

Une nouvelle forme d'implication citoyenne

La France fonctionne avec un système fondé sur l'héritage révolutionnaire et napoléonien, avec une culture de l'Etat prédominant. Nous confondons souvent république et démocratie avec centralisme. Selon les schémas traditionnels encore en usage, le développement local peut ainsi s'enfermer dans des jeux d'acteurs convenus — élus, acteurs sociaux, institutions — avec, au-dessus de la mêlée, un Etat gérant un système de procédures lourdes. C'est aussi la tradition "gauloise", les tribus défendant étroitement leurs intérêts sans idée de solidarité territoriale.

Cette situation se heurte aujourd'hui à des phénomènes nouveaux :

- la globalisation du Monde avec des effets locaux parfois violents (délocalisations, chômage …)
- la décentralisation avec des compétences redistribuées vers les territoires
- le divorce de plus en plus marqué entre d'une part, les acteurs traditionnels de la vie publique et, d'autre part, la société civile, le simple citoyen
- l'évolution de la demande citoyenne avec simultanément une frange de la société qui s'éloigne, notamment par l'abstention, de toute forme de participation à la vie publique, et une autre partie grandissante qui veut s'insérer davantage dans les processus de décision pour affirmer la volonté d'un développement plus respectueux des hommes et du milieu naturel

Ainsi, nos échelles traditionnelles d'exercice de la démocratie représentative que sont l'Etat, le département et la commune sont peu à peu doublées par les échelles de la décision que sont l'Europe, la région et l'intercommunalité. Dans ce contexte, l'idée de développement local ne concerne pas seulement les champs de l'économie, du social, de l'environnement, mais aussi de plus en plus celui de la participation des citoyens.

Les Conseils de Développement constituent une réelle innovation en matière d'implication citoyenne. La souplesse de la loi, rare en France, a permis que ces Conseils soient finalement assez conformes à la sociologie française. Toutes les configurations se rencontrent, de l'autonomie à l'encadrement strict, mais cette souplesse et ce pragmatisme sont aussi une garantie de pérennité.

Les Conseils sont des éléments d'articulation entre les attentes de la société civile et les contraintes des décideurs désignés par le suffrage universel. Ces derniers exercent une charge et des responsabilités de plus en plus lourdes. Ils ont à faire face à des compétences décentralisées nouvelles, à un enchaînement continu de problématiques, à des sollicitations de la population souvent exigeantes et contradictoires et à la mise en œuvre de procédures toujours plus nombreuses et dont la cohérence est parfois… à rechercher.

Mais le Conseil de Développement ne peut prétendre être un contre-pouvoir organisé qui s'érigerait en juge du politique. La démocratie représentative confie aux élus, et c'est leur honneur, la responsabilité de la décision et de son exécution. Le Conseil peut servir à mieux cerner les problématiques, à porter l'expression de mouvements, de tendances, d'évolutions qui se dessinent dans la société. En ce sens, il doit aider les élus à mieux et plus rapidement appréhender certaines mutations sociétales. En outre, aujourd'hui la société française doute d'elle-même, il est donc nécessaire de conforter des lieux de solidarité, de maintien du lien social. Au-delà de clivages traditionnels souvent superficiels, les Conseils de Développement peuvent constituer de véritables lieux d'échanges, de dialogues, de confrontations des expériences et des pratiques mais aussi sûrement d'impertinence constructive et de production de "plus-values collectives".

La société, - en premier lieu ses édiles - a besoin que le système démocratique se renouvelle. Qu'ils soient chefs d'entreprise, syndicalistes, parents d'élèves, consommateurs, défenseurs du cadre de vie, universitaires, jeunes, vieux…tous ces citoyens bâtissent la société au quotidien et il faut les entendre au-delà de la simple expression électorale. Les Conseils de Développement, parmi d'autres outils, peuvent participer, grâce à ce foisonnement de la société civile, à l'invention d'un nouveau mode du "vivre ensemble". Par nature, la société civile est en mouvement et en évolution permanente et les élus décideurs auraient tort de ne pas s'appuyer sur ce gisement de savoir-faire et d'intelligence.

Des outils de solidarité et de prospective territoriale

Quand Raymond Barre et Jean-Marc Ayrault en 1995 ont lancé simultanément, à Lyon la démarche Millénaire 3 et à Nantes le Projet 2005, ils souhaitaient renouveler l'exercice de la prospective territoriale. Ils ont ainsi voulu ouvrir portes et fenêtres et bâtir un projet de développement global associant le maximum d'acteurs. À partir de ces expériences, la démonstration a été faite de l'intérêt d'émanciper la prospective des seuls cercles d'initiés que sont les élus, les hauts fonctionnaires et les experts de tous ordres. Les bureaux d'études spécialisés ne font que "normaliser" la prospective en en faisant un outil technique tandis que la prospective n'est pas la prévision, elle ne cherche pas à écrire l'avenir mais à imaginer des futurs possibles.

Nous vivons des changements technologiques, économiques, sociaux, environnementaux de grande ampleur. Mal compris et donc peu maîtrisés, ils brouillent l'action des institutions et des territoires dans lesquels les réseaux d'acteurs remplacent les systèmes hiérarchiques. Nous devons faire face à la fois à l'incertitude et à la complexité.

Dans ce contexte, nous avons besoin d'anticiper et les citoyens par leurs vécus perçoivent très vite les mutations. Cette capacité citoyenne d'anticipation doit être valorisée pour fonder une démarche prospective basée sur la multiplication des échanges, des croisements et des dialogues pour lutter contre les systèmes figés. La société a besoin de mélanges permanents pour rechercher ses repères et les renouveler. Il y a une nouvelle définition de "l'expertise" à inventer, pour qu'elle ne soit plus le produit de la seule réflexion de spécialistes, mais plutôt le mélange permanent et changeant de la multitude des informations et des données produites par les acteurs de la vie sociale d'aujourd'hui.

La démarche prospective est donc le moyen d'animer une communauté locale toute entière, pour mieux la situer dans son époque et lui permettre d'élaborer un projet de développement global à la mise en œuvre duquel chacun est associé. L'exercice de prospective se fait à différentes échelles sur tout ce qui contribue au renforcement de la cohésion économique, sociale, environnementale et culturelle, comme à l'amélioration des conditions de vie de tous les citoyens. Le souhait collectif est celui du développement harmonieux et durable des territoires et, pour atteindre cet objectif, chacun, élu, professionnel, habitant doit participer au processus et jouer son rôle.

Dès lors, il convient de trouver des modes de fonctionnement, gratifiant toutes les parties, performants et pérennes. La réflexion prospective doit être permanente. Elle suppose aujourd'hui une approche renouvelée de l'évaluation, de la veille stratégique, de la mise en œuvre de partenariats. Dans cette démarche, à l'opposé des pratiques habituelles des technostructures, la participation des citoyens est un des éléments-clés de la réussite. Les Conseils de Développement sont au cœur de ces enjeux et constituent des outils précieux de la prospective territoriale.

Une démocratie participative inexorable

Quelles que soient la faiblesse actuelle de certains Conseils de Développement, ils sont un des éléments de cette démocratie participative, voulue par un grand nombre de citoyens. Il ne s'agit pas de remettre en cause la démocratie représentative mais au contraire de la conforter. Les citoyens ne sont pas plus individualistes qu'avant, mais ils sont en revanche beaucoup plus autonomes. Cette autonomie est la caractéristique majeure de la société d'aujourd'hui. Notre société doit aussi être

extrêmement attentive à ne pas fonctionner refermée sur elle-même car elle risque de marginaliser des pans entiers de sa population. Nos grilles d'analyse sont anciennes et imprégnées d'idéologies diverses, elles faussent souvent les appréciations et nous brouillent l'analyse de la réalité : la France a beaucoup changé dans sa structure sociale et ses réalités territoriales. Notre système technique politique et administratif repose sur des schémas obsolètes qui sont ceux de la France à dominante rurale. La ville donne aujourd'hui le "la", de l'économie, de la culture, en un mot, du développement. Cela fait apparaître un monde dans lequel la multi-appartenance devient de plus en plus évidente. Chacun appartient à des territoires différents selon les moments de sa vie (origine, travail, habitat, loisirs). Le monde se globalise en faisant naître des identités multiples dans des territoires de vie emboîtés donnant naissance à une pluri-citoyenneté. La demande citoyenne évolue donc très rapidement. L'éducation, la formation, l'utilisation massive, notamment chez les plus jeunes, des technologies de l'information, créent de nouvelles formes de citoyenneté.

Le civisme prend de nouveaux aspects, il n'a pas disparu, mais opère autrement. Il est moins marqué par des repères idéologiques, il est peut-être plus ponctuel mais reste tout aussi fort. Il résulte largement d'une pratique du "zapping" que les jeunes générations utilisent abondamment et souvent avec dextérité. Certains d'entre nous s'étonnent et ne comprennent pas toujours ce "zapping" politique, cette "volatilité". Nous avons -si nous voulons être réalistes- à intégrer cette évolution sociale dans toutes ses dimensions.

L'engagement social n'a pas disparu, il a évolué. Il reste le fondement de l'action humaine. Il faut simplement être attentif aux formes qu'il prend et l'observer avec l'éclairage donné par le siècle naissant. Aujourd'hui il y a plus de ressources "civiques" mobilisables pour la vie concrète que d'engagement pour la vie politique. Cela fait naître un besoin d'espaces sociaux nouveaux pour la respiration démocratique. C'est cette révolution culturelle-là qui compte, celle qui fait tendre vers une éthique de la discussion ouverte le plus largement possible aux autres, exigeante, faite d'écoute, de respect des autres et surtout d'apprentissage du débat. La formation d'une opinion c'est d'abord la mise en œuvre d'une capacité à débattre et à écouter. Les opinions, les jugements sont souvent formulés de manière péremptoire sur la base de convictions exprimées sans nuances, mais aussi à partir d'éléments d'information souvent modestes, de connaissances superficielles, d'informations formatées culturellement, de présupposés idéologiques. La plus-value citoyenne la moins contestable réside dans l'élargissement du débat et dans l'ouverture aux autres et aux opinions les plus diverses, méthode qui permet un enrichissement et une sorte de "catharsis" bienfaisante.

Une nouvelle culture de la décision

Cette demande citoyenne conduit à la recherche d'une nouvelle culture de la gestion publique dans laquelle la manière de prendre une décision est aussi importante que la décision elle-même. Il faut insister sur ce concept qui ne doit pas déboucher sur une paralysie de l'action publique (on discute à perte de vue sans jamais décider) mais au contraire sur un débat permettant la construction de projets partagés et leur bonne réalisation. L'intelligence des hommes politiques doit consister aujourd'hui à adapter le dispositif de gestion de l'action publique à une population qui s'invente de nouvelles références, et de nouvelles manières de vivre. L'écoute des citoyens doit ainsi s'organiser en dehors des temps électoraux.

Il y a bien évidemment des écueils. Ce n'est pas parce qu'on est simple citoyen qu'on a forcément raison par rapport à l'élu : il peut aussi y avoir une "idéologie citoyenne". Mais la vieille France a changé et va changer encore plus dans son environnement européen mondialisé. Le potentiel citoyen est de plus en plus important et s'appuyer sur lui est un atout politique de première importance. Il y a des envies, des idées, des projets partout dans la société : il faut les faire éclore pour qu'ils interpellent notre vieux système administratif.

Cet apport citoyen va constituer dans l'avenir la marque des territoires qui gagnent. Il y a une nécessité de bâtir des projets partagés par le plus grand nombre. Sans cet effort de débats et d'échanges, il y aura des blocages, des exclusions. Les territoires qui placent la démocratie participative, avec des formes adaptées selon les spécificités locales, parmi leurs priorités seront ceux qui se développeront le mieux demain.

Dans ce contexte, les conseils de développement et la démocratie participative ne sont ni un luxe ni un gadget mais une nécessité liée à la situation actuelle.



INTRODUCTION

AUX 6èmes RENCONTRES NATIONALES DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT des 2 et 3 juin 2005 à Saint-Quentin-en-Yvelines

Jean-Joseph Régent

Porte parole de la Coordination nationale des Conseils de développement, Président du Conseil de développement de Nantes

Philippe Marguerit

Membre de la Coordination des Conseils de développement, Président du Conseil de développement de St Quentin en Yvelines, Organisateur de la Rencontre nationale 2005

CONSTRUIRE ENSEMBLE POUR MIEUX VIVRE ENSEMBLE

Les citoyens au cœur du développement des territoires

La vie des territoires urbains et ruraux évolue sous l'effet de plusieurs phénomènes. En se globalisant notre espace change de dimension et la perception et le rôle des différents territoires se modifient. Par ailleurs, notre mode de développement inquiète : d'une part, il génère précarisation et marginalisation pour certaines parties de la population et d'autre part il est déstabilisant et menaçant pour l'environnement. Enfin, les citoyens, formés, informés disposant de tous les outils pour apprendre, échanger avec d'autres - parfois lointains - ne se satisfont plus des seules échéances électorales pour introduire leurs opinions dans la conduite des affaires et le débat public surtout lorsqu'il les concerne directement.

C'est dans ce contexte que sont apparus les mots de mondialisation, de développement durable, de décentralisation et de "démocratie participative". Les Conseils de Développement, tels qu'ils ont été créés par la loi d'orientation de juin 1999, dite "loi Voynet", constituent un des éléments de cette démocratie moderne. Les effets de mode et les mots recouvrent souvent des définitions différentes selon ceux qui les emploient, mais ils traduisent une évolution politique et sociale fondamentale.

La création des Conseils de développement a ouvert une nouvelle voie pour favoriser la participation concrète des citoyens aux choix d'avenir de leurs territoires, Agglomérations et Pays. Ces Conseils donnent la possibilité d'un nouveau souffle à la vie démocratique et confortent l'évolution d'un paysage français "intercommunalisé" qui modifie profondément nos structures territoriales.

Ce nouveau paysage territorial est en premier celui des Agglomérations. Globalement 80 % des Français vivent dans un système urbain, avec des comportements sociaux et des modes de vie qui ont modifié les mentalités. Ce nouveau paysage est aussi celui des Pays, nouvelle géographie des bassins de vie et des territoires de projets et d'adaptation à cette évolution générale.

d'adaptation à cette évolution générale.

Les Conseils de Développement ont, selon la loi, un caractère obligatoire. La situation actuelle fait cependant apparaître des réalités très diverses. Certains Conseils ont été constitués uniquement pour la signature du projet d'agglomération ou de la Charte de pays. D'autres correspondent à des démarches de démocratie participative plus approfondies. Quelle que soit la nature de ces Conseils, ils mettent en lumière un certain nombre d'éléments utiles à l'analyse et à la connaissance du nouveau paysage territorial. Chaque Conseil est ainsi le produit d'une culture locale, faite de traditions dans les relations sociales, dans l'histoire politique, dans la force du mouvement associatif : il révèle ce que sont les territoires au plus profond d'eux-mêmes. Il n'y a pas de modèle uniforme de Conseil, pas de recette unique applicable à toute situation territoriale. La loi précise que les Conseils s'organisent librement, ce qui laisse une grande marge de manœuvre pour leur composition et leur fonctionnement. En règle générale, ils font une large place à la vie associative. Leur diversité est leur force, ils sont le reflet de territoires différents les uns des autres par la taille et les préoccupations qui les animent. Les Agglomérations ne sont pas homogènes, pas plus que les Pays qui peuvent parfois inclure des pôles urbains à l'intérieur de leur périmètre alors que d'autres sont plus ruraux.