



## Groupe de Travail 5

### **Gouvernance, Identité, Image :** ***Quelle capacité du Limousin à anticiper et organiser les mutations de son territoire ?***

#### **Compte-rendu de la réunion 4 du 18/04/2007**

#### **Ordre du jour de la réunion :**

- Rappel des hypothèses du groupe
- Travail en sous groupes : identification et priorisation d'enjeux, définition des marges de manœuvre et de leviers d'action
- Restitution et débat

## Introduction

Cette quatrième réunion, la dernière de la phase prospective, vise à préparer la définition des orientations stratégiques de la Charte du Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire (SRADDT).

A partir des hypothèses consolidées lors de la précédente rencontre, le groupe devra :

- identifier un certain nombre d'enjeux,
- leur donner un degré d'importance au regard du développement durable du Limousin ;
- identifier les marges de manœuvre des acteurs limousins, en précisant les leviers d'action à disposition de ces acteurs.

La synthèse des hypothèses des 5 groupes va conduire à l'élaboration de plusieurs scénarios, qui seront complétés par les résultats de cet exercice. Elus et décideurs disposeront ainsi du résultat de l'ensemble des travaux, qui pourront contribuer à la définition des grandes orientations de la Charte.

Les prochains rendez-vous pour le groupe :

- le 19 juin 2007 : au cours de cette journée, une synthèse générale des travaux sera présentée aux cinq groupes thématiques
- début 2008 : les groupes seront à nouveau sollicités dans le cadre de l'élaboration de la Charte (plan stratégique du Schéma).

## 1. Rappel des hypothèses du groupe

Dans un premier temps, le cabinet RCT a présenté à l'aide d'un diaporama les principales hypothèses, pour lesquelles il a fait un travail de recherche d'éléments de prospective ; elles sont reproduites ci-après.

### - Hypothèse 1 : La région modèle de gouvernance

*Issu d'une forte volonté locale, un modèle de gouvernance est né, basé sur la contractualisation, le partenariat et la participation de la société civile. Partageant une même ambition pour la région, les acteurs publics se sont répartis les compétences et mutualisent leurs efforts : un véritable changement culturel vers une culture du partage et de la transparence a eu lieu. Cette transformation a également permis une confiance mutuelle entre les acteurs du territoire et la participation de ses habitants. Le sentiment d'appartenance au Limousin se renforce.*

Éléments de prospective	Composantes des hypothèses	Effets sur le Limousin
L'organisation administrative locale est en pleine évolution sous l'effet de la réforme de l'intercommunalité, et le processus est loin d'être achevé (M. Mercier, Sénat, 2002)	La poursuite et l'achèvement du processus de décentralisation	Recherche de cohérence dans l'aménagement de la région
"Le temps des territoires autarciques est révolu. Les lieux de décision sont de plus en plus complexes et dépassent le cadre d'un territoire délimité : les niveaux de décision interagissent de plus en plus, du pied d'immeuble aux enjeux mondiaux. Le citoyen local est aussi citoyen d'Europe et du monde et il le revendique de plus en plus. Aussi, c'est l'articulation entre les niveaux de décision qui doit être mis en avant." (F. Ascher)	Développement de l'implication des habitants dans les politiques publiques	Valorisation du consensus populaire : meilleure adhésion de la population aux différents projets mis en place  Renforcement du sentiment d'appartenance
L'économie sociale constitue déjà un secteur à part entière, avec 25 000 salariés en Limousin (SRADDT). Avec le vieillissement de la population, il est évident que les besoins augmenteront.	Développement de l'économie sociale et solidaire	Renforcement des solidarités au sein de la population  Création d'emplois de services aux personnes

### - Hypothèse 2 : Une coopération institutionnelle laborieuse et palliative

*Fédérées autour d'un projet commun, les collectivités ont encore du mal à clarifier leurs compétences respectives mais essaient de mutualiser leurs actions. Réticentes à une démarche de création commune avec les habitants, les instances participatives sont inefficaces (refus d'une transparence et d'une participation interactive). Face à l'émergence de conflits, le droit prend de plus en plus de place.*

Éléments de prospective	Composantes des hypothèses	Effets sur le Limousin
"Dans un contexte non pas de raréfaction de l'argent public, mais de diminution des marges à répartir, des choix de priorités imposeront inévitablement des redéploiements entre les grands secteurs des politiques publiques, entre la solidarité collective, familiale et l'effort individuel." (H. Brin, UNAF, 2006)	Une certaine raréfaction de l'argent public	Individualisation des logiques et affaiblissement du lien social
"Une logique émerge. Il s'agit de la fin du mythe moderne du monopole territorial, selon lequel une institution et un projet collectif peuvent correspondre à un territoire. [...] Nous assistons à une évolution vers un système sophistiqué et inédit" (D. Béchar; CGPC, 2004)	La difficulté à porter des politiques publiques coordonnées à l'échelle régionale	Atomisation du territoire  Émergence voire généralisation de logiques concurrentielles

- **Hypothèse 3 : Des territoires concurrents qui favorisent l'illisibilité et l'incohérence**

Face à l'importance des mutations territoriales qui impactent le Limousin, les territoires se sont repliés sur eux-mêmes ou regroupés par logique d'identités et d'enjeux partagés. Loin d'engendrer un fonctionnement articulé à l'échelle régionale, cette évolution a entraîné l'émergence de sous ensembles régionaux défendant leurs propres logiques, et concurrents entre eux.

Éléments de prospective	Composantes des hypothèses	Effets sur le Limousin
On observe une multiplication des démarches de planification défensive se traduisant par un refus de coopération avec les plus grandes agglomérations (centres secondaires, espaces ruraux sous influence urbaine...)	Le développement de logiques défensives (rural, petites villes...)	Hausse des concurrences entre territoires
	Replis identitaires des territoires	Perte de cohérence à l'échelle régionale
« Outre les phénomènes d'étalement urbain, la métropolisation implique [...] la formation d'espaces urbains de plus en plus fragmentés remettant en cause les modèles de répartition des citadins ou des activités par rapport à un centre unique ». (B. Elissalde - <i>Hypergé</i> )	Métropolisation et effets en chaîne sur les territoires (hausse des prix du foncier, augmentation des dépendances, des mobilités...)	Frein à la réalisation de grands investissements mutualisés
		Dépendance accrue des espaces ruraux aux fluctuations des principaux centres urbains
		Polarisation du développement
		Fonctionnement en réseau: baisse du développement de proche en proche
		Augmentation des mobilités

## **2. Présentation de la méthodologie**

L'objectif de cette session, plus pragmatique que les précédentes, est triple. Les experts réunis sont invités à dire ce qui pour eux fait enjeu, à évaluer son importance relative ainsi que le marges de manœuvre des acteurs Limousin, en s'appuyant sur l'identification de leviers d'action voire de freins possibles.

Après avoir identifié pour chaque hypothèse quatre à six éléments majeurs, représentant de véritables enjeux, il a été proposé pour chacun d'entre eux :

- d'évaluer son importance de 1 à 5 (1 = enjeu mineur, 5 = enjeu majeur), et de l'explicitier,
- d'évaluer les marges de manœuvre (également de 1 à 5), et de l'explicitier,
- d'identifier des leviers d'action mobilisables,
- de reporter l'élément ainsi caractérisé sur un graphique.

**Précision importante :** On se place dans une **perspective de développement durable, et les marges de manœuvre à identifier sont celles des acteurs Limousins**, tous acteurs confondus (collectivités, organismes socio professionnels, associatifs, etc....). Il leur appartiendra aux élus de se répartir les champs d'action.

A la fin de l'exercice, tous les éléments sont reportés sur un graphique de synthèse permettant de hiérarchiser les enjeux.

## **3. Travaux des sous groupes**

Les résultats des travaux des sous groupes sont rendus sous trois formes :

- un tableau récapitulatif du contenu des enjeux par hypothèse
- une représentation graphique des enjeux par hypothèse
- une représentation graphique de l'ensemble des enjeux des trois hypothèses du groupe

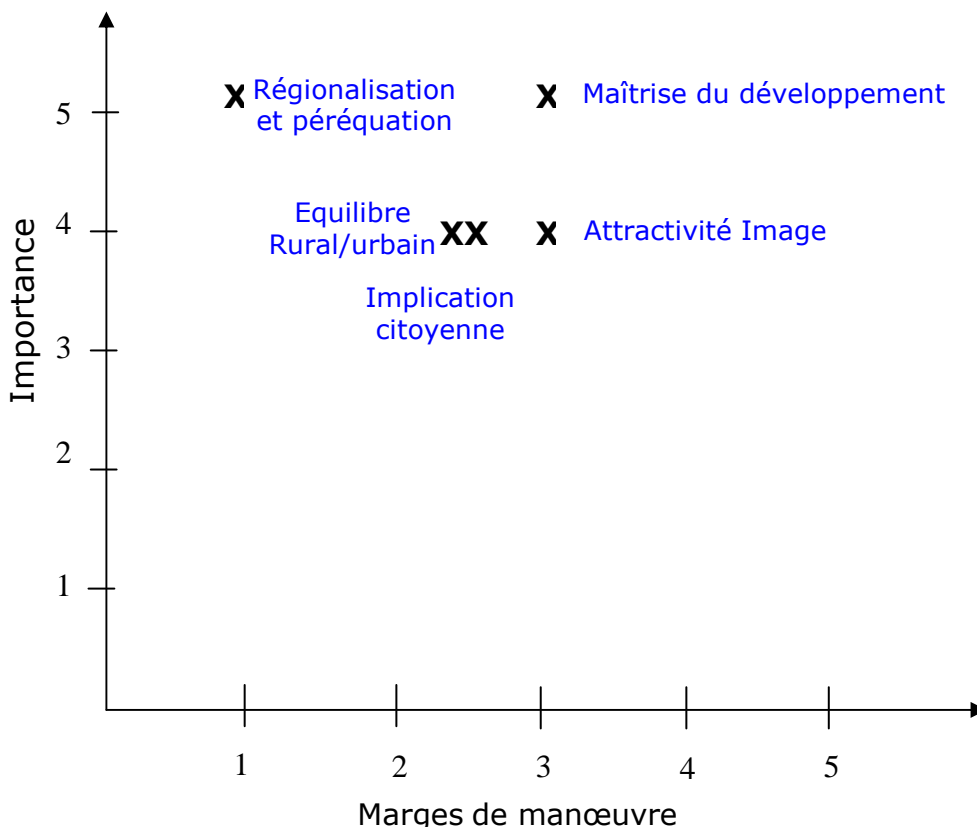
• **3.1. tableau récapitulatif du contenu des enjeux par hypothèse**

**Hypothèse 1 : La région modèle de gouvernance**

Intitulé de l'enjeu	Importance	Marge de manœuvre	Leviers d'action
<b>L'équilibre rural/ urbain</b> Importance : <b>4</b> Marge de manœuvre : <b>2.5</b>	- le rural autant que de l'urbain pour éviter les désert - garder des marges de progrès	Volontarisme, maintien d'équipement	- la péréquation financière - la fiscalité locale
<b>Maîtrise du développement</b> Importance : <b>5</b> Marge: <b>3</b>	- capacité à identifier ses propres enjeux, piloter ses projets - expression d'un volontarisme	Marge importante mais pas totale : l'accord de chacun est indispensable.	Coordination et coopération sur projets, type Dorsal
<b>Régionalisation et péréquation</b> Importance : <b>5</b> Marge: <b>1</b>	Solidarité financière nationale indispensable au Limousin	- faibles: les décisions se prennent hors du Limousin - mais capacité du local à réagir	- action via les parlementaires, les réseaux (type ARF)
<b>Implication citoyenne</b> Importance : <b>4</b> Marge: <b>2,5</b>	La population peut et doit être actrice et motrice de son destin, au travers notamment des corps intermédiaires	- passe par un soutien au niveau national - danger du populisme	- consolidation des corps intermédiaires - expression à développer
<b>Attractivité et image</b> Importance : <b>4</b> Marge: <b>3</b>	Il importe que les limousins soient fiers d'habiter ce territoire, et de susciter l'envie de venir chez d'autres	- marge assez élevée : l'image ne se décrète pas par l'extérieur. - freins : les mentalités, l'évolution culturelle	- information, pédagogie, formation - faire bien et le faire savoir

L'enjeu de l'équilibre rural/urbain, a été aussi appelé dans le petit groupe « métropole rurale » ou « campagne urbanisée » : l'enjeu est de garantir aux populations tant rurales qu'urbaine un accès aux services.

• **représentation graphique des enjeux de l'hypothèse 1**

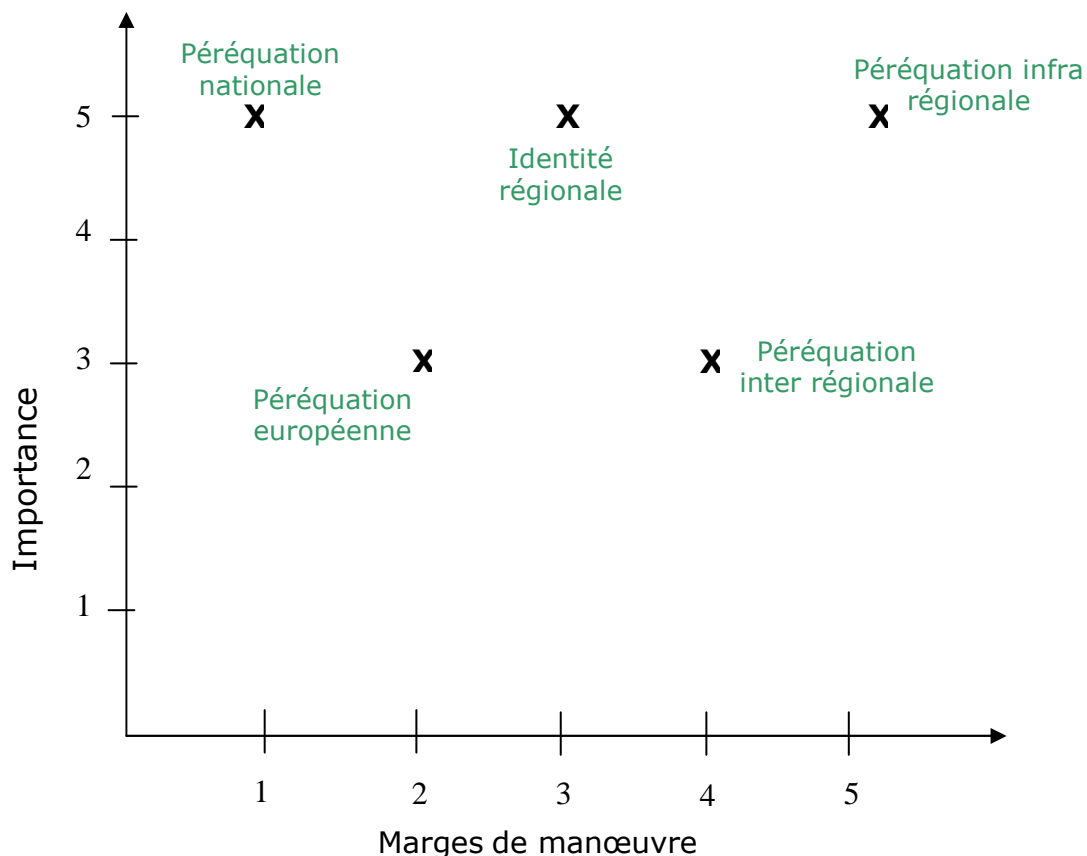


## Hypothèse 2 : Une coopération institutionnelle laborieuse et palliative

Intitulé de l'enjeu	Importance	Marge de manœuvre	Leviers d'action
<b>Péréquation nationale</b> Importance : <b>5</b> Marge de manœuvre : <b>1,5</b>	La tendance est aujourd'hui plutôt à la concentration des moyens et au repli sur soi. L'enjeu est celui de la maîtrise des péréquations pour des raisons de solidarité financière	Décision hors région	Défendre l'idée de péréquation : lobbying, négociation
<b>Péréquation européenne</b> Importance : <b>3</b> Marge : <b>2</b>		Décision hors région, mais programmes européens	
<b>Péréquation inter régionale</b> Importance : <b>3</b> Marge: <b>4</b>		Décision qui appartient aux régions et leurs voisines	
<b>Péréquation infra régionale</b> Importance : <b>5</b> Marge: <b>5</b>		Péréquation interne, donc marge totale	
<b>Identité régionale</b> Importance : <b>5</b> Marge: <b>3,5</b>	Le sentiment d'appartenance à une communauté régionale, préalable à la solidarité	Marge importante, mais freins culturels possibles	- soutien à la vie associative, - communication

Le groupe a souhaité détailler différents niveaux de péréquation (nationale, européenne, inter et infra régionale) : ils mettent en jeu des intérêts et des marges de manœuvre différents.

- représentation graphique des enjeux de l'hypothèse 2

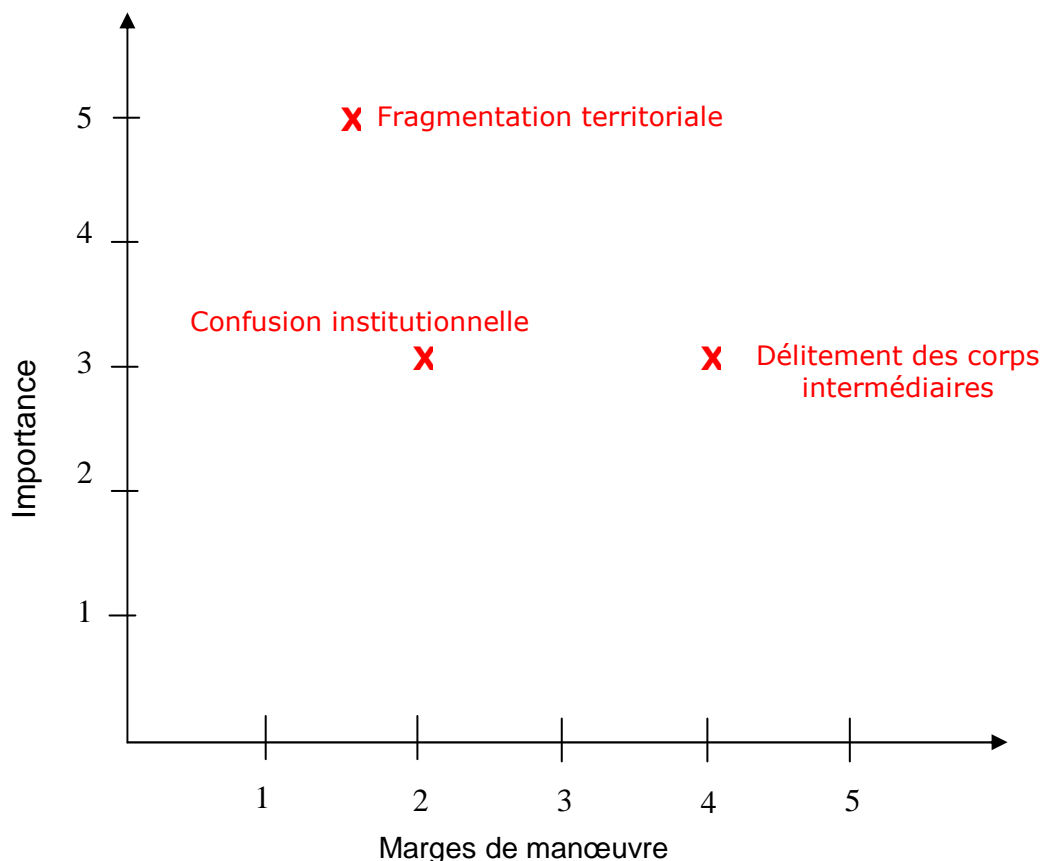


### Hypothèse 3 : Des territoires concurrents qui favorisent l'illisibilité et l'incohérence

Intitulé de l'enjeu	Importance	Marge de manœuvre	Leviers d'action
<b>Fragmentation territoriale</b>  Importance : <b>5</b> Marge de manœuvre : <b>1,5</b>	- danger d'opposer ville campagne, - danger d'un développement à plusieurs vitesses - image brouillée	- volontarisme des acteurs, état d'esprit à créer. - lutter contre une vision hiérarchique des territoires - frein possible pour faire partager les priorités	- politique de péréquation infra régionale, coopération, contractualisation - rencontre entre territoires et incitation à travailler entre territoires pour créer un état d'esprit - élargir la conférence des exécutifs à la Conférence des territoires
<b>Confusion institutionnelle</b>  Importance : <b>3</b> Marge : <b>2</b>	- risque de mise en tutelle de certaines collectivités par d'autres - gaspillage des ressources - complications pour le citoyen	- les collectivités ne laisseront pas les domaines de compétences qui sont réglementairement les leurs - en interne à la région : possibilité d'un accord de répartition, mais complexe à établir	- améliorer la contractualisation, éviter les financements croisés (répartition de dossiers, guichet unique) - communication, éducation civique (CRJ, conseil des lycées) - habitude de mise en réseau au départ de projets, dialogue entre institutions, collectivités
<b>Délitement des corps intermédiaires</b>  Importance : <b>3</b> Marge: <b>4</b>	Les associations assurent un rôle majeur dans beaucoup de domaines, relais indispensable des collectivités		- valorisation - rémunération (même symbolique) - formation - dialogue

Le sous-groupe a également identifié l'enjeu de partage d'une vision commune par les acteurs limousins, jugé primordial, ainsi que les enjeux liés à la gestion de l'espace (conflits d'usage, maîtrise de l'étalement) et à la participation des citoyens, mais, faute de temps, n'a pas pu les traiter.

- représentation graphique des enjeux hypothèse 3



• 3.2 représentation graphique de l'ensemble des enjeux des trois hypothèses du groupe

Importance	5	Péréquation nationale Régionalisation et péréquation	Fragmentation territoriale	Identité régionale		Péréquation infra régionale
	4		Confusion institutionnelle	Attractivité	Equilibre rural/urbain	Péréquation inter régionale
	3		Péréquation européenne	Implication citoyenne	Délitement des corps intermédiaires	
	2					
	1					
		1	2	3	4	5

**Légende:**

Marges de manœuvre

- importance et marges de manœuvre élevées
- importance et marges très élevées

Hypothèse 1 ; Hypothèse 2 ; Hypothèse 3

**Conclusion**

Chaque sous-groupe ayant travaillé de son côté, la même réalité a pu être notée de façon différente : ainsi, la « Péréquation nationale » de l'hypothèse 2 recouvre à l'identique l'enjeu « Régionalisation et péréquation » de l'hypothèse 1 ; de plus, les deux sous-groupes leur ont attribué exactement les mêmes valeurs : les croix se superposent.

Pour les enjeux d'attractivité, de renforcement de l'identité et de l'image, les participants ont accordé une haute importance et une marge de manœuvre plutôt élevée. La comparaison avec le même item traité par d'autres groupes sera intéressante.

**Prochain rendez vous : le 19 juin 2007  
à ESTER**

PJ :

- Annexe 1 : liste des participants
- Annexe 2 : rappels des trois hypothèses du groupe

## ANNEXE 1 : Liste des participants

### Présents :

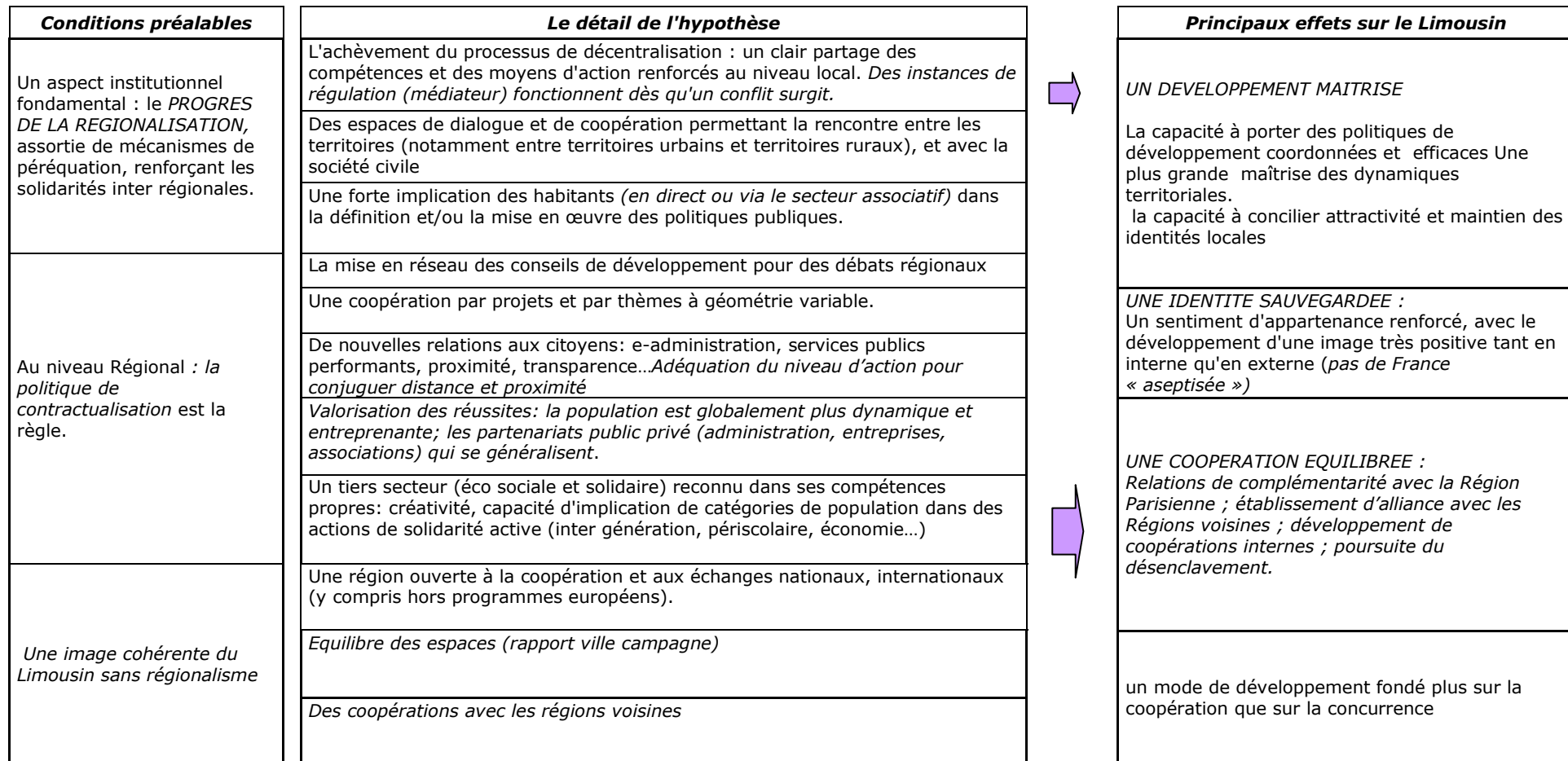
<b>Institution</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>
Conseil Régional du Limousin	Jean-Jacques	LOZACH
Conseil Régional du Limousin	Sylvie	VAUGELADE
Conseil Régional du Limousin	Gérard	BOURLIAUD
Conseil Régional du Limousin	Sybille	MANGIN
Université	Bernard	VAREILLE
Conseil Régional du Limousin	Bernard	JOMIER
Conseil Régional du Limousin	Paul	ANGLERAUD
Conseil Régional du Limousin	Dominique	CEAUX
Conseil Général de la Haute-Vienne	Céline	BARON
Lycee Bourdan	Pascal	DEJAMMET
Comité Régional du Tourisme	Catherine	FOSSATI
Conseil Général de la Corrèze	Jacques	DESCARGUES
DRT	Roger	MEDOUX
DRAC	Jean-Luc	PEUROT
Fédération Régionale des Radios Associatives	Denis	LESPIAUT
Historien	Jean	TRICARD
Conseil Régional du Limousin	Patricia	LOUDIN
Conseil Régional du Limousin	Olivier	BARLOGIS

### Excusés :

<b>Institution</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>
DRDJS	Daniel	ARRANZ
Historien	Jean	TRICARD

## HYPOTHESE 1 : La Région, modèle de gouvernance

Issu d'une forte volonté locale, un modèle de gouvernance est né, fondé sur la contractualisation, le partenariat et la participation de la société civile. Partageant une même ambition pour la région, les acteurs publics se sont répartis les compétences et mutualisent leurs efforts : un véritable changement culturel vers une culture du partage et de la transparence a eu lieu. Cette transformation a également permis une confiance mutuelle entre les acteurs du territoire et la participation de ses habitants. Le sentiment d'appartenance au Limousin se renforce.



## HYPOTHESE 2 : Une coopération institutionnelle palliative

Les collectivités ont encore du mal à clarifier leurs compétences respectives mais essaient de mutualiser leurs actions. Quelques belles réussites viennent d'ailleurs conforter ces efforts, mais elles restent trop isolées. Réticentes à une démarche de création commune avec les habitants, les collectivités disposent d'instances « participatives » peu efficaces. Face à l'émergence de conflits, le moyen d'arbitrage est plus souvent le tribunal que la médiation. La judiciarisation est en marche...

<b>Conditions préalables</b>	<b>Le détail de l'hypothèse</b>	<b>Principaux effets sur le Limousin</b>
<p>La faiblesse des acteurs régionaux qui n'ont pas la ressource nécessaire pour se poser en régulateur, mais peuvent intervenir ponctuellement</p>	<p>Seules les grandes aires urbaines ont les moyens de coopérer avec l'extérieur.</p>	<p>La difficulté à porter des politiques publiques globales à l'échelle de la région : transports, maîtrise de l'habitat, gestion des paysages, maintien des services publics en zone rurale, développement touristique...</p>
<p>Pas de révision de l'acte 2 de la décentralisation Raréfaction de l'argent public, mais maintien d'une forme de péréquation. Un arrêt de la dégradation de la DGF, et une maîtrise drastique des dépenses des collectivités régionales et départementales. Baisse des prélèvements obligatoires et hausse de l'impôt local</p>	<p>Une coopération inter régionale (<i>Plan Loire, Massif Central</i>) et européenne existe mais reste dans le cadre des programmes européens.</p>	<p>Quelques belles réussites de collaboration sur un projet, ou sur des regroupements localisés.</p>
<p>La région n'a pas de pouvoir prescriptif, mais plus de coordination</p>	<p>Les territoires s'organisent au gré des projets ou des opportunités, sans articulation globale à l'échelle régionale</p>	<p>Phénomène d'archipellisation (quelques villes et territoires s'en sortent et établissent des relations)</p>
	<p>La région reste attractive; l'étalement urbain est contrôlé là où les SCOT et PLU existent.</p>	<p>Beaucoup de difficulté à mettre en œuvre des politiques efficaces de maîtrise de la croissance de l'habitat ou d'organisation des transports collectifs</p>
	<p>Des collaborations ponctuelles interinstitutionnelles sur quelques projets parviennent s'établir (type Dorsal); néanmoins la cohérence n'est pas au rendez-vous, et des concurrences entre territoires parfois fortes apparaissent. <i>Il y a néanmoins une volonté des acteurs de coopérer.</i></p>	<p>L'image du Limousin reste marquée par un caractère familial, peu "branché" ; elle peine toujours à s'imposer en terme de dynamisme. Image d' « île continentale ».</p>
	<p>Les contrats de projets et Programmes Opérationnels Européens profitent surtout aux pôles. Limoges et Brive Tulle se polarisent fortement. Le reste du territoire se vide doucement, phénomène à peine ralenti par un tourisme de patrimoine, et quelques festivals d'été : la campagne est de plus zone de résidence secondaire.</p>	
	<p>Le recours aux tribunaux pour régler les différends se généralise Quelques "conseils de développement" qui fonctionnent de façon efficace.</p>	
	<p>L'économie est plutôt de type résidentiel, même si le Limousin a su garder quelques entreprises phares, et développer quelques TPE sur des niches autour de ses pôles.</p>	



### HYPOTHESE 3 : *Compétition et concurrence des territoires*

Face à l'importance des mutations territoriales qui impactent le Limousin, les territoires *se sont repliés sur eux mêmes* ou regroupés par logique d'identités et d'enjeux partagés. Loin d'engendrer un fonctionnement articulé à l'échelle régionale, cette évolution a entraîné l'émergence de sous-ensembles régionaux défendant leurs propres logiques, et concurrents entre eux.

<b>Conditions préalables</b>	<b>Le détail de l'hypothèse</b>	<b>Principaux effets sur le Limousin</b>
L'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire : <i>pas de péréquation</i>	Des territoires structurés autour d'identités et d'enjeux spécifiques, <i>en concurrence, a minima, sans synergies ni volonté de coopération. On constate une opposition rural urbain ; une coopération sur le mode hiérarchique. Les réseaux ne fonctionnent pas.</i> Un manque de vision partagée. Les coopérations européennes sont strictement limitées aux programmes européens qui l'exigent	Le peu de prise par rapport aux dynamiques territoriales, faute d'outils mis en place à la bonne échelle <i>Phénomène d'archipellisation (quelques villes et territoires s'en sortent et établissent des relations, les autres restent de côté), voire risque de balkanisation du territoire Limousin</i>
La raréfaction de l'argent public impacte les possibilités de coopération inter régionale	Un espace urbain qui fonctionne autour de villes engagées dans des dynamiques métropolitaines et de développement en réseau. Le reste de l'espace régional est considéré comme le support de ce développement (périurbain = réservoir résidentiel, rural = image + cadre touristique et récréatif) On assiste au développement de logiques défensives des petites villes et du périurbain face aux agglomérations. <i>Fonctionnement hiérarchique</i>	Le développement d'un phénomène de métropolisation : accélération du phénomène de périurbanisation, développement de la spécialisation et des disparités entre territoires, dépendance croissante des territoires périphériques au fonctionnement de Limoges
La faiblesse de l'acteur "Région" qui n'a pas les ressources nécessaires pour assurer la cohérence régionale.	<i>Tout le monde (collectivités) finance tout .La confusion s'est aggravé, et personne ne s'avère légitime pour assurer une gouvernance minimale.</i>	Gaspillage des ressources financières publiques. <i>Plus personne ne comprend qui fait quoi.</i>
La superposition et l'enchevêtrement des structures, le croisement des compétences	Un espace rural qui tente de se protéger face à la fréquentation touristique croissante et à la hausse des coûts de l'immobilier. Réaffirmation de l'identité rurale face à la ville. <i>Généralisation des « conflit d'usage » du foncier et de l'espace entre activités résidentielle, productive et/ou de loisirs</i>	Le manque de marges de manœuvre pour maîtriser efficacement la croissance de l'habitat et de la fréquentation touristique: les PLU constituent la seule limite.
Une coopération limitée entre pouvoirs publics	Des instances participatives inefficaces : <i>Triomphe des corporatismes et des intérêts particuliers</i>	<i>L'image brouillée du Limousin contrecarre sa politique d'accueil des entreprises et des habitants</i>
	L'inflation normative et institutionnelle: le droit prend de plus en plus de place ; développement d'associations corporatistes, <i>de défense d'intérêts particuliers</i>	Des fonctionnements de type corporatistes, un mode de fonctionnement des acteurs socioéconomiques et associatifs très cloisonnés
	Une mise en réseau des acteurs socio professionnels inachevée, un manque de confiance freinant la culture du partage	Judiciarisation de la société: tout se règle devant les tribunaux.