

GOUVERNANCE LOCALE ET PARTICIPATION
CITOYENNE:

LE RÔLE DU DÉLÉGUÉ COMMUNAL

Enquête réalisée par Amélie JAILLOUX,
Gonzague DEVAUX (Cabinet Altéris) et Hanane ALLALI-PUZ



Sous la direction de Hanane ALLALI-PUZ
Chargée de mission « Gouvernance »
à la Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Pôle territoire

JANVIER 2006

SOMMAIRE

1 POURQUOI CETTE ENQUÊTE ?

- 1-1. Le contexte
- 1-2. Le projet
- 1-3. Les objectifs

2 COMMENT L'ENQUÊTE A-T-ELLE ÉTÉ FAITE ?

- 2-1. Le choix de l'interview dirigée
- 2-2. L'échantillon
- 2-3. Le choix des questions
 - 2-3.1. Premier aspect : la personne du délégué
 - 2-3.2. Second aspect : les rapports du délégué avec la commune et ses représentants
 - 2-3.3. Troisième aspect : les interventions en comité syndical du Parc
 - 2-3.4. Quatrième aspect : le projet de territoire du Parc
 - 2-3.5. Dernier aspect : la communication

3 ANALYSE QUANTITATIVE

- 3-1. Récapitulatif des personnes interrogées
- 3-2. Résultats quantitatifs par Parc naturel régional
 - 3-2-1. Répartition hommes / femmes des personnes interrogées
 - 3-2-2. Répartition actifs / inactifs des personnes interrogées
 - 3-2-3. Répartition entre maires et non maires des personnes interrogées
 - 3-2-4. Cumul de mandats des personnes interrogées
 - 3-2-5. Thème du Parc abordé en conseil municipal
 - 3-2-6. Fréquence à laquelle le délégué établit des comptes rendus de l'action du Parc en conseil municipal

4 ANALYSE QUALITATIVE PAR PARC NATUREL RÉGIONAL

4-1. Type de rapport au Parc des délégués

4-2. Culture des délégués vis à vis du Parc

- 4-2.1. Quand on est dans un rapport de sympathie vis-à-vis du Parc, on perçoit souvent un enjeu partagé :
- 4-2.2. Quand on a un comportement participatif par rapport au Parc, on perçoit souvent un enjeu partagé
- 4-2.3. Les délégués impliqués dans une logique de projet sont souvent proches de leur territoire
- 4-2.4. Souvent, quand on est dans un rapport d'utilité vis-à-vis du Parc, on juge le Parc par rapport à ses résultats
- 4-2.5. Enfin, en Chartreuse

4-3. Critère global de satisfaction par Parc

5 LES ENSEIGNEMENTS

5-1. Un effet révision charte ?

5-2. La superposition des structures et des projets de territoire

5-3. Le comité syndical, instance représentative ou « bureau d'enregistrement » ?

5-4. La communication fait réagir !

5-5. Corrélation avec les résultats d'une analyse rapide de la communication écrite

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN

Présentation de restitution et conclusions

1 POURQUOI CETTE ENQUÊTE ?

1-1. Le contexte

Lors des élections municipales de mars 2001, une première action collective a été engagée auprès des délégués communaux de tous les Parcs : conception et diffusion de deux outils d'information nationaux le « Guide du délégué » et « L'Argumentaire » des Parcs naturels régionaux, avec pour la plupart des Parcs, la conception et la diffusion de documents spécifiques « L'essentiel de la Charte »...

Un atelier sur le thème « *Les délégués communaux : nos partenaires privilégiés* » a par ailleurs été organisé lors des Journées nationales 2002 des Parcs. La réflexion engagée à cette occasion a permis de recueillir des premières réactions auprès des délégués présents, sur quatre thématiques :

- La motivation et l'implication,
- L'organisation au sein du syndicat mixte et la représentativité
- L'information et la proximité,
- La formation et convivialité.

Par ailleurs, la Fédération a effectué auprès des équipes de Parcs, fin 2003 début 2004, un recensement des actions conduites sur le terrain, des outils, et des politiques employées pour informer et mobiliser les délégués communaux, afin d'identifier au sein des Parcs les moyens mis en œuvre à cet effet. Ce recensement a donné lieu à un recueil de pratiques sous forme de fiches par Parc.

1-2. Le projet

La commission « vie des territoires » de la Fédération des Parcs naturels régionaux a choisi pour les trois années à venir deux axes de travail sur le thème de la démocratie locale : l'implication des délégués communaux et le fonctionnement participatif.

Quatre Parcs volontaires ont été volontaires pour une enquête plus approfondie avec interviewees. Les prochaines journées nationales des Parcs qui se dérouleront en automne 2004 pourraient inscrire à leur programme un forum des délégués.

L'enquête a été menée dans quatre Parcs naturels régionaux, à savoir ceux du Périgord-Limousin, des Ballon des Vosges, de la Chartreuse et du Luberon. Elle a pour objet de recueillir des informations dans plusieurs registres que sont la personne même du délégué au Parc, c'est à dire, quelle personne il est, quelles sont ses motivations, les raisons de son engagement dans la vie publique, son rapport au territoire...

L'enquête a aussi cherché à connaître les relations que le délégué entretient avec ses mandants, son opinion sur son implication dans la vie du territoire du Parc naturel régional ainsi que son opinion sur la communication du Parc par rapport entre autres à son engagement en tant que délégué.

1-3. Les objectifs

L'objectif global est de créer une culture Parc chez les délégués communaux et une culture communale au sein des Parcs avec quatre finalités à atteindre concernant les délégués communaux et intercommunaux :

- Mieux les informer et les former sur le Parc et son projet afin d'éclairer leur décision
- Formaliser et préciser leur rôle
- Les rendre de réels partenaires du Parc
- Valoriser leur engagement et mieux les intégrer au réseau
- Mettre en place des recommandations adaptées, et travailler ensemble sur des bases communes.

2

COMMENT L'ENQUÊTE A-T-ELLE ÉTÉ FAITE ?

2-1. Le choix de l'interview dirigée

La technique de l'entretien dirigé a été préférée au questionnaire linéaire pour favoriser le dialogue avec les délégués, malgré la distance générée par le support téléphonique. Au cours de l'entretien lui-même, la collecte des informations s'est faite en respectant deux règles indispensables pour la réalisation de tels entretiens : une ambiance agréable met à l'aise la personne interviewée et l'invite plus volontiers à s'exprimer. La conversation commence par une brève présentation des différents thèmes qui seront abordés ainsi que du contexte dans lequel l'enquête est menée. L'entretien à proprement parler, débute par des questions d'ordre général (voir 1^{er} aspect de l'enquête), sans entrer immédiatement dans le vif du sujet. Ensuite vient le thème véritable de l'entretien, une fois que la personne a acquis davantage de confiance et d'aise. En créant une atmosphère « donnant/donnant », par échange de diverses informations et par écoute attentive, l'entretien amène le délégué à préciser sa pensée. Un soin particulier a été porté au choix du vocabulaire afin d'éviter de lui poser des questions trop directes commençant par « pourquoi », « expliquez-moi », « combien » mais plutôt de l'interroger par « pouvez-vous m'expliquer pourquoi... » ou encore, « je ne vous suis pas, pouvez-vous me l'expliquer à nouveau ? ».

2-2. L'échantillon

Le souci était d'avoir des Parcs aussi divers quant à leur âge, taille, peuplement... Un échantillonnage a été réalisé avec chacun, pour déterminer les personnes à contacter. Le choix a été fait de demander aux quatre Parcs volontaires de nous proposer, pour des raisons pratiques, une liste par Parc d'environ 25 délégués répartis à parts égales en fonction de leur plus ou moins grande présence au sein du Parc.

2-3. Le choix des questions

Les entretiens sont structurés en cinq grandes parties.

2-3-1. Premier aspect : la personne du délégué

Cette première partie concerne en effet le délégué lui-même et son rapport au territoire: l'enquête s'est d'abord tournée vers ses mandats électifs: il est invité à parler de ses différents mandats, actuels ou passés, s'il exerce une profession et dans ce cas, quelles sont ses responsabilités professionnelles. Cette rubrique vise à s'imprégner de la personne du délégué : qui il est, et s'il est actif ou non dans la vie communale ou la vie publique en général. Ensuite, il est invité à décrire les raisons qui l'ont poussé à s'engager dans la vie publique, ses motivations, convictions et attentes par rapport à son mandat. Cela a permis de déterminer le degré de son engagement. Pour déterminer son rapport au territoire, le délégué a été amené à décrire la manière dont il y vit avec des questions concernant, par exemple, son mode de chauffage dans le but de voir s'il tire des moyens de subsistance de son territoire, et donc quel est son rapport avec celui-ci. Ensuite l'entretien s'intéresse à son itinéraire, a-t-il vécu au pays ou passé sa vie professionnelle à la ville ; quels sont ou ont été ses engagements syndicaux, associatifs, ... Bref des facteurs susceptibles d'expliquer son point de vue.

2-3-2. Second aspect : les rapports du délégué avec la commune et ses représentants

Ses rapports avec ses mandants, à savoir le conseil municipal ou le conseil de communauté qui l'a élu, ainsi qu'avec le maire ou le président de la communauté de communes font l'objet d'une série de questions dans le but de connaître l'intérêt collectif du conseil municipal ou communautaire pour le PNR et aussi de ressentir si des tensions entre les membres pouvaient provoquer une réticence à sa prise de parole. Son engagement a pu être matérialisé en lui demandant si le thème du Parc revenait souvent dans ces réunions en conseil et s'il lui arrivait d'établir un compte rendu de l'activité du Parc (le guide du délégué publié par la Fédération le recommande au moins une fois par an). Pour appréhender si le rôle de délégué au Parc est connu des habitants de sa commune et mesurer s'ils s'intéressent vraiment à la vie du Parc, le délégué est invité à dire s'il reçoit beaucoup de questions ou de suggestions de la part des habitants et s'il est conduit à repercuter leurs demandes au conseil municipal.

2-3-3. Troisième aspect : les interventions en comité syndical du Parc

Pour engager la conversation à ce sujet, l'enquêtrice demande de décrire d'une manière générale la manière dont se déroulent ces réunions, puis, si le délégué intervient souvent. En cas de réponse négative de sa part, les obstacles qu'il rencontre à la prise de parole sont recherchés ; à l'inverse, s'il estime que ses propositions sont prises en compte. Cette partie se termine par une interrogation sur ses motivations à intervenir dans ce type de réunion ainsi que l'intérêt pour ses mandants.

Citations choisies à titre d'exemple de la liberté de parole durant les entretiens sur ces questions :

« Les élus du Conseil Général et du Conseil Régional ont droit à tout, et les élus, à rien: leur avis suffit à élire le parc, il n'y a aucune démocratie »

« L'intervention est un peu gratuite: les débats manquent. Les délégués ont le sentiment d'être la 5^{ème} roue du carrosse: ceux sont les Délégués Généraux et les Délégués Régionaux qui sont au 1^{er} plan. Les votes en comité syndical sont des enregistrements plutôt que des votes »

« Il faut que ça change un peu car il s'agit surtout d'un travail entre les hauts placés. Les élus aimeraient qu'il y ait plus de réunions préparatoires, plus de mise au courant »

« Je m'exprime toujours librement. Il n'y pas des grands chefs et des petits en dessous »

« Je m'emploie à mettre en acte la démocratie participative. Avec les jeunes c'est plus facile, ils sont plus volontiers acteurs de leur territoire »

« Mes propositions ou mes demandes sont toujours écoutées attentivement »

2-3-4. Quatrième aspect : le projet de territoire du Parc

Cette quatrième partie porte sur la participation du délégué aux projets du Parc naturel régional et sur ses connaissances du projet global formulé par la Charte du Parc. La mesure de la fréquence de ses contacts avec les membres du Parc, ainsi que la hauteur de son investissement dans les projets, a été prise en vérifiant s'il était systématiquement invité aux réunions de montage de projets qui concernent son secteur, s'il a beaucoup de contacts avec l'équipe technique du Parc et s'il participe souvent aux inaugurations ou présentations publiques organisées par le Parc.

Puis, des questions telles que « Les enjeux du territoire vous paraissent-ils toujours d'actualité? », ou « A votre avis, quelle est l'importance de ce projet pour votre secteur géographique? », révèlent si le délégué est impliqué dans la vie du Parc, s'il s'y intéresse concrètement et s'il connaît effectivement la Charte.

Citations choisies à titre d'exemple de la liberté de parole durant les entretiens sur ces questions :

« Le parc distribue ses idées au lieu d'écouter celles des autres »

« La charte est mise au point par des administrateurs à la manière dont il leur convient et non comme elle convient aux acteurs »

« Certaines choses réalisées me paraissent de second plan: je m'intéresse plus à l'économie qu'aux chauves souris ! »

« Les projets du Parc devraient avoir une connotation économique plutôt que de rappeler sans cesse qui l'on est et d'où l'on vient ! »

« Quand on accepte d'être délégué, c'est qu'on est d'accord avec la Charte. Alors on utilise ses outils pour promouvoir son territoire »

2-3-5. Dernier aspect : la communication

Cette dernière partie, peut être la plus importante de l'enquête, porte sur la communication entre le Parc et les collectivités d'une part et sur la communication entre le Parc et les habitants d'autre part. Dans chacun de ces deux cas, le délégué nous a parlé de ce qu'il pensait des relations entre le Parc et les collectivités/habitants. Il nous a ensuite cité quelques exemples de supports de communication diffusés par le Parc en donnant son opinion sur leur diffusion et leur contenu. Dans cette enquête, l'avis du délégué prime sur le réel, en effet peu importe que la diffusion des documents soit bonne, si le délégué pense le contraire, c'est sur ce point qu'il va falloir travailler pour favoriser sa participation et son engagement. L'entretien se poursuit par plusieurs aspects de la communication susceptibles de favoriser la mobilisation: sur les enjeux de la charte, sur les projets d'actions et actions en cours, et sur les résultats des projets. Les dernières questions portent sur la place que le délégué pense tenir dans la communication entre le Parc et les collectivités/habitants, sur les améliorations souhaitables et sur la suite réservée à ses interventions. De la sorte, pouvait être approchée son opinion sur la reconnaissance du rôle parfois ingrat de délégué.

3 LES RÉPONSES GLOBALES

3-1. Récapitulatif des personnes interrogées

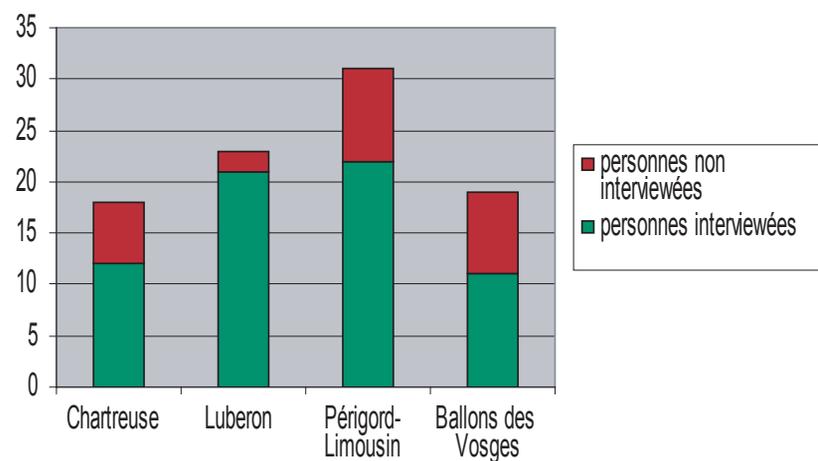
Ce tableau présente la taille de chaque échantillon par Parc, les personnes ayant été interrogées et celles qui ne l'ont pas été :

Répartition des échantillons

Parc naturel régional de...	Echantillon	Personnes injoignables et refus d'interviewes	Interviewes faites
Chartreuse	18	6	12
Luberon	23	2	21
Périgord-Limousin	31	9	22
Ballons des Vosges	19	8	11
TOTAL	91	25	66

Cet échantillonnage a permis de réaliser 66 interviews, pour faire un état des lieux dans différentes situations. Il n'est pas destiné à faire des comparaisons entre Parcs ce qui n'est pas l'objectif de ce travail.

Échantillon



Répartition par motif des interviewes non réalisées

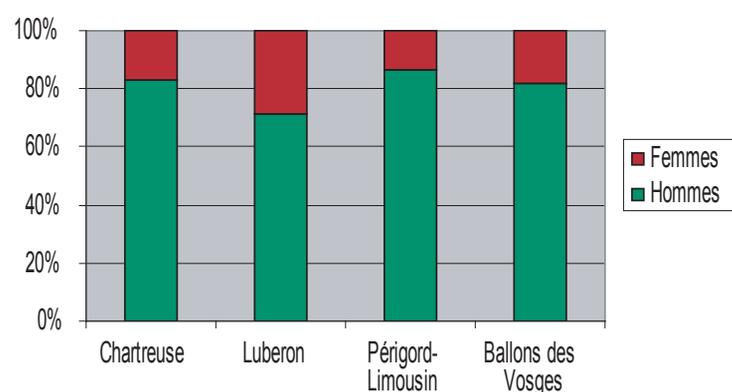
Motif de non réponse à l'enquête par Parc	Refus explicite	Plusieurs rendez-vous sans réponse	Injoignable	Mauvais numéro	N'est plus délégué	Vacances	TOTAL
Chartreuse		2	4				6
Luberon		2					2
Périgord-Limousin	1	3	2	3			9
Ballons des Vosges			3		1	4	8
TOTAL	1	7	9	3	1	4	25

3-2. Résultats quantitatifs par Parc naturel régional

3-2-1. Répartition hommes / femmes des personnes interrogées

	Chartreuse	Luberon	Périgord-Limousin	Ballon des Vosges	TOTAL
Hommes	10	15	19	9	53
Femmes	2	6	3	2	13
TOTAL	12	21	22	11	66

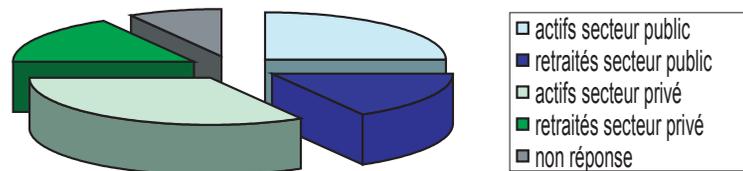
Répartiton Hommes / Femmes



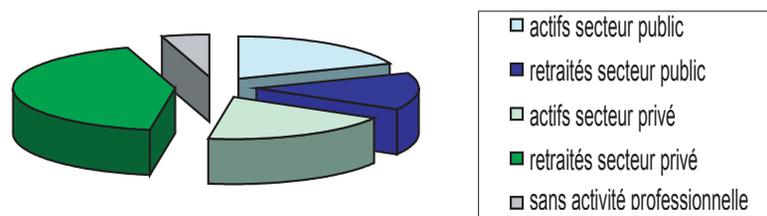
3-2-2. Répartition actifs / inactifs des personnes interrogées

		Chartreuse		Luberon		Périgord-Limousin		Ballon des Vosges		TOTAL	
Actifs	Public		3		4		1		4		12
	Privé	7	4	7	3	10	9	8	4	32	20
	Non réponse		-		-		-		-		0
Retraités	Public		2		4		6		1		13
	Privé	5	2	13	9	11	5	2	1	31	17
	Non réponse		1		-		-		-		1
Sans activité professionnelle			-		1		1		1		3
TOTAL			12		21		22		11		66

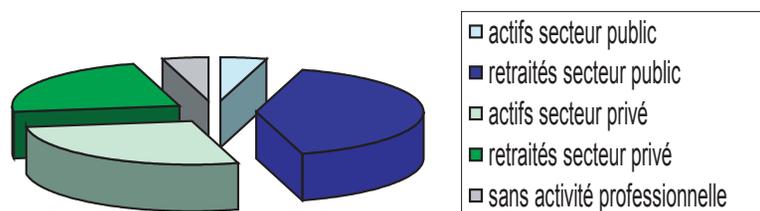
Chartreuse



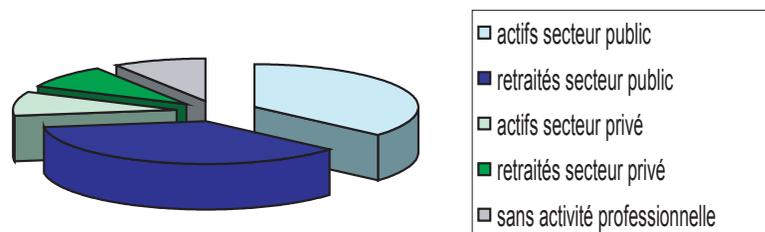
Luberon



Périgord-Limousin



Ballons des Vosges

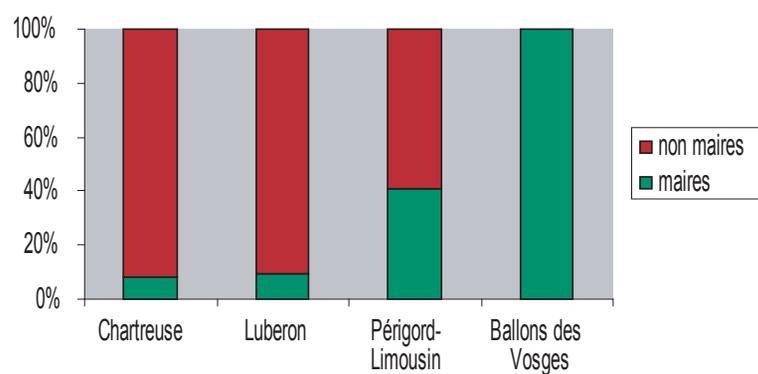


Il y a des actifs et des retraités en proportions sensiblement équivalentes.
Il est à noter que le secteur public, chez les retraités comme chez les actifs, n'est pas dominant.

3-2-3. Répartition entre maires et non maires des personnes interrogées

	Chartreuse	Luberon	Périgord-Limousin	Ballon des Vosges	TOTAL
Maires	1	2	9	11	23
Non maires	11	19	13	0	43
TOTAL	12	21	22	11	66

Répartition entre maires et non maires

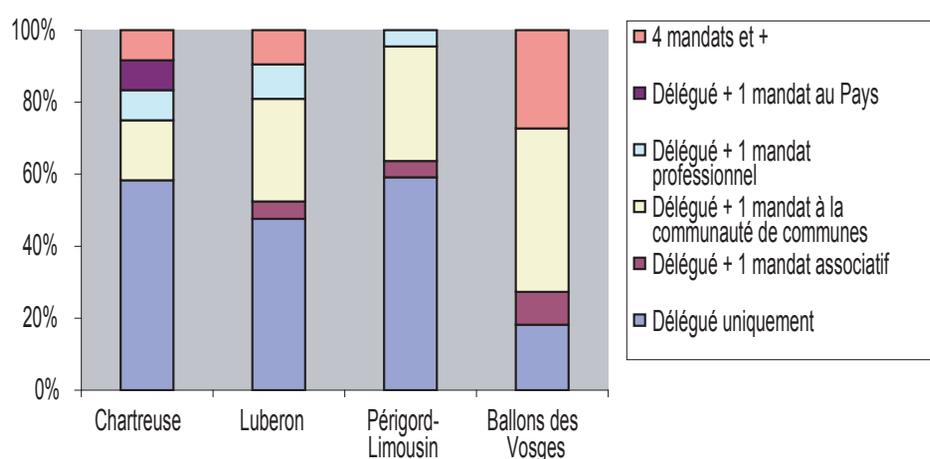


Parmi les personnes interrogées, la part des maires et des non maires est à peu près équivalente, mais sur la base de 4 Parcs on ne peut pas tirer des conclusions pour l'ensemble du réseau.

3-2-4. Cumul de mandats des personnes interrogées

	Chartreuse	Luberon	Périgord-Limousin	Ballon des Vosges	TOTAL
D	7	10	13	2	32
D + Asso	-	1	1	1	3
D + Com Com	2	6	7	5	20
D + DS	1	2	1	-	4
D + Pays	1	-	-	-	1
4 mandats et +	1	2	-	3	6
TOTAL	12	21	22	11	66

Mandats actuels des délégués

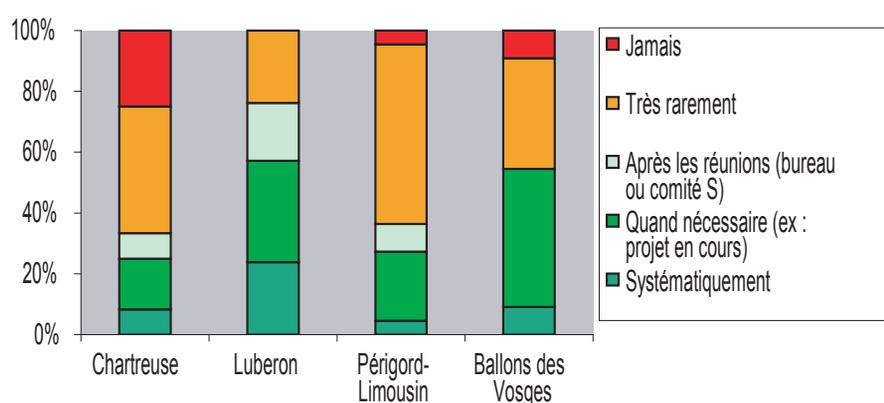


Une majorité des délégués interviewés n'a pas d'autres mandats. On note aussi beaucoup de délégués qui sont également délégués auprès de leur communauté de commune.

3-2-5. Thème du Parc abordé en conseil municipal

	Chartreuse	Luberon	Périgord-Limousin	Ballon des Vosges	TOTAL
Systématiquement	1	5	1	1	8
Quand nécessaire (ex : projet en cours)	2	7	5	5	19
Après les réunions (bureau ou comité S)	1	4	2	-	7
Très rarement	5	5	13	4	27
Jamais	3	-	1	1	5
TOTAL	12	21	22	11	66

Parle-t-on du Parc en conseil municipal ?

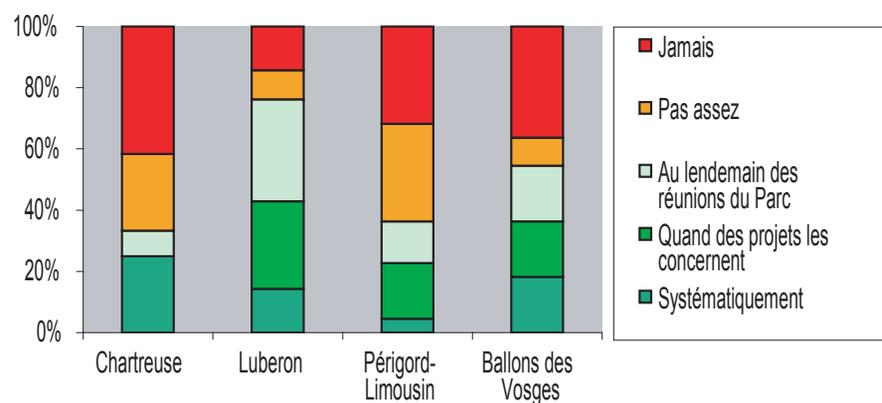


L'image obtenue montre un constat mitigé correspondant à l'opinion des délégués interrogés.

3-2-6. Fréquence à laquelle le délégué établit des comptes-rendus de l'action du Parc en conseil municipal

	Chartreuse	Luberon	Périgord-Limousin	Ballon des Vosges	TOTAL
Systématiquement	3	3	1	2	9
Quand des projets les concernent	-	6	4	2	12
Au lendemain des réunions du Parc	1	7	3	2	13
Pas assez	3	2	7	1	13
Jamais	5	3	7	4	19
TOTAL	12	21	22	11	66

Y a-t-il des comptes rendus de l'activité de Parc en conseil municipal?



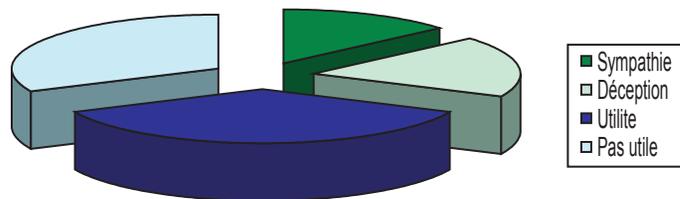
Dans ce cas aussi les opinions sont contrastées.

4 ANALYSE QUALITATIVE PAR PARC NATUREL RÉGIONAL

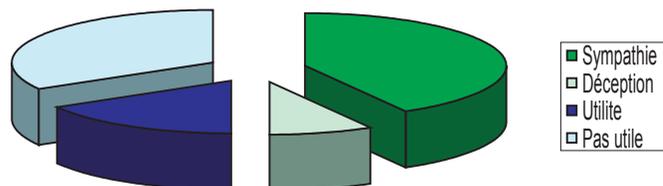
4-1- Type de rapport au Parc des délégués

Les rapports au Parc des délégués est un sujet complexe dans lequel interviennent l'attachement et l'identification au territoire à son histoire, l'histoire individuelle de chacun...mais aussi la relation à l'équipe technique du Parc qui matérialise le projet.

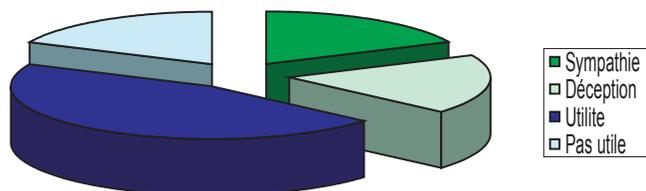
Type de rapport au Parc des délégués du Périgord-Limousin



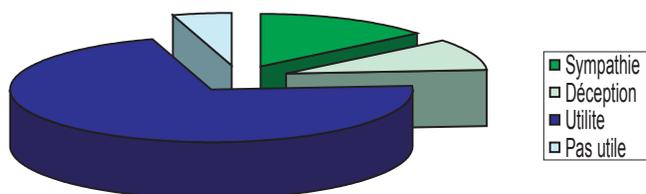
Type de rapport au Parc des délégués de Chartreuse



Type de rapport au Parc des délégués des Ballons des Vosges



Type de rapport au Parc des délégués du Luberon



Les parts de couleur foncée expriment un rapport positif, les couleurs claires un rapport négatif

Dans les 4 Parcs étudiés, le rapport des délégués à leur Parc est globalement positif, qu'il soit fondé sur des bases affectives voire idéologiques, ou sur strictement l'utilité du Parc.

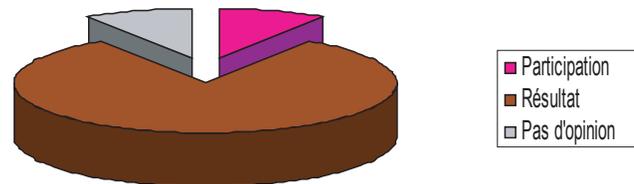
L'identification du type de rapports qu'ont les délégués à leur Parc est une information importante pour entrer avec eux dans une communication efficace.

4-2. Culture des délégués vis à vis du Parc

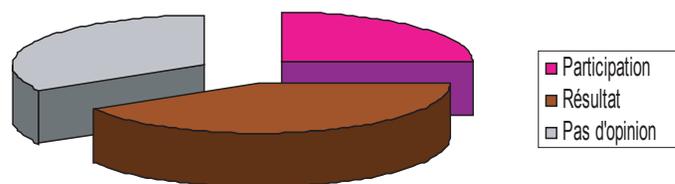
Qu'est-ce qui détermine l'implication des délégués ?

Une autre indication pour renforcer les relations ou la communication avec les délégués.

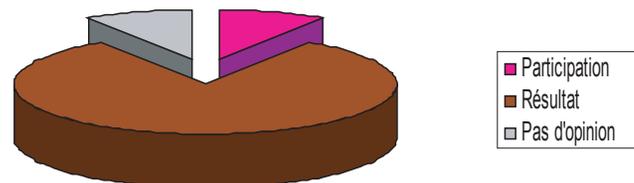
«Culture Parc» des délégués du Périgord-Limousin



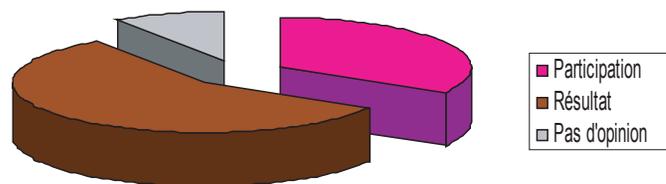
«Culture Parc» des délégués de Chartreuse



«Culture Parc» des délégués des Ballons des Vosges



«Culture Parc» des délégués du Lubéron



En rose, c'est une logique du type «La participation à la vie du Parc est importante», centrée sur la méthode, la manière de faire.

En rouge foncé « ce sont les résultats du Parc qui comptent » logique centrée sur l'objet.

Le croisement de ces qualifications permet de rechercher les corrélations et ainsi de déterminer les facteurs qui entrent en jeu.

4-3. Critère global de satisfaction par Parc

Par cette enquête sur quatre Parcs tests, la Fédération des Parcs naturels régionaux cherche à identifier les axes de progrès pour la relation Parc naturel régional / délégués des communes. Les réponses des délégués interviewés ont été traduites en appréciations sur des facteurs qui, dans les approches théoriques de la participation, déterminent la mobilisation et la motivation.

Enjeu	les délégués perçoivent un enjeu partagé	++	+	+/-	-	--	
Logique projet	les délégués sont impliqués dans une logique de projet	++	+	+/-	-	--	
Population	d'après les délégués, la population se sent concernée	++	+	+/-	-	--	
Territoire	quel est le rapport au territoire du délégué	++	+	+/-	-	--	
Rapport Parc	quel type de rapport au Parc a le délégué	S	D	U	P		
Culture	dans quelle culture se situe le délégué par rapport au Parc	P	R	N			
Satisfaction	niveau de satisfaction général du délégué par rapport au Parc	S	MS	PS	M	TM	N

Rapport Parc :

S = sympathie

D = déception

U = utile

P = pas utile

Culture :

P = participation, délégué actif

sans pour autant avoir un résultat

R = jugement par rapport aux

résultats

N = sans opinion

Explication « rapport au Parc »:

	+	-
Parc vu du côté affectif	Sympathie	Déception
Parc vu du côté rationnel	Utile	Pas utile

Satisfaction :

S = satisfaits

MS = moyennement satisfaits

PS = peu satisfaits

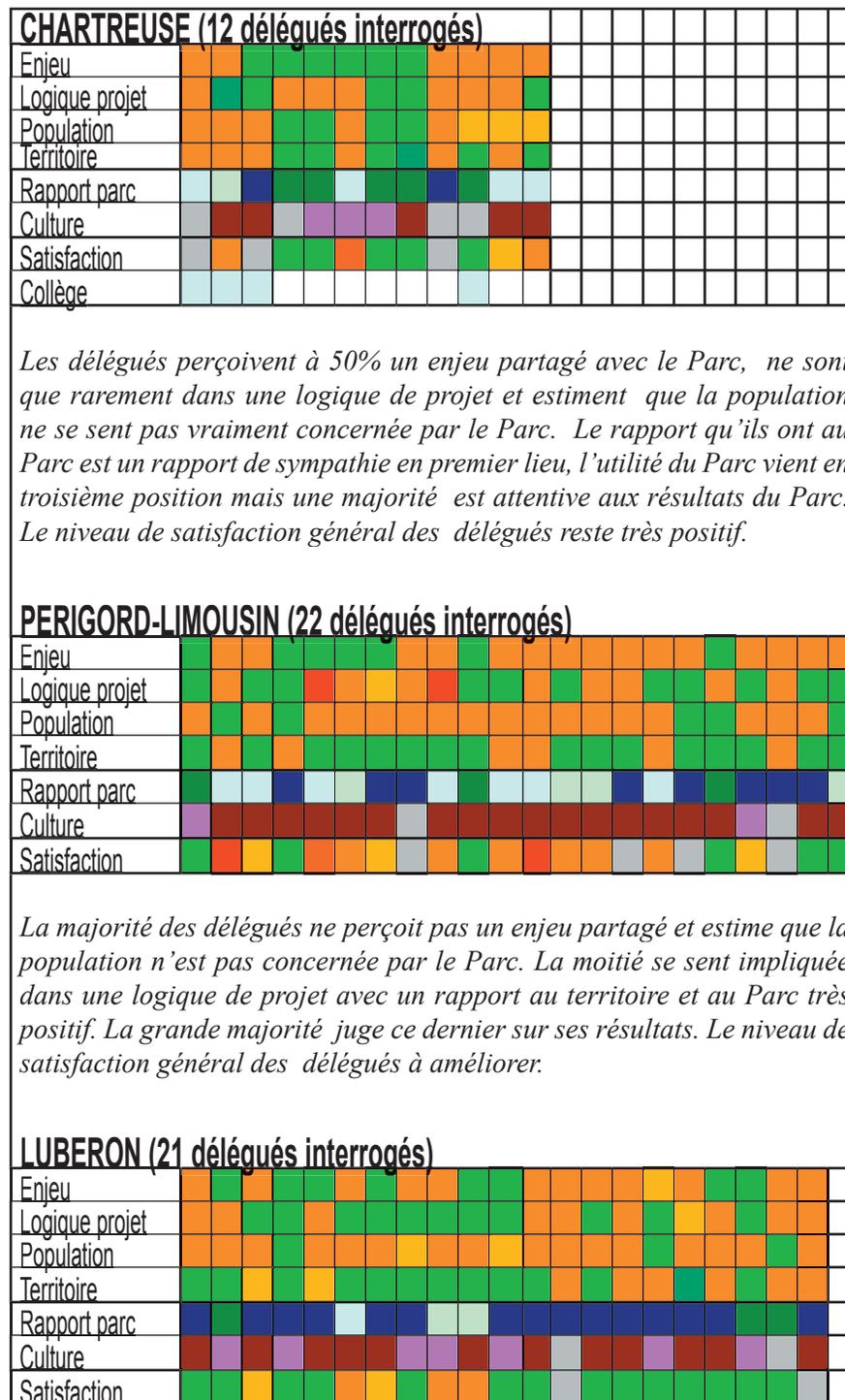
M = mécontents

TM = très mécontents

N = sans d'opinion

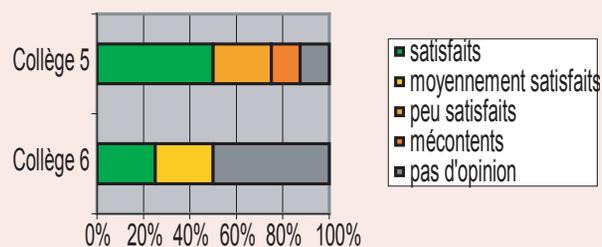
Aperçu des résultats après ce traitement :

Cela reste une photographie d'ensemble à un moment donné, et en aucun cas un travail statistique tel que l'on entend scientifiquement.



**Des enjeux de territoire contrastés :
l'exemple du Parc naturel de Chartreuse**

Niveau de satisfaction des élus du Parc de Chartreuse



Le Parc naturel de Chartreuse a une spécificité par rapport aux autres Parcs concernés : il se situe en bonne partie sur un massif montagneux (élus du collège n° 5) et se prolonge plus loin dans la vallée (élus du collège n°6). Il est ainsi compréhensible que les enjeux du Parc ne soient pas les mêmes « en haut et en bas », comme le disent les délégués. En effet, en interrogeant les délégués de la vallée, plusieurs opinions se sont faites ressentir : certains d’entre eux appartiennent au Parc sans pour autant avoir de projets communs car ils estiment que les communes de la montagne, plus défavorisées que les leurs en ont beaucoup plus besoin. Certains autres par contre ne comprennent pas pourquoi ils appartiennent au Parc car il ne sert qu’aux communes « d’en haut ».

Citation :

« J’ai l’impression que ça vit là haut et que nous (ceux de la vallée) sommes coupés du reste ; certaines commune de la vallée se demandent même pourquoi elles continuent à payer leur cotisation! »

On constate ainsi sur le graphique ci-dessus que dans le collège 6, certains délégués n’ont pas d’opinion précise sur le Parc.

Niveau de satisfaction générale des élus vis à vis du Parc

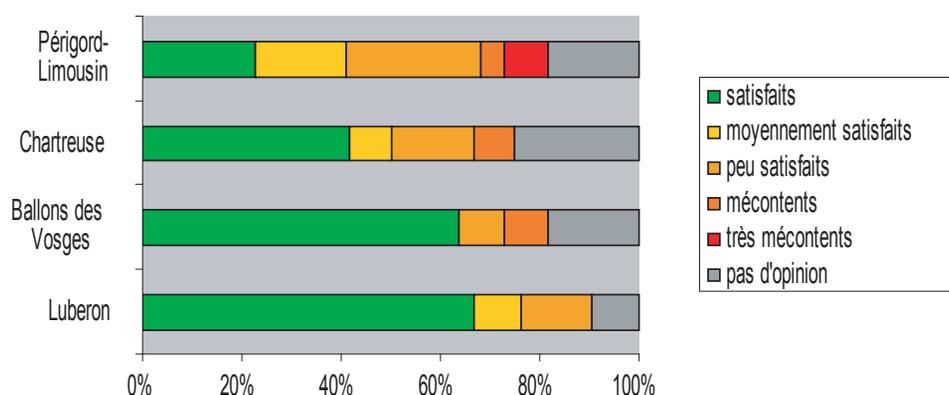


Image générale du niveau de satisfaction au travers des réponses recueillies : le constat est largement positif.

5 LES ENSEIGNEMENTS

5-1. Un effet révision charte ?

Il n'y a pas de différences visibles entre les Parcs en révision de Charte (Chartreuse en 2005 et Luberon en septembre 2005 (initialement prévu en 2007 mais avancé pour causes d'élections) et les autres (Périgord-Limousin et Ballons des Vosges).

Il y a bien des différences entre les Parcs anciens (le Parc du Luberon date de 1977, celui des Ballons des Vosges, de 1989) et les Parcs plus jeunes (le Parc de Chartreuse date de 1995 et celui du Périgord-Limousin de 1998) mais est ce bien en raison de l'effet du temps ?

5-2. La superposition des structures et des projets de territoire

La plus souvent citée, la superposition du Parc avec les Pays, pose d'abord un problème de lisibilité. Que les délégués au Parc abordent eux-mêmes cette question montre l'ampleur de la difficulté.

5-3. Le comité syndical, instance représentative ou « bureau d'enregistrement » ?

De nombreux délégués se sentent découragés de devoir se déplacer « sans pouvoir véritablement participer aux débats ». Ils sont également très déçus du peu d'emprise qu'ils ont sur ces décisions, quand, du fait de leur poids financier, les conseillers régionaux disposent de 6 voix chacun lors des votes, les conseillers généraux, de 3 voix et eux, les délégués, principaux concernés par la vie du Parc, ne disposent que d'une voix ! Cette inégalité est d'autant plus mal vécue que le délégué ne participe pas à des réunions préalables de mise au point des projets.

5-4. La communication fait réagir !

La majorité des délégués trouvent la communication efficace, voire même un peu trop abondante. Selon eux « trop d'infos tue l'info ». Le problème essentiel en matière de communication va du Parc vers les habitants. En effet, mis à part la « fête du Parc » qui a lieu tous les ans dans la plupart des Parcs, les habitants, selon les délégués,

ne se sentent pas impliqués dans la vie du Parc, non seulement parce qu'ils ne se considèrent pas suffisamment informés mais aussi parce que beaucoup d'entre eux considèrent le Parc comme une contrainte plutôt qu'un atout pour leur territoire. La communication des Parcs est jugée assez faible en matière de grands projets, les habitants sont certes mis au courant des projets concernant leur secteur, mais la plupart du temps, ne sont pas au courant que c'est grâce au Parc qu'ils sont mis en œuvre !

Bien que la plupart des Parcs publient un « journal aux habitants » (exemple: « le pt'hibou de chemin pour le Périgord Limousin », « ligne bleue » pour le Lubéron), ces publications semblent passer inaperçues et selon les délégués « coûtent beaucoup trop d'argent au Parc ». Leur proposition est simple: au lieu de dépenser dans des journaux qui ne seront peut être pas lus, il faudrait davantage organiser des réunions publiques plusieurs fois par an invitant les citoyens à venir s'informer sur les actions du Parc dans leur secteur et à discuter de vive voix avec les techniciens du Parc, beaucoup trop méconnus de la population.

La conclusion des délégués sur ce point, lorsqu'il leur a été demandé « A votre avis, qu'est ce qui pourrait être fait pour intéresser les habitants à la vie du Parc », a été unanime: il faut davantage informer les habitants des projets constructifs menés sur leur territoire par le Parc pour qu'ils s'y intéressent un minimum.

5-5. Corrélation avec les résultats d'une analyse rapide de la communication écrite

Le Parc dans lequel la satisfaction des délégués est la plus grande n'est pas celui dont la communication est la plus abondante, loin s'en faut. Ce n'est pas celui qui offre le moins de contrainte pour les habitants, pourtant il n'a pas de mécontents. Sa communication présente plusieurs caractéristiques, le Parc n'y est jamais sujet, il n'est pas présenté comme acteur, même dans ses propres écrits, ce n'est pas le Parc qui fait, ce sont « les collectivités qui font le Parc » Il donne une large place aux résultats, se présente comme lieu de réflexion permanente, comme appui ou plateforme d'assemblage d'opérations. Il n'hésite pas à organiser des débats publics et à communiquer sur leur tenue.

A l'inverse, le Parc où la satisfaction devient critique, apparaît comme le plus prolifique en publications, ce qui lui est très souvent reproché par les délégués. Faut-il attribuer ces réactions aux attributs de sa communication ?

Genre de message à des administrés :

« Parce que les élus et techniciens des communes travaillent de plus en plus les questions de..., le Parc propose... »

Propos sentencieux :

« les paysagistes conseil invitent les exploitants agricoles à planter... »

« De plus en plus sensibles aux notions de patrimoine paysager..., ils (les agriculteurs) sont aujourd'hui nombreux à souhaiter faire des efforts ... »

Et même approche récupératrice vis-à-vis des initiatives ou des coopérations :

« grâce à un partenariat avec le Lycée ..., le Parc accompagne les professionnels de la filière... »

ANNEXE

ENQUÊTE AUPRÈS DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUX DES PNR

Parc naturel régional de :
Délégué de la commune de :
Nom :
Prénom :

BLOC 1 LE DÉLÉGUÉ LUI MÊME

Je vais tout d'abord vous poser quelques questions concernant vos mandats électifs :

- 1 Exercez-vous d'autres **mandats actuellement** ?
- 2 Ou avez-vous exercé d'autres **mandats** dans le **passé** ?
- 3 Exercez-vous une **profession** ?
- 4 Puis-je vous demander laquelle ?
Vos responsabilités au sein de votre profession ?

(Informations sur la motivation et les raisons de l'engagement du délégué dans la vie publique :)

- 5 Pour quelles **raisons** vous êtes vous **engagé dans la vie publique** et quelles ont été vos **motivations** ?
- 6 Quelles sont les **convictions** qui marquent votre action publique?
- 7 Et qu'en **attendez** vous ?

(Informations sur le rapport au territoire du délégué : QUESTION OPTION RESSENTI : il faut que le délégué comprenne que l'on veut arriver à déterminer quelle est sa relation au territoire)

Vous êtes délégué de la commune de « X » :

- 8 C'est aussi une commune du parc ?
- 9 Et vous y vivez depuis longtemps ?

Si oui :

- « Ah, donc vous connaissez bien le pays... »
- « Je peux vous demander dans quel type de maison vous habitez ? »
- Si moderne : « c'est une question de confort ? »
- Si ancienne : « j'aimerais beaucoup reprendre une maison ancienne pour ma part... », « Qu'utilisez-vous comme moyen de chauffage ? »
- « Vous m'avez dit que vous étiez sur ce territoire depuis longtemps, y existe-t-il des activités particulières (telles que la chasse ou la pêche) ? », « Vous-même, vous y participez ? »

Si non :

- « Vous connaissez néanmoins bien le pays ? »
- « Puis-je vous demander dans quel type de logement vous avez emménagé en arrivant dans cette commune ? »
- Reprendre questions du dessus...

BLOC 2

RAPPORT ENTRE LE DÉLÉGUÉ ET SES MANDATS

Maintenant, nous allons nous attarder sur les rapports que vous entretenez avec la commune et ses représentants

Vous représentez la (communauté de) commune de « X », au Parc Naturel Régional, comment cela se passe-t-il au niveau de la commune ? , c'est-à-dire, avec le maire, le Conseil Municipal...

1 Notamment, quels sont vos **rapports avec le maire** (ou le président de la communauté de communes ou de la communauté urbaine) **qui vous a élu délégué?**

2 Quand vous **participez à un Conseil Municipal** (et/ou en Conseil communautaire), **Comment cela se passe-t-il ?** c'est-à-dire quels sont les **sujets fréquemment abordés ?** (réussir à saisir les convictions de la commune, ses attentes...)

Réponse = pas le parc, alors, « parlez-vous de temps à autres du parc ? »

- Est-ce un sujet important ou pas lors de ces réunions?
- Vous est-il parfois demandé d'établir un compte rendu de l'activité de ce parc ? Si oui : fréquence ?

Réponse = le parc : « ah bon, c'est donc un thème important lors de ces réunions... »

- « Il vous est donc demandé d'établir un compte rendu de l'activité du parc ? »
- Cela arrive-t-il souvent ? Fréquence ?

3 Et concernant les **documents provenant du PNR se diffusent-ils facilement auprès du maire, des conseillers ou encore des habitants ?**

4 A propos de ces **habitants** justement, vous **posent-ils souvent des questions sur le parc ou ont-ils des propositions à émettre ?**

Si oui : « Plaidez-vous leurs demandes auprès du Conseil Municipal ? »

Si non : RIEN

BLOC 3

LES INTERVENTIONS EN COMITÉ SYNDICAL

Nous allons maintenant parler de vos interventions en Comité syndical du PNR: tout d'abord, d'une manière générale, comment cela se passe-t-il ?

- 1 Intervenez-vous **souvent** en comité syndical ?

Si non : « Quels obstacles rencontrez-vous à la prise de parole ? » (essayer de voir si la personne est intimidée par toutes ces personnalités, si elle est timide...)?

Si oui : « Estimez-vous que vos propositions sont prises en compte ? »
- 2 Où se trouve votre **propre intérêt à intervenir** dans ce comité syndical ?
- 3 De même, quel est **l'intérêt d'intervenir dans ces comités syndicaux pour vos mandants** ? (maire, président, conseillers municipaux et communautaires)

BLOC 4

PARTICIPATION DU DÉLÉGUÉ AU PROJET DU PNR

Nous allons maintenant parler des projets du PNR.

- 1 Etes-vous systématiquement **invité aux réunions de montage de projet concernant votre secteur** ?
- 2 Avez-vous beaucoup de **contacts avec l'équipe technique du PNR** ? Fréquence ?
- 3 Et par ailleurs, **participez-vous aux inaugurations ou aux présentations publiques** ?
Si oui, êtes-vous amené à intervenir ? Par quoi ?

(Les connaissances du délégué sur le projet de territoire du parc)

De plus,

- 4 Avez-vous **participé à l'élaboration du projet de territoire du PNR**, c'est à dire à l'élaboration de sa **charte** ?
- 5 Concernant ce projet de territoire, **les enjeux vous paraissent-ils toujours d'actualité** ?
(1^{er} bloc, c'est à dire les enjeux collectifs)
- 6 A votre avis, quelle est **l'importance de ce projet pour votre secteur géographique** ?

BLOCS 5 ET 6 LA COMMUNICATION

Abordons maintenant l'aspect communication, c'est à dire la manière dont le parc communique avec les communes concernées et les habitants.

Question introductive :

Pensez-vous tout d'abord que les informations circulent bien entre les PNR et les communes d'une part, et entre les PNR et les habitants d'autre part ?

BLOC 5 L'IMPLICATION DU DÉLÉGUÉ DANS LA COMMUNICATION DU PNR AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Concernant la communication du PNR avec les collectivités locale,

- 1 Que pensez-vous de leurs **relations** ?
- 2 Pouvez-vous parler de quelques **exemples de supports de communication diffusés par le PNR** et à qui ils sont destinés ?

S'il me donne des **noms de supports** :

« **Ce support vous paraît-il pertinent en termes d'information ?** »

2-1 LES ENJEUX

- 2-1-1 Quel est votre avis sur la place accordée aux personnes ayant discuté ces enjeux ?
- 2-1-2 Et, à votre avis, toutes les personnes concernées se sont mises d'accord sur ces enjeux ? (le diagnostic est-il partagé ?)
- 2-1-3 Les termes qui ont été employés pour ces enjeux ont-ils été choisis par tous les acteurs ? (Y a-t-il eu une formulation commune des enjeux ?)

2-2 LES PROJETS D'ACTION

- 2-2-1 Pensez-vous que les **enjeux de ces projets à venir y sont correctement rappelés?**
- 2-2-2 Le **partenariat ainsi que le mode opératoire de ces projets sont-ils mentionnés ?**
- 2-2-3 Un **appel à participation figure-t-il dans ces supports?**

2-3 LES ACTIONS EN COURS

- 2-3-1 Pensez-vous que les enjeux soient correctement rappelés dans ces supports ?
- 2-3-2 Font-ils mention du partenariat ainsi que du mode opératoire de ces actions ?
- 2-3-3 L'état d'avancement de ces actions est-il précisé ?

2-4 LA COMMUNICATION SUR LES RESULTATS

- 2-4-1 Les **résultats** sont-ils **ré-attribués** ?
- 2-4-2 Les **moyens d'évaluer ces résultats sont-ils précisés** ?
- 2-4-3 Est-ce que ces supports font figurer un certain nombre de **questionnements une fois que l'évaluation est achevée** ?

3 **Quittons maintenant les supports de communication mais restons dans le cadre de cette communication entre le PNR et les collectivités locales :**

« Quelle place vous est accordée et quel est votre champ d'action ? »

4 **Quelles sont selon vous les possibilités d'évolution ?**

5 **Et, en général quelles suites réserve-t-on à vos demandes ?** Pouvez-vous me donner quelques exemples ?

BLOC 6

L'IMPLICATION DU DÉLÉGUÉ DANS LA COMMUNICATION DU PNR AVEC LES HABITANTS

Concernant la communication du PNR avec les habitants,

- 1 Que pensez-vous de leurs **relations** ?
- 2 Pouvez-vous parler de quelques exemples de supports de communication diffusés par le PNR et à qui ils sont destinés ?

S'il me donne des noms de supports :

« Ce support vous paraît-il pertinent en termes d'information ? »

2-1 LES ENJEUX :

- 2-1-1 Quel est votre avis sur la **place accordée aux personnes ayant discuté ces enjeux** ?
- 2-1-2 Et, à votre avis, toutes les **personnes concernées se sont mises d'accord sur ces enjeux** ? (le diagnostic est-il partagé ?)
- 2-1-3 Les termes qui ont été employés pour ces enjeux ont-ils été choisis par tous les acteurs ? (Y a-t-il eu une formulation commune des enjeux ?)

2-2 LES PROJETS D'ACTION

- 2-2-1 Pensez-vous que les **enjeux de ces projets à venir y sont correctement rappelés**?
- 2-2-2 Le **partenariat ainsi que le mode opératoire de ces projets** sont-ils mentionnés ?
- 2-2-3 Un **appel à participation** figure-t-il dans ces supports?

2-3 LES ACTIONS EN COURS

- 2-3-1 Pensez-vous que les **enjeux soient correctement rappelés dans ces supports** ?
- 2-3-2 Font-ils **mention du partenariat ainsi que du mode opératoire de ces actions** ?
- 2-3-3 **L'état d'avancement** de ces actions est-il précisé ?

2-4 LA COMMUNICATION SUR LES RESULTATS

2-4-1 Les **résultats** sont-ils ré-attribués ?

2-4-2 Les **moyens d'évaluer ces résultats** sont-ils précisés ?

2-4-3 Est-ce que ces supports font figurer un certain nombre de **questionnements** **une fois que l'évaluation est achevée** ?

3 Quittons maintenant les supports de communication mais restons dans le cadre de cette communication entre le PNR et les habitants :

« Quelle place vous est accordée et quel est votre champ d'action ? »

4 Quelles sont selon vous les **possibilités d'évolution** ?

5 Et, en général **quelles suites réserve-t-on à vos demandes** ?
Pouvez-vous me donner quelques exemples ?

PRÉSENTATION DE RESTITUTION ET CONCLUSIONS

Ce travail d'enquête a été restitué par Monsieur Michel Moyrand, Président du Parc du Périgord-Limousin, Conseiller régional d'Aquitaine et Président de la Commission "Vie des Territoires" de la Fédération des Parcs lors des Journées Nationales des Parcs 2004 en Guyane.



Résultats de l'enquête

« gouvernance locale et participation citoyenne dans les Parcs naturels régionaux: le rôle actuel et futur du délégué communal »



Sommaire

- Contexte de l'enquête
- Le « parti pris »
- Les thèmes abordés avec les délégués interrogés
- Résultats quantitatifs
- Résultats qualitatifs
- Axes de progrès



Pourquoi cette enquête?

La commission « vie des territoires » a choisi pour 2004 deux axes de travail sur le thème de la démocratie locale:

- L'implication des délégués communaux
- Le fonctionnement participatif dans les Parcs



Le « parti pris » (quelles sont les bonnes questions ?)

Retenu

- S'interroger sur la gouvernance, c'est afficher la préoccupation d'une démarche de progrès
- chercher à mettre en valeur les points forts reconnus des PNR

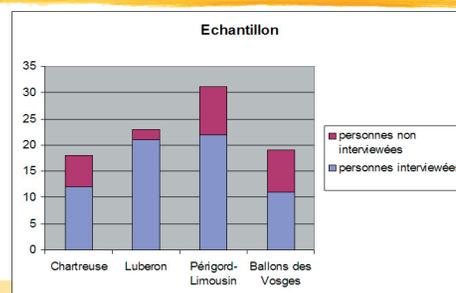


Le « parti pris » = valoriser les points forts reconnus des Parcs

- Une vision partagée des enjeux du territoire
- Un projet de territoire largement concerté et négocié
- Des partenariats et des instances de concertation diversifiées
- Une action évaluée en permanence
- Des animations participatives avec la population
- Une politique de communication en appui à l'opérationnel



4 PNR volontaires





66 interviews

Parc naturel régional de...	Echantillon	Personnes Injoignables et refus d'interviewes	Interviewes faites
Chartreuse	18	6	12
Luberon	23	2	21
Périgord-Limousin	31	9	22
Ballons des Vosges	19	8	11
TOTAL	91	25	66



Thèmes abordés avec les délégués interrogés (1)

- Description de ses mandats électifs
- motivation, engagement et relation au territoire
- rapports avec ses mandants
- connaissance et implication dans le projet de territoire du PNR
- intervention en comité syndical
- ... / ...



Thèmes abordés avec les délégués interrogés (2)

- participation à l'élaboration des projets du PNR
- implication dans la communication du PNR avec les collectivités locales
- implication dans la communication du PNR avec les habitants



extraits

- « *Quand on accepte d'être délégué, c'est qu'on est d'accord avec la Charte. Alors on utilise ses outils pour promouvoir son territoire* »
- « *Je m'exprime toujours librement. Il n'y pas des grands chefs et des petits en dessous* »
- « *Je m'emploie à mettre en acte la démocratie participative. Avec les jeunes c'est plus facile, ils sont plus volontiers acteurs de leur territoire* »
- « *Mes propositions ou mes demandes sont toujours écoutées attentivement* »



extraits

- « *Les délégués ont le sentiment d'être la 5ème roue du carrosse: ce sont les Conseillers Généraux et les Conseillers Régionaux qui sont au 1er plan. Les votes en comité syndical sont des enregistrements plutôt que des votes* »
- « *Il faut que ça change un peu car il s'agit surtout d'un travail entre les hauts placés. Les délégués aimeraient qu'il y ait plus de réunions préparatoires, plus de mise au courant* »
- « *Le parc distribue ses idées au lieu d'écouter celles des autres* »



extraits

- « *La charte est mise au point par des administrateurs à la manière dont il leur convient et non comme elle convient aux acteurs* »
- « *Certaines choses réalisées me paraissent de second plan: je m'intéresse plus à l'économie qu'aux chauves souris !* »
- « *Les projets du Parc devraient avoir une connotation économique plutôt que de rappeler sans cesse qui l'on est et d'où l'on vient !* »

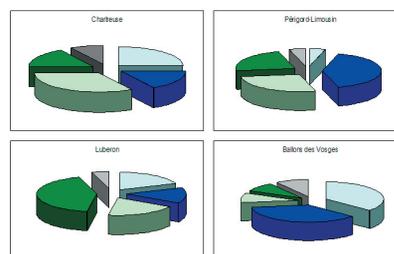


Résultats quantitatifs



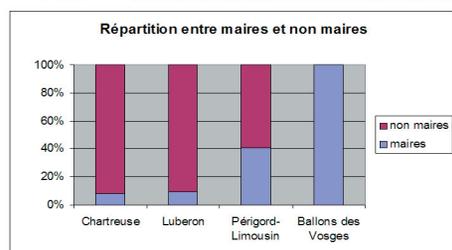
Actifs / retraités, secteur privé / secteur public

- Légende:
- Actifs secteur public
 - Retraités secteur public
 - Actifs secteur privé
 - Retraités secteur privé
 - Sans activité professionnelle
 - Non réponse

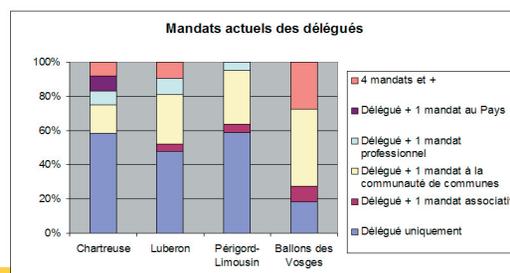




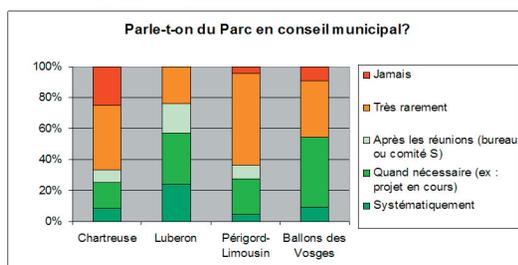
Maires / « non maires »



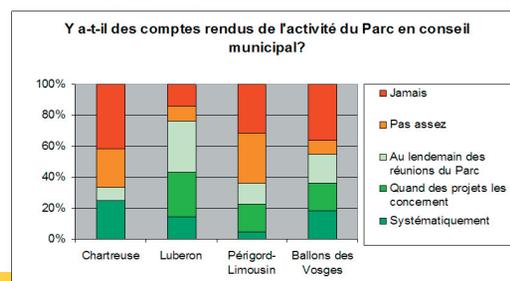
Autres mandats des délégués



Les délégués en conseil municipal



Les délégués en conseil municipal



Résultats qualitatifs



Constats:

- Des différences constatées entre les Parcs anciens (Luberon et Ballons des Vosges) et les Parcs plus jeunes (Chartreuse et Périgord-Limousin)
effet du temps nécessaire à un ancrage
ou effet d'une communication plus mûre ?

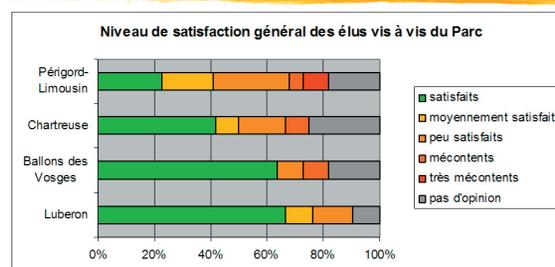


Constats (2):

- Différences entre communes centrales et communes périphériques (notamment en Chartreuse pour les délégués du massif et ceux de la vallée)
- Critiques diverses sur le déroulement des réunions en comité syndical du Parc
- Superposition des structures (communautés de communes, Parc, Pays, communautés d'agglomérations...) altère la lisibilité



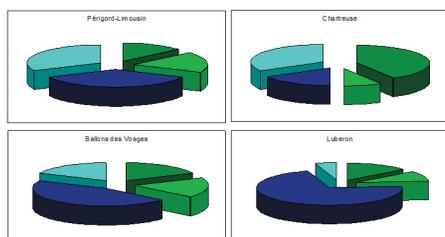
Critère global de satisfaction





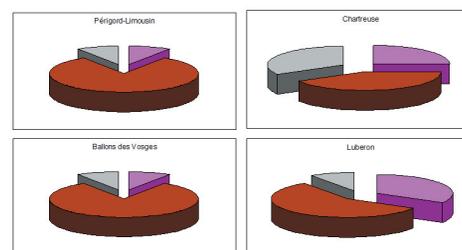
Type de rapport aux Parcs des délégués

Légende:
■ Sympathie
■ Déception
■ Utile
■ Pas utile



« Culture Parc » des délégués communaux

Légende:
■ Participation
■ Résultats Parc
■ Pas d'opinion



les enjeux partagés sont mieux perçus:

- Quand ils sont attachés à leur territoire
- Quand ils il y a un rapport de sympathie au Parc
(Chartreuse, Périgord-Limousin)
- Quand la participation des délégués est développée
- Quand ils sont impliqués dans une logique de projet
(Chartreuse, Luberon)



Effets de la communication du PNR:

- Une communication abondante n'est pas un atout (souvent elle « prêche dans le désert »)
- La communication « d'écoute » apporte un plus (ex Lubéron):
 - En mettant en scène les acteurs
 - En donnant place au débat
 - En affichant les résultats



Démarche de progrès proposée:

- pour mobiliser, partager les enjeux;
- pour rassembler, s'appuyer sur la vision commune du diagnostic et du projet de territoire;
- pour progresser, rendre publique l'évaluation et les interrogations qu'elle génère.



Démarche de progrès proposée:

- Réinventer une culture du débat et de la délibération;
- Recentrer la communication et la placer au cœur de la stratégie;
- Former les équipes à la communication auprès des équipes municipales