche s'appuie sur une prise de conscience collective de la nécessité :

- d'une approche globale en matière de développement local,
- d'une organisation spatiale,
- d'une culture partenariale fondée sur le développement durable,
- d'une implication citoyenne,
- d'une démarche de projets.

Les aides potentielles risquant de quitter le territoire s'il n'y a pas de projet, tout a été mis en œuvre pour obtenir les financements : FEDER, Etat, Région.

L'approche est résolument globale et interactive dans une **logique de projet** englobant tous les secteurs (économie, social, urbanisme, culture).

Le processus d'une démarche de projet :  
anticipation --> validation du diagnostic --> mise en cohérence --> organisation --> choix --> mise en œuvre de moyens --> évaluation

La volonté politique, portée par les lois de décentralisation, s'est axée sur les pôles de conversion. L'effort a été concentré sur la reconversion des hommes (itinéraires d'insertion, dispositif de formation adapté, développement universitaire) et des sites (reconversion des friches, réhabilitation des locaux industriels, technopôle) par le biais de la Mission Locale, d'outils d'accompagnement à la création d'entreprises, d'une politique de filières, etc. Un comité d'initiatives économiques et sociales regroupant l'Etat, les élus,

les entreprises et les associations a été créé en 1991.

Un schéma interactif de développement territorial a été appliqué, avec une véritable démarche recherche et développement.

Les contractualisations ont pu s'appuyer sur cette stratégie :

- 1984 : pôle de conversion,
- 1991 : contrat de ville,
- 1994 : PACT urbain,
- pour aboutir en 2000 à un exemplaire contrat unique de ville-d'agglomération-GPV (Grand Projet de Ville).



Propos recueillis  
auprès de  
**Armand Mella,**  
Président d'ELO,  
l'expertise de  
l'emploi, et de l'IUP  
Management

*"J'ai été particulièrement intéressé par le témoignage du Creusot-Montceau qui a connu les mêmes problèmes de reconversion que nous. La prise en charge des élus et des acteurs locaux a été exemplaire. Il y avait une volonté et une logique de projet : c'est comme ça qu'il faut avancer, en dépassant son quant-à-soi pour voir ce qu'on peut faire ensemble. Là où il y a une volonté, il y a un chemin."*

*"Ce type de colloque me conforte dans l'idée qu'il est bon que la prise de parole soit publique et que les exemples soient montrés. Cela force aux résultats. Il y a un effet de stimulation."*



# La Région nancéienne : une démarche prospective dépassant les limites de l'agglomération



**Claude Guillerme**  
Vice-président du Grand Nancy

*L'importante concentration urbaine et la proximité des frontières offrent à la région du Grand Est un contexte particulièrement complexe et riche qui incite à décliner l'aménagement du territoire à diverses échelles.*

## La coexistence de diverses échelles d'aménagement s'impose :

- l'agglomération nancéienne : 331 000 habitants, 147 000 emplois
- le "tripode" (avec Lunéville, Pont-à-Mousson, Toul) : 559 000 habitants, 212 500 emplois
- le "sillon lorrain" (Epinal, Nancy, Metz, Thionville) qui doit gérer l'antagonisme Metz/Nancy (cf autoroute A4 au Nord de Metz,

mais TGV prévu entre les deux)  
- une coopération plus large dans le dispositif européen (avec Strasbourg, Montbéliard, Dijon, Besançon, ...) à l'échelle du Grand Est, pour gérer l'atout géographique de proximité avec le Luxembourg et l'Allemagne. Fonctionne à cette échelle le réseau des 11 agences d'urbanisme du Grand Est.

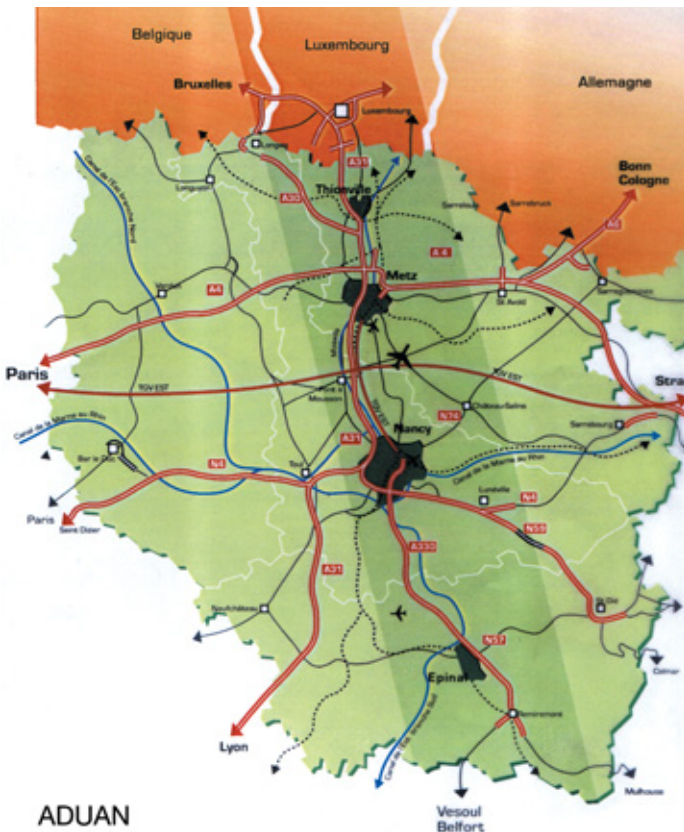
## Diverses démarches se sont inscrites dans ce contexte :

- A l'échelle de l'agglomération nancéienne, plusieurs projets d'agglomération : un 1<sup>er</sup> en 90 ; un 2<sup>ème</sup> en 97, incluant contrat local de sécurité, PDU, contrat de ville ; un 3<sup>ème</sup> pour 2003 - 2005, après création d'un conseil de développement.
- Des démarches avec les communautés de communes proches.
- Des démarches au niveau du bassin de vie.
- Des démarches transport au niveau du tripode.
- Enfin, un SCOT sur 417 communes (les 2/3 de la Meurthe-et-

Moselle). Un certain nombre de pays sont en cours de constitution à l'intérieur du SCOT.  
La coordination entre les différentes démarches est assurée.

## Les enjeux :

La difficulté première consiste à établir l'échange entre les collectivités dans un climat de **confiance**. Il convient d'employer un langage simple, clair, compréhensible par tous; de bâtir ensemble un projet partagé, pour rompre notamment avec la crainte naturelle d'être écrasé par la ville-centre hégémonique.  
Un autre enjeu tient au développement de la **capacité de prospective**. Il est naturellement difficile de se projeter dans l'avenir et, pour amorcer l'exercice, il faut donner des images, faire rêver, faire appel à l'imagination pour qu'apparaissent des évolutions et émergent des projets.



ADUAN

Le "sillon lorrain"



Propos recueillis  
auprès de  
**Claude Bertier,**  
élu de la CCI  
de Saint-Etienne  
Montbrison

*"Il est toujours intéressant de voir ce qui se fait ailleurs, les problèmes rencontrés par d'autres territoires, les différentes manières de les résoudre. Et plus le territoire en question a des similitudes avec notre réalité locale, plus le témoignage est riche et opérationnel."*

# Le projet du Grand Clermont : la genèse d'un pays urbain



**Serge Godart**

Président de Clermont Communauté, maire de Clermont-Ferrand

*Le Grand Clermont se dote d'un projet prospectif à l'horizon 2015 qui donne sens, cohérence et ambition à son territoire. C'est un projet collectif fondé sur l'adhésion à une vision partagée du territoire appelant à une meilleure coopération entre les acteurs, au-delà du cercle des institutions publiques.*

Portrait de l'agglomération clermontoise :

**Clermont-Ferrand :**

capitale de l'Auvergne,  
140 000 habitants

**Clermont Métropole :**

291 000 habitants (Clermont  
Communauté et Riom  
Communauté)

**SCOT :** 99 communes

**18e aire urbaine française :**

410 000 habitants,  
147 communes

**Hub aéroportuaire**

**31000 étudiants, 5000 chercheurs**

**Dynamiques majeures :**

Michelin (15 000 emplois), Volvic,  
technologie informatique et commerciale,  
pharmacie-médecine (production et recherche),  
tourisme (Vulcania, art roman classé patrimoine UNESCO),  
culture (festival du court-métrage, équipement auto et route)

## Du périmètre du schéma directeur de 95 au "pays urbain"

Le point de départ de la démarche était un travail de diagnostic territorial réalisé sur l'aire du schéma directeur de 1995 (77 communes), partagé avec les services de l'Etat. Sur cette première base, Clermont Communauté, Riom Communauté et le Département du Puy de Dôme ont souhaité poursuivre la réflexion prospective, afin de proposer aux élus et acteurs du bassin de vie clermontois des orientations stratégiques en répondant à trois objectifs :

- promouvoir un développement équi-

libré du territoire, autour de grands projets métropolitains et d'une mise en synergie des projets locaux ;  
- mettre en place une gouvernance territoriale ;  
- favoriser la cohérence de l'action publique.

Le processus d'étude et de concertation engagé s'est ensuite élargi à l'ensemble des structures intercommunales périphériques incluses en partie dans le périmètre du schéma directeur, et aux communautés de communes des Côtes de Combrailles et Nord Limagne (soit en tout 120 communes).

Un nouveau périmètre d'adhésion à un projet de développement collectif, dans une logique de volontariat de chaque collectivité, s'est ainsi esquissé, préfigurant le territoire du "pays urbain" du Grand Clermont.

L'étape suivante sera la structuration à l'échelle de ce nouveau territoire de projet d'une maîtrise d'ouvrage (syndicat mixte), dans la perspective de futures contractualisations et de l'élaboration d'un SCOT.

## Une élaboration structurée

Les communes et intercommunalités de l'agglomération clermontoise volontaires se sont donc engagées dans une démarche très structurée. Phase préparatoire, traduction en orientations stratégiques, concrétisation opérationnelle des orientations ont été rythmées par quatre réunions d'Etats Généraux sur un an.

## Un dispositif ouvert

A côté de très classiques Commissions Thématiques composées de techniciens des collectivités locales, des services de l'Etat, d'établissements et entreprises publics, ont été mis en place des "Ateliers d'Acteurs", composés d'acteurs économiques, de représentants des corps intermédiaires (élus de la CCI, de la Chambre de Métiers, des organisations professionnelles), d'associations... destinés à interpeller l'action publique et à proposer des orientations conformes aux attentes de la société civile.

## Le projet du Grand Clermont

Fondé sur la valorisation des spécificités du territoire (grands espaces naturels, liens entre urbain et rural,...) et de ses acquis (université/recherche/économie), le projet met en exergue un centre d'agglomération fort et attractif qui puisse positionner le Grand Clermont comme moyenne métropole européenne. C'est à cette échelle, par la présence de fonctions métropolitaines et par l'ouverture vers ses principaux partenaires (notamment l'aire métropolitaine lyonnaise), que peuvent se construire une identité et une image fortes et une "conscience métropolitaine".

# Développement durable et gouvernance : Les grands principes

*“Le développement durable (ou “soutenable”) est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs”. Il implique une nouvelle approche de la gestion du territoire qui donne une large place à la “gouvernance”.*



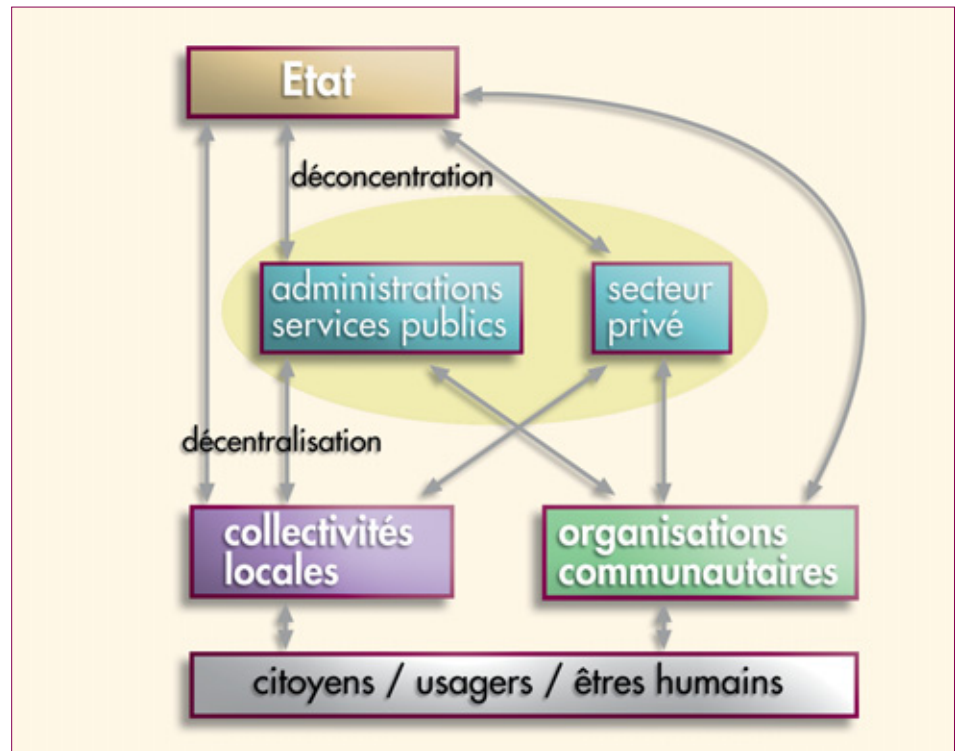
**Christian Brodhag**

Ancien président de la commission française du Développement Durable

L'approche développement durable introduit dans le schéma de pensée traditionnel société / économie un nouveau paramètre : **l'environnement**, qui participe au système tant en fournissant les ressources qu'en subissant les pollutions. Dès lors qu'on adopte cette nouvelle lecture, on doit passer d'une approche à court terme à une approche à long terme, du local au global, du simple au complexe, de la compétition à la coopération.

Etabli en 1992 au Sommet de la Terre de Rio, l'**Agenda 21** est un guide de mise en oeuvre du développement durable. Au niveau local, il engage les collectivités à définir à leur propre échelle un programme d'actions en faveur du développement durable. Or le développement durable, c'est d'abord une certaine façon d'élaborer ce programme d'actions, avec des procédures d'identification, d'évaluation, d'information et de dialogue, avec des échanges entre le local et les niveaux supérieurs, entre les collectivités et les habitants : la concertation / participation / gouvernance est un élément fondamental de la démarche.

Les collectivités locales sont donc au centre du processus de gouvernance, entre les citoyens et l'Etat et au contact direct de toutes les parties-prenantes de la démarche.



Les collectivités locales au centre du processus de gouvernance

**La gouvernance** est un processus de décision collectif qui n'impose pas systématiquement une situation d'autorité. Pour mener à bien une stratégie d'ensemble inscrite dans le long terme, aucun des acteurs ne dispose de toute l'information et de toute l'autorité. Une coopération est nécessaire entre les institutions et les différentes parties intéressées, dans laquelle chacune exerce pleinement ses responsa-

bilités et ses compétences.

Pour répondre à ce besoin, la loi Voynet prévoit la création de **conseils de développement** dans les pays et les agglomérations. Ils sont notamment composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ; ils s'organisent librement ; ils sont consultés sur l'élaboration de la charte de pays ou du projet d'agglomération.



# La concertation dans l'agglomération nantaise : De la conférence consultative au conseil de développement



**Gabriel Vitré**

Conseil de Développement de Nantes

*L'agglomération nantaise s'était dotée dès 1996 d'une "conférence consultative d'agglomération" qui était une véritable préfiguration du Conseil de Développement.*

## Un nouvel outil d'expression de la démocratie

La démocratie est en pleine mutation : échelles de démocratie et échelles de décision coïncident de moins en moins. Le triptyque Europe/Régions/agglomérations se substitue peu à peu à celui communes/départements/Etat-nation. La vie démocratique s'en ressent.

Parallèlement, la société a évolué, désormais caractérisée par plus de formation, d'information, de zapping, de besoins, d'envie de paroles...

A Nantes, le contexte intercommunal et participatif est dynamique de longue date : issue de deux démarches locales d'expression publique, une « Conférence consultative d'agglomération » était créée dès 1996 en vue de participer à l'élaboration du projet d'agglomération. Officialisée par la loi Voynet, elle s'est transformée en Conseil de Développement en 2001.

## Le fonctionnement du Conseil de Développement

Le Conseil nantais compte 100 membres : 28 partenaires sociaux, 54 représentants d'associations et institutions, 18 personnalités qualifiées. Il est fondé sur une institutionnalisation et un formalisme minimum, sur le bénévolat, sur la possibilité d'une représentation multiple (plusieurs

membres d'une même association peuvent participer aux travaux), sur la convivialité, l'ouverture et l'écoute, sur la pratique de la contribution écrite pour les membres.

Le Conseil qui n'emploie qu'un chargé de mission et une assistante, mis à disposition par la communauté urbaine, s'appuie sur une large mutualisation des ressources existantes (agence d'urbanisme, université, INSEE...). Doté d'une ligne budgétaire de 80 000€ (budget C.U.) pour sa vie quotidienne, le Conseil a un fonctionnement autonome par rapport aux services de la Communauté Urbaine pour ne pas être l'alibi "concertation" de la technocratie.

Il existe six commissions de travail : aménagement, économie et recherche, solidarités, environnement, sport, culture. Les animateurs (2 par commission) forment autour du président un bureau informel qui coordonne les travaux.

Au-delà des saisines de la C.U. (Projet 2005, PDU, construction métropolitaine, développement de l'intercommunalité, PLH, ...), il y a désormais une dynamique de prospective propre au Conseil avec des initiatives originales (atlas social, forums, auditions ...).

Le système rencontre quelques difficultés : le bénévolat a ses limites et il faut trouver des modes de reconnaissance du travail des membres (formation, inscription à des colloques, documentation ...). Il est également difficile de rester indépendant vis-à-vis de la technocratie intercommunale.

Mais, à travers cette expérience, se

profilent les enjeux de l'expression de la société civile : le renouvellement de la démocratie locale, la mobilisation des acteurs locaux, un mode nouveau d'information citoyenne, la construction d'un espace de solidarités.

Une nouvelle relation citoyens-élus s'est mise en place avec des interventions extérieures du Conseil (à la C.U., dans les conseils municipaux), la diffusion de notes d'information, des forums d'expression.

Les perspectives ne manquent pas pour le Conseil, que ce soit le développement des chantiers à venir (SCOT, aéroport, gestion du temps ...), la mise en place d'un nouveau dispositif de médiation, les "auditions" du Conseil, ou encore la liaison avec les assemblées consultatives communales ou les conseils de jeunes.

## Ce qu'on peut retenir des "recettes nantaises"

- sur le plan des individus : l'écoute, la considération, la tolérance, l'ouverture ...
- sur le plan du groupe social : ne pas institutionnaliser le processus d'expression de la société civile, être une structure de veille sociale, d'anticipation.

L'association de la société civile

# La concertation, un enjeu clé de la démarche stratégique du Grand Lyon



**Jacques Moulinier**  
Président du Conseil de Développement du Grand Lyon



**Patrick Lusson**  
Mission prospective du Grand Lyon

*A Lyon, le Conseil de Développement a tout naturellement pris la suite de la démarche prospective et participative lancée par Raymond Barre, Millénaire 3.*

Raymond Barre a eu très tôt la volonté de développer à Lyon un système participatif sous la forme d'une démarche permanente, à l'image de ce qui se fait à Barcelone, Turin ou Manchester. Dans le contexte de la stratégie de développement des grandes villes européennes Euro Cités, il ressentait la nécessité de développer dans ce cadre une réflexion prospective. Millénaire 3 a été lancé sur cette base avec des moyens importants et a connu un succès immédiat ; la puissance publique instituait un lieu de participation propre à renforcer la légitimité des élus et, à l'appel du monde politique, la société civile montrait sa maturité et sa capacité à bâtir pas à pas.

L'idée de constituer un Conseil de Développement est née tout naturellement dans la continuité de cette démarche, début 1999, pour répondre au besoin de pérenniser ce fond de réflexion et d'évaluation en matière de prospective.

Il dispose de moyens importants mais se garde de devenir une institution pour conserver un esprit de liberté. C'est en restant résolument

ouvert, en étant attentif aux initiatives qu'il peut jouer son rôle de mobilisation.

Il est composé de cinquante membres de droit (38 représentants des institutions et 12 personnes qualifiées, lyonnaises ou non) et de 5 à 600 membres volontaires (Millénaire 3 en comptait 2000).

Parmi eux, 250 membres sont très actifs au sein de 5 groupes de travail de 40 à 50 personnes.

Le Conseil de Développement a été consulté pour donner son avis sur le projet d'agglomération et sur le projet de plan de mandat qu'il a enrichi. Actuellement, il est dans une période de croisière où il peut lui-même faire émerger des thèmes de

réflexion : travail sur la politique culturelle de l'agglomération (qui n'est pas de la compétence de la communauté urbaine), sur un projet de charte de la participation, sur un portail Internet citoyen pour lutter contre la fracture technologique, sur le développement de l'économie sociale et solidaire.



*Propos recueillis auprès de  
Jacques Fréconon, maire  
de Saint-Jean-Bonnefonds*

*“Le défaut de notre agglomération est de penser que nous sommes en retard en matière d'aménagement du territoire ou que nous y arrivons moins bien que d'autres. Lorsque j'écoute les problèmes rencontrés par d'autres territoires et la manière qu'ils ont de les résoudre, je me dis que nous n'avons rien à leur envier et que nous sommes sur la bonne voie.”*

*“Permettre aux entreprises, aux associations, à l'université, aux forces vives de donner leur vision sur la démarche engagée est un plus, car chacun peut s'exprimer sur l'intérêt général et non plus sur des intérêts catégoriels. Les élus ont besoin des uns et des autres pour avancer.”*



# Table ronde >>>



**Gérard Ducarre**

Maire de St-Chamond, conseiller régional et premier vice-président de St-Etienne Métropole

Saint-Etienne Métropole est maintenant en marche mais il reste à faire un effort d'information pour obtenir l'adhésion des élus et des populations. Les territoires sont prêts, il faut que les esprits suivent.



**Didier Gerin**

Directeur du site industriel de Micel, président de STELYTEC environnement

Les chefs d'entreprise de la zone d'activité Stelytec se sont organisés pour assurer ensemble le développement de l'environnement du site : une démarche qui sort des préoccupations strictement orientées sur le fonctionnement interne des entreprises, pour aborder du collectif, de la gouvernance.

Leurs axes de réflexion et d'action s'articulent autour de la gestion des salariés (recrutement, fidélisation), la sécurité (des biens, des personnes, de la circulation), mais aussi de la gestion et la valorisation des déchets, avec notamment la construction de projets liés au développement durable.

L'association est amenée dans ce cadre à travailler avec collectivités et institutions, telles que Saint-Chamond, Saint-Etienne Métropole, Expansion 42, la SEDL, l'APDD etc...

Un Conseil de Développement pourrait appuyer ce type d'initiatives en jouant le rôle d'un lieu d'échange entre institutions et monde économique.



**Robert Fouquet**

Président de l'université Jean Monnet

L'Université a vocation à être associée à la réflexion stratégique au sein d'un Conseil de Développement, en tant que 3e employeur de la Loire (dont 2/3 de cadres A), producteur de 10 000 diplômés par an, producteur de recherche et de connaissance.



**Vincent Berthet**

Directeur de la revue Economie et Humanisme

Les collectivités locales ont une culture du bien commun et pratiquent une concertation effective par l'intermédiaire de leurs agents. Mais, si on en reste à ce schéma de fonctionnement, il y a risque d'instrumentalisation, de défiance, de phénomènes de réseaux vis à vis des associations.

Pour faire de la bonne gouvernance, il faut que, de leur côté, les associations acceptent la légitimité du politique et sortent d'une culture de la contestation et de la revendication pour jouer un rôle de partenaire constructif. Les fédérations nationales dispensent des formations au dialogue qui vont dans ce sens.



**Jacques Fréconon**

Maire de St-Jean Bonnefonds, vice-président de St-Etienne Métropole

Dans une commune de 6 000 habitants (comme Saint-Jean-Bonnefonds), la concertation est difficile à mettre en route : il faut trouver des sujets qui s'y prêtent et faire la part des pressions. C'est à l'échelle d'un quartier et sur un sujet d'actualité que le débat s'établit spontanément. Saint-Etienne Métropole, pressé par l'urgence des actions à entreprendre, a dû aborder tous les pro-



## Table ronde

blèmes à la fois, sans avoir de temps pour la concertation : le projet d'agglomération n'est pas actuellement visible pour la population.

Il y a nécessité d'associer en amont le plus de monde possible mais il est difficile de trouver le bon moment pour concerter. Ainsi, dans la concertation qui a été mise en place autour du 2e axe lourd de TC, la population posait des questions pratiques qui restaient encore sans réponse dans la phase où se trouvait le projet.

L'initiative qu'a eue la ville de Saint-Etienne sur son projet urbain avec la campagne "redessignons la ville ensemble" est particulièrement intéressante et exemplaire dans la volonté qu'elle avait de faire les liens entre les projets et entre la ville et ses habitants.



**Vincent Fouchier**

Chargé de mission à la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)

La gouvernance ne fait pas spontanément partie de la culture française. Il faut aller chercher la population, susciter son intérêt, y consacrer un budget. Cela demande d'importants efforts d'information et de simplification, une volonté de sortir du jargon pour rendre le débat accessible à tous.



**Bernard Boubé**

Préfet de la Loire

Les "ateliers du territoire" de l'Agence d'urbanisme ont un rôle à jouer dans la mise en place de la gouvernance, dans la mesure où ils contribuent à organiser l'information et la concertation. Ils favorisent les contacts, aident à gérer les tensions, à trouver des chemins communs. Sud-Loire doit s'engager dans ces nouvelles procédures qui se gèrent ensemble : élaborer un diagnostic partagé, au-delà de celui des experts, oublier les oppositions entre les territoires. Il faut tout faire pour éviter que les nouveaux territoires de développement ne se heurtent demain aux mêmes problèmes que connaît aujourd'hui le tissu ancien. C'est pourquoi il faut élaborer un projet de territoire commun. L'Etat peut apporter les outils ; il attend des élus qu'ils apportent le contenu.

### Pour en savoir plus...

#### ...sur les outils :

##### Les agglomérations

Auteur(s) : DATAR, AMPE Francis

Editeur : La Documentation française, 2001, 92 p.

##### Contrats d'agglomération : mode d'emploi

Auteur(s) : DATAR

Editeur : DATAR, 09/2001, 58 p.

##### Les contrats d'agglomération signés : Creusot-Montceau, Bordeaux, Elbeuf, Dijon : présentation synthétique et analyse critique

Auteur(s) : DATAR, FOUCHIER Vincent

Référence : DATAR, 24/06/2002, 15 p. + 16 p.

##### Contrats d'agglomération : état des lieux. Enquête sur l'ensemble des communautés urbaines et d'agglomération constituées au 1er janvier 2001

Auteur(s) : DATAR

Référence : DATAR, 06/2002, 40 p.

##### Rencontres nationales des agglomérations : Présentation des travaux et perspectives : Rendus des travaux de l'opération "sites témoins pour les contrats d'agglomération"

Auteur(s) : BEHAR Daniel, MEJEAN Philippe

Référence : DATAR - Association des Maires des grandes villes de France, 06/2000, 322 p.

##### Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire 2000-2020 : 4 défis pour Rhône-Alpes 2020. La "pyramide en mouvement" de l'action régionale

Auteur(s) : TAD

Référence : Région Rhône-Alpes, 03/2001, 13+5 p.

#### ...sur la concertation :

##### Ere urbaine, aires urbaines : Les enjeux de la gouvernance : Actes de la 21ème rencontre nationale des agences d'urbanisme

Auteur(s) : CALAME Pierre, GODARD Francis, GRAS Pierre, STEPHAN Luc

Hors-série d'Urbanisme, 01/2001, 70 p

##### Quinze expériences locales de participation

Revue Territoires n°421, 01/2001, p. 14-56

##### Conseil de développement d'agglomération : repères

Auteur(s) : ABULI Olivier

Editeur : ADCF, 01/2002, 21 p.

##### Conseils de développement : l'an 00. Les dossiers 2001

Revue Territoires n°412, 11/2000, 40 p.

##### Démocratie à la nantaise. Chronique d'une nouvelle expression de la société civile

Auteur(s) : REGENT Jean-Joseph

Editeur : l'Harmattan, 2002, 142 p.

... Disponibles au Centre de Ressources d'Epures (04.77.92.87.99)



L'AGENCE D'URBANISME  
DE LA REGION STEPHANOISE

Les Ateliers  
du Territoire

Actes du séminaire  
du 22 juin 2002 à Saint-Etienne

46, rue de la Télématique  
BP 801  
42952 St Etienne Cédex 9  
tél : 04 77 92 84 00  
fax : 04 77 92 84 09  
http : //www.epures.com  
e-mail : epures@epures.com

Directeur de publication : Marcel Dautre  
Rédacteur en chef : Brigitte Bariol  
Rédaction : Simone Duplan  
Propos recueillis par Christian Marrone  
Maquette : Epures, Atelier Image  
Impression : Imprimerie Sud-Offset La Ricamarie  
Reproduction interdite de tous les articles sauf accord