



## 5èmes Rencontres Nationales des Conseils de Développement 7 et 8 Octobre 2004 à Lille et Dunkerque

Témoignage du Conseil de Développement de la Communauté d'Agglomération  
Perpignan Méditerranée et du Pays Plaine du Roussillon ( 66 )

**ATELIER 3 : « De l'intercommunalité de proximité aux relations infra-régionales :  
quelles contributions des conseils de développement à la construction des territoires  
vécus ? Quelles relations entre conseils de pays et conseils d'agglomération ? Quelles  
possibilités de coopération visant la complémentarité ? »**

### 1° LA CONTRIBUTION DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT A LA CONSTRUCTION DES TERRITOIRES VECUS

#### 1. *Quelles relations entre conseils de pays et conseils d'agglomération ? quelles possibilités de coopérations entre eux visant la complémentarité ?*

- Situation de départ : un territoire vécu, celui de « l'agglomération » perpignanaise, plus large que celui de la seule communauté d'agglomération regroupant 6 communes en Plaine du Roussillon au 1/01/2001.

Il y avait en cours sur le territoire de la plaine du Roussillon deux démarches parallèles :

- Au 1/01/2001, la coopération intercommunale de CC à 6 , installée en 1996 avec une ville centre, Perpignan, de plus de 100 000 hab., devient une CA toujours à 6 avec , cependant, une démarche d'extension de périmètre conduite par l'Etat pour passer à 22 communes au plus tard en juillet 2002.
- Dans le même temps est réactivée une démarche de Pays lancée en 1999, regroupant 28 communes dont les 22 fédérées par Le futur périmètre de la Communauté d'Agglomération en cours d'extension Sont fédérées par ce périmètre 2 communes isolées et 3 EPCI : 1 CA et 2 CC.

Le premier trait d'union entre les deux démarches est la création d'un Conseil de Développement Unique aux 2 territoires de projets « en concurrence »

Compte tenu de la similitude de territoire des deux espaces de projets qui se superposaient, il a été immédiatement envisagé la création d'un **Conseil de Développement unique**, par souci de cohérence vis-à-vis des acteurs du territoire présents dans la Plaine du Roussillon et pour respecter la logique de complémentarité qui devait sous-tendre la démarche de développement global et durable du Contrat d'Agglomération et de la Charte de Pays.

#### Extrait du rapport et de la délibération de création - octobre 2002

*Compte tenu de la volonté des élus de la CATM et du Pays Plaine du Roussillon de s'engager dans une démarche de projet, il est proposé la création d'un Conseil de Développement unique pour la Communauté d'Agglomération et le Pays Plaine du Roussillon.*

*Cette unicité permet de rester cohérent vis-à-vis des acteurs du territoire impliqués, en les mobilisant au sein d'une seule instance, et de respecter la logique de complémentarité qui sous-tend la démarche de développement global et durable du Contrat d'Agglomération et de la Charte de Pays.*

*Si la loi donne toute liberté pour constituer ce Conseil de Développement en établissant sa composition initiale, il a été tenu compte, non seulement de critères de représentativité territoriale large, mais également de l'adhésion à une démarche volontaire de projet de développement. Sa constitution est issue d'une réflexion à différentes échelles et résulte de la mise en réseau d'un ensemble d'acteurs ayant participé aux démarches impulsées de mars à septembre 2002 tant par la CATM que par le Pays Plaine du Roussillon.*

*Le Conseil de Développement est installé en tant qu'instance consultative de la Communauté d'Agglomération et du Pays Plaine du Roussillon, sans personnalité juridique propre. Il est tenu d'émettre des avis ou des propositions lorsque les bureaux du Conseil Communautaire et du Pays Plaine du Roussillon le sollicitent. Il peut aussi, sur les questions d'aménagement et de développement du territoire faire part aux élus de ses avis ou de ses propositions. Dans tous les cas, le Conseil conduit ses activités et ses réflexions librement, en totale indépendance vis-à-vis des élus.*

Peu de temps après l'installation du Conseil de Développement unique à la CA et au Pays, le TA de Montpellier ( suite au recours de la commune de Cabestany ) invalide la procédure de constitution d'une CA à 22 établie sur proposition du Préfet ( novembre 2002 ).

Courant décembre 2002, les communes volontaires pour faire partie de la communauté d'agglomération délibèrent et au **1<sup>er</sup> janvier 2003**, la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée passe à 17 communes . La CC Sud Roussillon regroupant 4 communes ne peut faire ce choix pénalisée par la loi Chevènement ( la commune ayant porté le recours devant le TA provoquant une rupture territoriale avec cette communauté ).

Une démarche de Projet d'Agglomération est lancée dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2001.

**Dans sa mise en place , l'organisation de son fonctionnement et de ses travaux, le Conseil de Développement n'a cessé de préciser que sa démarche de réflexion sur un projet de développement global et durable se fait à une échelle d'agglomération au sens large.**

Il ne se sent pas tenu par les périmètres administratifs qui sont ceux des deux entités qui l'ont créé d'autant que les politiques de la Ville, de Plan de Déplacement Urbains et les premières réflexions concernant le SCOT sont à des échelles encore différentes ( de 39 à 76 communes )

- Par ailleurs, le Conseil de Développement a l'avantage sur les élus d'avoir un fonctionnement « hors cadre : hors périmètre et compétences » ; il privilégie le projet par rapport aux territoires administratifs existants.

La définition d'un Projet Global pour mieux vivre ensemble reste son moteur prioritaire d'autant que les diagnostics et autres états des lieux montrent des problématiques communes à l'ensemble de la plaine du Roussillon. Alors que la « société politique » s'interdit parfois ne serait-ce que de réfléchir sur des domaines hors de sa compétence, le Conseil de Développement a une totale liberté... ( *Et en profite...* )

**La coopération intercommunale, la mise en œuvre de compétences facultatives, de démarches de projets, les possibilités de conventions, et de contrats sont autant de leviers possibles, à partir de pistes de réflexion et d'actions explorées par le Conseil de Développement en place.**

- Le Conseil de Développement du fait d'être commun à deux territoires potentiels de projets, quelque soit les délais de mise en place de ces projets permet de maintenir un lien entre tous les élus du territoire quel que soit leur choix politique du moment , la démarche étant axée sur du long terme .

Elle laisse le temps nécessaire pour aller au rythme des uns et des autres vers une coopération intercommunale choisie. Elle permet de prendre en compte l'intérêt communautaire d'une coopération et l'évolution géopolitique tout en faisant passer au second plan la stratégie politicienne. Ainsi, en 2004 (après le 1<sup>er</sup> échec de 2002 , avec l'acte III de la décentralisation et l'amélioration de l'intercommunalité) l'heure est à l'extension de la Communauté d'Agglomération qui devrait arriver à terme pratiquement à un regroupement de 24 communes, presque l'équivalent du Pays Plaine du Roussillon ( 28 ) .

Ce dernier , « Pays urbain » n'a pas fait ,en 3 ans, la preuve de sa pertinence et va donc céder la place.

- Cependant, dans le même temps, le Conseil de Développement aura permis de maintenir une collaboration à distance, de capitaliser une réflexion et de contribuer à l'élaboration de propositions dans le cadre du développement touristique et culturel qui viendra sans doute renforcer la future coopération intercommunale.
- De plus, après avoir été le trait d'union entre une Communauté d'Agglomération et un Pays, il est pressenti par le Pt de la Communauté d'Agglomération et la Présidente du Pays Plaine du Roussillon pour se positionner à l'échelle d'un SCOT qui prend le relais du Pays sur le territoire de la Plaine du Roussillon à travers un syndicat mixte qui fédère 76 communes.

Le Pt de PMCA a réaffirmé son attachement à tout type de démarche participative et à la nécessité d'installer des relais d'opinion avec les habitants. Il estime que le Conseil de Développement a aussi un rôle de vigie à tenir ( *cellule de veille* ) par rapport à l'avenir du territoire.

Extraits de propos du Président de la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée et maire de la ville centre : M.Jean-Paul ALDUY ( 03/09/2004 )

*« Ce genre de démarche participative est d'autant plus important dans une situation politique de crise, propre à la Région Languedoc Roussillon et à l'attitude de son nouveau Président, dans laquelle le système de décision est momentanément en panne et à un moment où les autres démarches telles que celle du Contrat de Ville semblent s'être évaporées. ( Préfet de Région/ Pt de RLR ). **Il est nécessaire d'assurer une continuité et d'asseoir aux côtés de PMCA un Conseil de Développement qui puisse également se positionner à l'échelle d'un SCOT , accompagnant et renforçant la construction de l'intercommunalité par ses réflexions et ses propositions , dans l'esprit communautaire du Projet d'Agglomération** ».*

- L'avis du Conseil de Développement sur le Projet d'Agglomération est aussi significatif de cette volonté de complémentarité et de collaboration ( septembre 2003 )

Extraits : « L'archipel roussillonnais, une terre d'accueil tournée vers la modernité et fière de ses traditions » - (Sept 2003 )

*« Le Conseil de Développement n'a jamais songé à limiter sa réflexion, ni aux 17 communes actuelles de la CATM ni aux 22 communes qui devaient la constituer en 2002 . Les 28 communes du Pays « Plaine du Roussillon », malgré des difficultés d'existence, seraient même une base insuffisante si l'on veut, à terme, structurer toute la plaine du Roussillon dans sa cohérence. Il y a là, sans aucun doute, une réelle ambition du Conseil de Développement, seulement installé le 6 novembre 2002. »*

## **II° LA CONTRIBUTION DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT A UNE INTERCOMMUNALITE DE PROXIMITE**

Une intercommunalité de proximité se traduit ,pour notre Conseil de Développement, par :

- la mise en avant des territoires vécus et fonctionnels : le Conseil de Développement peut soutenir l'élaboration d'une intercommunalité de projet induisant de futures compétences en adéquation avec les attentes du territoire et la construction de territoires administratifs simplifiés en correspondance avec le territoire vécu.
- le lien avec les habitants sur les territoires de projets

## Questionnements ( suite )

2. **Les territoires intercommunaux à l'intérieur d'une région ont parfois des difficultés à échanger (même en leur sein) et imaginer les complémentarités, voire construire entre eux, d'autant plus si les territoires vécus par les habitants ne correspondent pas ou plus aux territoires administratifs.**
3. **La question des territoires vécus pose notamment la question de l'intercommunalité de proximité, qui disparaît souvent dans les logiques communautaires ( Cf Nantes avec les pôles de proximité)**

- Les EPCI : des regroupements à prioriser parce qu'ils correspondent aux réalités des territoires vécus, et fonctionnels.

En règle générale, le conseil de développement , par le réseau qu'il tisse, est le reflet d'un territoire vécu nécessairement intercommunal, en lien avec le mode de vie d'aujourd'hui , c'est à dire des circulations domicile/travail/loisirs dans la pratique des habitants sur un territoire d'agglomération, urbain et périurbain.

La « société civile » qui s'exprime au sein des conseils de développement est le porte-voix du territoire vécu parce qu'elle véhicule le mieux les besoins et la demande des habitants d'un territoire intercommunal , d'où la nécessaire construction d'une démocratie participative à cette échelle.

La « société politique » est encore tributaire de découpages administratifs obsolètes qui l'éloigne au quotidien des réalités des territoires vécus y compris dans ses pratiques de coopération intercommunale dans la mesure où elle reste encore entravée par des schémas anciens et ne fait pas disparaître , au fur et à mesure de l'avancée de l'intercommunalité, les structurations administratives précédentes : d'où des empilements, superpositions, confusions bien résumés par l'expression le « mille feuille administratif » dans lequel les acteurs privés comme les acteurs publics ont du mal à se retrouver..

La demande est très forte aujourd'hui pour forger des réponses au bon niveau et le conseil de développement est le réceptacle de cette demande.

**L'intercommunalité permet de cerner le besoin de globalité mais elle n'est pas toujours suffisamment réactive dans le développement de ses compétences, faute de définition claire de l'intérêt communautaire. Celui-ci est encore trop souvent appréhendé localement de manière institutionnelle (politico-administrative) et pas suffisamment de manière fonctionnelle (concrète et réelle) .**

*Par exemple : il est un fait que les premières démarches de coopération intercommunale ont plus obéi sur notre territoire à des stratégies géopolitiques, en particulier dans l'émergence des pays , et parfois, à des marchandages d'intérêts communaux côté CA, qu' à une négociation approfondie sur un intérêt communautaire avec la mise en place d'un panel de compétences fonctionnelles et facultatives. D'où d'ailleurs quelques dysfonctionnements d'équipements d'intérêts communautaires aujourd'hui construits mais dont la gestion et le fonctionnement est laissé aux mains de la commune , d'où une inadéquation qui entraîne inertie et une fermeture partielle de l'équipement ou non affectation à une destination première ( ex : 1 équipement sportif « haut de gamme » qui n'est pas accessible aux acteurs sportifs de la Communauté d'Agglomération, n 'a pas de directeur et végète entre un concierge et quelques associations locales qui l'utilisent comme une salle des fêtes... )*

Le Conseil de Développement permet de mettre le doigt sur ces décalages, sur l'inadéquation des territoires administratifs, sur les simplifications nécessaires à mettre en œuvre, simplement en montrant qu'il n'y a pas les réponses attendues faute de possibilités de réponses ouvertes à une échelle pertinente par les institutions en place.

- L'intercommunalité infra-régionale ?... Supra-régionale ? ( vers des régions européennes )

A ce niveau aussi, la prise en compte de la réalité de territoires vécus peut aller vers la constitution de nouvelles régions :

La réponse aux relations infrarégionales passe sur notre territoire par une relation

« extrarégionale » à construire de manière transfrontalière et nationale avec la Catalogne – ( Espagne ) ; notre territoire est culturellement tourné vers le sud et non vers le nord ( Région Languedoc Roussillon et départements limitrophes ) ; le point de vue du Conseil de Développement est de légitimer une ouverture naturelle ( par le vecteur d'une langue en commun ) vers la Catalogne Sud, pour faire exister administrativement demain une région catalane franco-espagnole européenne.

Extraits de l'Avis sur le Projet d'Agglomération « L'archipel roussillonnais, une terre d'accueil tournée vers la modernité et fière de ses traditions » - (Sept 2003)

« L'idée d'un « canton » transfrontalier et surtout européen, à double « pont », ne doit plus sommeiller dans les cartons d'une « catalanité » quelquefois mal comprise. Le souci d'évoquer le pôle du territoire, Perpignan, en tant que « ville-pont », est judicieux et il convient de l'approfondir, car notre espace approprié a une vocation de mobilité, extérieure et intérieure, se veut un carrefour international comme l'attestent ses principales spéculations, commerciales et touristiques.

Sur ce point, le Conseil de Développement aspire à une construction plus effective avec le territoire de Gérone ( rapprochement d'agglomérations ) ».

- Le Conseil de Développement a donc un rôle moteur à jouer dans la mise en place d'une intercommunalité de proximité dans :

- « l'expertise de terrain » pour cerner au plus près les attentes et la demande des habitants
- la construction de réponses pertinentes aux bonnes échelles et la définition des politiques de coopération intercommunale à mener

Il peut aider à :

- Simplifier, clarifier, faire disparaître des niveaux intermédiaires obsolètes, globaliser les compétences, réorganiser administrativement, ce qui implique une réorganisation politique de la démocratie représentative avec la suppression des représentations superfétatoires.

*Extrait d'un débat sur « Le découpage administratif de la France est-il toujours pertinent ? » organisé par le Conseil de Développement le 19/04/04 et animée par Guy DURAND, professeur de Droit Public à l'Université de Perpignan, et élu à Millau. .*

*« Partout ailleurs en Europe, la seule question qu'on se pose par rapport à un projet est de savoir s'il est bon ou pas. En France, on se demande d'abord quelle institution va le porter... »*

Au sein des EPCI, le Conseil de Développement essaie de :

- Veiller aux cohérences et cerner l'intérêt communautaire.
- Faire valoir une exigence de compétences adéquates par rapport à un intérêt communautaire défini en collaboration avec les habitants.
- Privilégier le projet et les compétences qu'il génère ( par leur mise en réseau dans un 1<sup>er</sup> temps ) .

- **Notre Conseil de Développement a la volonté de participer à la construction progressive de nouvelles proximités. Localement il a approfondi en 2004 une réflexion entamée en 2003 et propose deux types d'outils lui permettant de jouer un rôle d'interface dans l'avenir :**

Avec les habitants par l'organisation de « forums de discussion » pour mener une action de sensibilisation à une culture du débat public dans la proximité des habitants.

Avec les élus , par la mise en place de « cellules de veille et d'accessibilité » pour accompagner des projets de politiques publiques ( fiches en annexes ) .

#### **4. Dans quelle mesure les Conseils de développement peuvent-ils aider les élus territoriaux et régionaux à créer ces passerelles, mettre en oeuvre ces complémentarités ?**

- Une aide pour contribuer à la généralisation de l'intercommunalité et à sa consolidation . C'est aujourd'hui la solution pour faire coïncider l'appareil administratif à la réalité humaine et passer de territoires anciens institutionnels à des territoires nouveaux, fonctionnels en capacité d'être des laboratoires de projets et de s'adapter à l'évolution de la société.
- Les conseils de développement peuvent être un des outils de l'évolution vers des territoires fonctionnels portés par l'intercommunalité en :
  1. impulsant des pratiques de développement local
  2. servant d'interface avec la population et les élus,
  3. contribuant à la démocratisation des politiques publiques ,
  4. participant aux transferts de compétences les mieux appropriés localement pour faire coïncider l'appareil administratif avec les réalités humaines, économiques, géographiques du territoire .

En tous cas, c'est l'ambition de notre Conseil de Développement qui plaide pour une organisation administrative et politique simplifiée et fédérée à deux niveaux :

Les Pays pour les territoires à dominante rurale, avec une structure administrative unique fédératrice des communautés de communes existantes sur un territoire vécu qui est celui de « l'envie de vivre ensemble » , sous tendue par des données historiques et identitaires ( le Pays se parcourait à pied et se structure sur une histoire commune ) .

Les Agglos ( CA+CU ) pour les territoires à dominante urbaine où il y a une autre forme de territoire vécu porté par la nécessité économique du « vivre ensemble » fédérant des villes souvent cosmopolites, fédératrices d'identités multiples avec possibilités de lier ces CA et CU de manière infra, mais aussi « supra régionale » pour aller vers la création de régions européennes.

Intervention du Président JM Hoerner ( avril 2004 )

*« Notre Conseil de développement a le sentiment, peut-être un peu vague encore, que l'essoufflement de la démocratie locale et régionale multiplie les structures d'élus pour masquer une certaine inefficacité. N'a-t-on pas l'impression de s'inspirer encore du modèle de jadis sans que n'apparaisse aucune dynamique nouvelle ? Comme l'écrivait l'historien Fernand Braudel pour la France du 19<sup>ème</sup> siècle, par exemple, « au sortir du village, le bourg est la première dénivellation sur le chemin de la vraie ville ». Cela impliquait des villages assez peuplés, des chefs-lieux de canton représentatifs et des villes, qui étaient déjà les chefs-lieux des départements. La déshérence de nos campagnes malgré l'existence de plus de 36 000 communes, l'élargissement des grandes villes en agglomérations qui englobent des cantons urbains peu efficaces, et la nécessité d'eurorégions qui devraient structurer la grande Europe, nous interrogent durablement.*

*Parallèlement à l'empilement des niveaux de décision, où les élus tentent de raccommo-der le territoire, un tissu dense d'associations dans tous les secteurs d'activités, cherche à répondre aux nouvelles demandes. Ainsi, la société civile, désormais plus exigeante, semble moins attachée aux limites administratives qu'aux besoins de la société.*

*Attaché à la vertu de toute proximité, aux projets partagés dans une certaine convivialité, notre Conseil de Développement a l'ambition de mieux définir son territoire opérationnel, qu'il imaginerait alors se découper selon trois échelons majeurs : les communes regroupées lorsqu'elles sont trop petites et les villes, les pays en structures vivantes et sans doute avec des limites sans cesse remodelées selon les besoins, et les eurorégions, qui permettraient de concevoir une Europe moins liée aux prérogatives des États.*

---

**19 Espace Méditerranée 66 000 Perpignan - 04 68 51 76 39/04 68 34 75 79 - Fax : 04 68 51 76 40**

Président : Jean-Michel Hoerner – E-mail : [hoerner@univ-perp.com](mailto:hoerner@univ-perp.com) –

Animation : Marie-Hélène Vinyes - E-mail : [mb.vinyes@perpignan-mediterranee.org](mailto:mb.vinyes@perpignan-mediterranee.org) Tel : 04 68 51 76 39

Secrétariat : Muriel Mauconduit- Tel : 04 68 34 75 79