

LES AGGLOMÉRATIONS ET LA DÉCENTRALISATION

AVIS DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT
SOLLICITÉ PAR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES

**METTRE LE FAIT URBAIN ET
LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE
AU COEUR DE LA RÉFORME**

Pr ambule

Le Président de la Communauté Urbaine de Nantes a demandé au Conseil de développement d'étudier les propositions adoptées sur le projet de réforme de la décentralisation par les Présidents des 14 Communautés Urbaines de France en octobre 2002 à Marseille. Compte tenu de son expérience et de ses travaux antérieurs, le Conseil a été sollicité pour un avis sur la place des agglomérations dans cette réforme.

Le Conseil, il faut le rappeler, est formé de citoyens libres et indépendants d'origines très diverses, réunis dans une instance non institutionnalisée. Au fil des années, ces citoyens ont organisé une nouvelle forme de débat démocratique et un mode original d'élaboration de son expression destinée aux élus. Le dispositif adopté repose sur le respect des personnes et le partage sans réserves des informations, d'une manière qui réduit les inégalités de formation et de situation sociale des individus face aux différents thèmes examinés. Il permet d'appréhender, sans conflits, une réflexion nourrie par des débats très ouverts sur les problèmes concernant la Communauté Urbaine nantaise : ceux qui nous sont soumis ou ceux que les citoyens, par la voie de leurs institutions et leurs associations, font connaître et dont nous nous saisissons.

La décentralisation, évoquée aujourd'hui, est un thème récurrent dans l'histoire politico-administrative française. L'évolution actuelle des techniques et des mœurs lui donne aujourd'hui de nouvelles dimensions qui suscitent des initiatives politiques. Les citoyens sont en mesure d'appréhender et de participer à la réflexion préalable aux choix à faire pour l'organisation et le développement de ce qu'ils ressentent comme leur "Communauté de vie et d'intérêts". C'est en particulier dans les ensembles urbains, qui sont les nouvelles formes de l'évolution de la vie économique et sociale, qu'apparaît la notion de "gouvernance". C'est une appellation nouvelle d'un dispositif permettant d'associer, sous des formes diverses, les citoyens concernés à l'examen et à la réflexion sur les orientations et les choix qui sont de la responsabilité des élus. Ce n'est pas une mode, mais à la lumière de notre expérience, une nécessité profonde qui concourt à favoriser l'harmonie sociale et assurer les bases d'une solidarité effective. La contribution au débat démocratique des citoyens est très importante pour favoriser la compréhension des objectifs poursuivis et entraîner l'adhésion, pour que la réforme de la décentralisation et ses effets soit intégrés par tous dans la vie quotidienne.

Méthode

Le Conseil de Développement se fonde sur sa pratique du débat pour mettre en oeuvre une approche du dossier permettant une large participation des membres du Conseil mais aussi celle des divers correspondants associés par leurs institutions et associations à nos travaux. Il est apparu nettement, après nos premiers échanges et une analyse des diverses contributions reçues, une série de questions récurrentes :

Comment sont répartis aujourd'hui en France les pouvoirs politiques et administratifs ?
Qui fait quoi et pourquoi ?

Les territoires politiques et administratifs actuels correspondent-ils encore à la réalité des territoires dessinés par le vécu des citoyens des grands ensembles urbains ?

La décentralisation favorise-t-elle l'insertion du citoyen dans le processus de décision ?

La réforme permettra-t-elle une amélioration des performances du dispositif administratif et facilitera-t-elle sa compréhension par les citoyens ?

Quels progrès de l'organisation de la vie démocratique sont visés pour améliorer la participation des citoyens ?

À partir de ces questions et de son expérience de plusieurs années en matière d'expression de la société civile, le Conseil de Développement a élaboré un avis appuyé sur l'analyse des réalités sociales et humaines et sur l'élaboration de propositions concrètes. Les débats du Conseil et les contributions écrites spécifiques fournies par les membres ont fait naturellement apparaître deux points forts, sans la prise en compte desquels la réforme de la décentralisation restera inachevée :

Le développement continu du fait urbain et de son corollaire institutionnel : l'intercommunalité

Le besoin de nouvelles formes de participation citoyenne

Ces deux points sont intimement liés l'un à l'autre parce qu'ils constituent aujourd'hui l'essence de la vie en société. Traiter l'un sans l'autre serait vain.

Plan de l'Avis

1- Les territoires vécus par les citoyens

- le fait urbain et ses effets
- le développement de la multi-appartenance territoriale
- une nouvelle solidarité : l'Europe
- l'allongement de la vie : une nouvelle dimension sociale

2- La Société civile émergente et ses manifestations

- l'observation de la réalité citoyenne
- l'intégration des enseignements du Conseil de Développement de Nantes
- l'évolution de la vie démocratique

3- Mutations de l'Etat et attentes citoyennes

- l'effet "Europe" et les mutations institutionnelles
- les attentes citoyennes
 - . la solidarité entre territoires
 - . la qualité et l'accès aux services publics
 - . une fiscalité compréhensible
- définir les fonctions de la gouvernance
- reformuler la notion d'intérêt général

4- Propositions pour largir la réforme en cours

- **conforter la dimension humaine**
 - . développer la démocratie participative
 - . fortifier la vie en commun par l'éducation civique
 - . ouvrir davantage la vie politique aux citoyens
 - . enrichir la formation des cadres territoriaux
- **enrichir la dimension institutionnelle**
 - . élargir la capacité d'expérimentation
 - . encourager la coopération inter-institutions
 - . organiser l'évaluation des politiques publiques

1 - Les territoires vécus par les citoyens

Le fait urbain et ses effets

La prééminence du “fait urbain” est une réalité qui ne peut pas être niée. **80 % des Français vivent dans les aires urbaines** qui couvrent 20 % du territoire. La question urbaine est donc au cœur de l'évolution de la société. Pourtant **la réforme de la décentralisation prend peu en compte cet aspect et semble conforter une vision territoriale qui ne s'appuie pas sur l'évolution réelle des territoires**.

Il s'agit d'aborder cette question sans idéologie et sans opposer, de manière manichéenne, l'urbain au rural.

Le Conseil de Développement souhaite, à ce propos, nuancer le discours porté par les techniciens qui décrivent souvent les urbains comme une entité monolithique. Le “système urbain” est infiniment complexe et la Ville est multiple. Les 80 % de français répertoriés comme “urbains” vivent en fait des réalités territoriales différentes. Il y a des échelons : de la ville ramassée (cœur de ville) à la ville étalée (péri-urbain) jusqu'à la ville dilatée aux franges de ce qui reste de rural. Les campagnes elles-mêmes sont devenues des éléments d'un espace organisé en fonction de l'urbain.

Incontestablement, le mode de vie urbain est devenu dominant et cette situation génère des bouleversements sociaux considérables, actuels ou à venir.

La traduction institutionnelle du fait urbain est l'intercommunalité. Il y a aujourd'hui en France 143 Communautés d'Agglomération et 14 Communautés Urbaines. L'intercommunalité régit la vie quotidienne de plus en plus d'habitants. C'est une réalité incontournable et toute réforme de l'organisation territoriale ne peut être complète sans la prendre en compte. Les grands centres urbains ne peuvent plus être appréhendés seulement du point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement. Ils font naître des solidarités nouvelles que créent le développement économique, culturel et sportif et avec elles des forces d'attraction supplémentaires. La dimension rurale et ce qu'elle a implanté dans la conscience politique française reste hypertrophiée face aux réalités du monde d'aujourd'hui.

Les schémas anciens ont la vie dure et un certain état d'esprit français semble aboutir à valoriser toujours plus la “commune”... tout en ignorant la “ville”.

Le développement de la multi-appartenance territoriale

En même temps qu'il se globalise, le monde s'appuie sur des identités multiples et emboîtées. L'explosion de la mobilité a fait voler en éclats le maillage du territoire. On a beaucoup réfléchi à la “recherche du territoire pertinent”. Cette interrogation est

peut-être vaine dans la mesure où **il n'existe pas "un" territoire pertinent mais plusieurs en même temps.** Le puzzle territorial se transforme en un ensemble répondant aux notions de réseaux, de flux, de polarisation... L'appartenance spatiale devient différente de l'appartenance sociale.

Les rapports à l'espace se lisent dans les comportements et dans de nouveaux modes de vie associative qui transcendent allègrement les territoires institutionnalisés. Les jeunes générations appartiennent à plusieurs territoires en même temps, selon leurs fonctions.

Dès lors, **il ne s'agit plus de "découper" le territoire mais d'organiser les interfaces entre les espaces,** lesquels ont des limites floues. La notion de "frontière-membrane", au sens de limite filtrante mais sans étanchéité correspond à une nouvelle réalité.

Dans ce contexte de territoires "non finis", il s'agit de recomposer et d'articuler d'une autre manière les fonctions spatiales : espaces de vie fondés sur les réalités économiques et sociales, espaces de décision fondés sur une redéfinition du statut des élus et des droits des citoyens, espaces de solidarités fondés sur la fiscalité, la redistribution...

Ces espaces peuvent être rigides ou dynamiques et l'art de les gouverner réside dans la capacité à gérer les écarts, les décalages et les interfaces. Cette situation est complexe, déstabilisante et difficile à appréhender mais elle correspond à **un monde émergent qui est celui de la combinaison des lieux et des réseaux** (nouveaux mouvements citoyens, communautés internet...).

Une nouvelle solidarité : l'Europe

Le développement de l'échelon européen, c'est-à-dire d'une autre dimension de solidarité, influe de plus en plus sur la vie quotidienne de la population. Cette dimension nouvelle qui n'est pas réellement prise en compte est celle de l'avenir. Les caractéristiques moyennes de l'Europe (celle des 15) recourent très largement celles de la France.

80 % des Européens, soit près de 300 millions d'habitants vivent dans un système urbain. C'est dans ce nouvel espace, qui se dessine et s'élargit, que se définissent les conditions du développement urbain durable. Les villes à l'échelon européen ont à relever plusieurs défis : d'abord celui de la mondialisation et de ses effets et aussi celui de traiter les conséquences sociales des ruptures que font naître l'évolution technologique et la mondialisation des marchés.

Les grands pôles urbains européens ont un effet de polarisation et d'enracinement des activités des territoires qui les entourent. À ce titre, leur organisation ne peut plus s'envisager simplement dans le seul cadre national.

L'allongement de la vie : une nouvelle dimension sociale

À l'horizon 2030, un tiers de la population aura plus de 60 ans, y compris dans les grands centres urbains.

L'allongement de la durée de vie a des conséquences qui se mesurent tous les jours en termes économiques. Une approche ancienne de cette question conduit à envisager les mesures d'anticipation en termes médicaux, d'équipements... Il faut renouveler cette approche et prendre en compte **l'aspect fort remarquablement positif de cette nouvelle donne de la condition humaine.** La vie ne se décompose plus de la même manière qu'autrefois, elle offre après la période professionnelle une autre période aussi longue qui doit être mise à profit pour une nouvelle organisation du "vivre-ensemble".

2- La société civile émergente et ses manifestations

L'observation de la réalité citoyenne

Ils sont chefs d'entreprise, syndicalistes, parents d'élèves, consommateurs, défenseurs du cadre de vie, universitaires, jeunes, vieux, actifs ou non, souvent anonymes, inaperçus... ils façonnent la société au quotidien et constituent ce qu'on appelle la société civile.

Ces citoyens sont les acteurs essentiels de la vie économique, sociale, culturelle, sportive... et ils rendent inexorable la montée en puissance de la société civile. Ici ou là, les expériences qui organisent son expression deviennent chaque jour plus nombreuses. Elles prennent des formes variées : conseils de quartier, forum d'habitants, associations diverses, parfois contradictoires... Elles traduisent toutes **une volonté forte d'engagement mais avec une faible empreinte idéologique.**

Dans ce contexte, des citoyens de plus en plus formés, éduqués, mobiles, curieux, inventifs ne se contentent plus d'une démocratie qui leur donne seulement le droit à l'expression périodique. Ils aspirent à un épanouissement personnel légitime et cherchent à **inventer un nouveau civisme** qui s'exprime aujourd'hui par la création de mouvements divers qui défendent aussi bien la vie de quartier que l'action humanitaire internationale, la protection de l'environnement, les droits de l'homme, l'intervention citoyenne, les minorités ethniques ou sexuelles...

L'adéquation de cette aspiration avec le système institutionnel de décision politique est encore loin d'être parfaite et la définition du "bien commun" devient toujours plus complexe.

C'est pourtant cette réalité citoyenne qu'il faut prendre en compte aujourd'hui. Elle est parfois difficile à saisir, contradictoire. Les comportements sociaux n'obéissent plus aux normes anciennes et sont plus proches du "zapping" que de la réflexion ordonnée. Et pourtant **cette nouvelle citoyenneté est une source immense de renouvellement de la démocratie**. C'est sur elle que doivent s'appuyer, sans la craindre, les élus à tous niveaux.

Les Conseils de Développement sont un élément de ce ressourcement démocratique et, à ce titre, ils représentent une grande chance puisqu'ils peuvent mobiliser des citoyens qui, à leur tour, servent de relais d'information.

L'intégration des enseignements du Conseil de Développement de Nantes

Le Conseil de Développement de Nantes, premier en France avec Lyon, a démontré le caractère désormais incontournable de l'association de la société civile à la décision intercommunale. On ne pourra plus revenir en arrière et les enseignements nantais sont très utiles.

L'expérience nantaise montre que, dans une situation de total bénévolat, **des citoyens de toutes origines et de niveaux très différents se sentent concernés et mobilisés par une réflexion sur l'avenir de leur communauté de vie et d'intérêts**. Cette participation de la société civile favorise une réflexion plus riche et une meilleure vision globale du devenir d'un territoire puisqu'elle permet d'intégrer toutes les familles d'acteurs

À son niveau, le Conseil de Développement invente au quotidien **une nouvelle culture de l'échange et du débat**. Il est non seulement un lieu d'expression libre mais aussi un espace de pensée expérimentale. L'organisation conviviale, non institutionnelle, permet l'avancée d'idées qui s'ajustent au fil de la discussion.

Loin d'être une justification pour le pouvoir politique, le Conseil de Développement de Nantes, comme tous ceux qui naissent un peu partout en France, va prendre une place de plus en plus grande dans le paysage de la gouvernance locale. Non seulement l'ensemble des grands débats sur l'aménagement de l'Agglomération et de la Métropole ont vocation à y être alimentés, mais aussi et surtout, le Conseil peut devenir le lieu (parmi d'autres) où s'exprime **une manière d'imaginer la ville autrement**. C'est l'espace où les nouveaux modes de vie, les nouveaux comportements sociaux peuvent être analysés sereinement. C'est aussi le lieu où le caractère confiant, quasi-amical, des débats rend possible une approche où chacun peut dépasser la représentation de sa seule sphère d'origine.

L' évolution de la vie démocratique

La démocratie représentative s'exerce en France depuis un bon siècle mais l'électeur d'aujourd'hui a peu de points communs avec son aïeul de 1900. Ses pratiques sociales, culturelles, techniques ont été bouleversées et pourtant il exerce toujours ses prérogatives de citoyen à peu près dans les mêmes territoires institutionnels de la démocratie : la commune, le département et l'Etat.

Aujourd'hui d'autres territoires apparaissent pour lesquels le citoyen se sent à la fois très concerné... mais peu consulté. Progressivement, trois niveaux importants et nouveaux de décisions politiques apparaissent : l'Europe, la Région et la Ville dans sa forme intercommunale. Ces territoires, qui sont désormais ceux de la décision, ont une légitimité démocratique, Région mise à part, très indirecte.

La vie démocratique continue pourtant de s'exercer comme si le contexte n'avait pas changé depuis un siècle . La représentation démocratique a tendance à s'éloigner de la réalité et les citoyens perçoivent ce décalage avec un certain scepticisme. **Les canaux de la démocratie représentative ne sont pas toujours suffisants pour assurer correctement leurs missions de représentation et de hiérarchisation de la demande sociale.**

L'exemple local du futur SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) est éclairant à ce sujet. Le Syndicat Mixte qui sera en charge de l'élaboration de ce Schéma, censé définir l'aménagement d'une Métropole de 800 000 habitants, sera administré par des élus dont la désignation s'opère au... troisième degré.

3- Mutations de l'Etat et attentes citoyennes

Malgré ses lourdeurs et ses erreurs, l'Etat apparaît garant de la solidarité nationale et territoriale. La crainte des féodalités locales est un sentiment permanent, conforté par certaines réalités observables. Une image forte (et négative), restée depuis 1982 à l'occasion de la décentralisation, a été celle des Présidents de Région et de Départements dont la première décision fut celle de la construction des Hôtels, symboliques des nouveaux pouvoirs.

Cette image a fortement marqué la population. Aujourd'hui cependant, **l'effet de l'Etat centralisateur est parfois ressenti comme un frein au développement des créations et des initiatives régionales, locales et individuelles. Ses missions ont besoin d'être redéfinies et recentrées sur des grandes fonctions.** Par ailleurs, **l'évolution du contexte européen modifie la nature de cet Etat.**

L'effet "Europe" et les mutations institutionnelles

La construction européenne bouleverse les cadres nationaux à un point qu'on ne mesure pas suffisamment. Les solidarités nationales traditionnelles sont malmenées par une ouverture des frontières de plus en plus grande. En outre, l'approche libérale de cette "globalisation" a des effets sociaux parfois très douloureux. Paradoxalement, c'est à L'Etat qu'on demande de traiter les conséquences des grandes stratégies économiques internationales alors que sa marge de manoeuvre se réduit de plus en plus. **La demande de lois augmente pour garantir la sécurité, limiter les effets de la globalisation en même temps que cette loi est de plus en plus assise sur une expertise technique qui conforte cette globalisation.**

L'Etat est ainsi conduit à renvoyer vers le domaine contractuel ce qu'il traitait habituellement par la loi^(*). L'Europe est au coeur de cette mutation institutionnelle : 50 % des lois françaises sont la transposition de directives européennes. Des normes sont édictées et les Etats disposent apparemment d'une liberté d'adaptation alors qu'ils sont "évalués" par les autorités communautaires sur la base de critères technocratiques. **La régulation de l'ensemble du système n'est pas assurée par une autorité démocratique reconnue comme légitime.** Il est urgent de réfléchir à cette situation nouvelle dont les conséquences ne s'exercent pas que sur le fonctionnement des institutions mais également sur la vie quotidienne de chaque citoyen.

Les attentes citoyennes

— la solidarité entre territoires

La compétition entre les territoires et singulièrement entre les Villes est réelle. Elle est une source d'émulation mais aussi de déséquilibres. L'Etat reste le gardien de la cohérence nationale pour éviter les dérives. Il doit donner une vision globale du territoire et assurer un rôle moteur pour les grands investissements structurants, notamment au regard de la perspective européenne. L'Etat est par ailleurs le mieux armé pour les questions liées à la sécurité, à l'environnement, aux risques majeurs, aux principes du développement durable... dans la limite des contraintes européennes.

(*) "La société, dans quel Etat" - Alain Supiot, in Cahier n° 4 de l'Institut Kervégan "Prospective 2020, l'exercice à Nantes", p. 106.

— la qualité et l'accès aux services publics

La crainte d'une baisse de qualité et surtout d'égalité devant les services publics fondamentaux (éducation, logement, santé, sécurité...) est importante face aux directives européennes qui font évoluer le dispositif antérieur. C'est à l'Etat qu'il revient de garantir l'égalité des chances du développement territorial en tenant compte de la diversité des espaces. **L'offre de services publics est aussi un élément de l'attractivité d'un territoire.**

— une fiscalité compréhensible

Toujours évoquée, toujours différée, la réforme fiscale constitue pourtant un thème inépuisable de discours et de colloques. La réalité perçue par le citoyen est pourtant celle d'une très grande incompréhension puisqu'il a toujours le sentiment, au gré des réformes, que les charges sont transférées d'un niveau territorial vers l'autre pour être finalement ... augmentées. Au niveau local, la mise en place de la taxe professionnelle unique a été un élément d'équité... mais dans le même temps elle obscurcit encore le système puisque les habitants n'ont plus de lien fiscal avec l'intercommunalité alors qu'ils perçoivent tous les jours le rôle grandissant qu'elle joue dans leur vie quotidienne.

Une réforme fiscale lisible par tous est le passage obligé d'une vraie transformation politique et sociale. De grands efforts ont été faits mais le citoyen ne fait pas toujours une relation claire entre l'impôt et sa destination.

D finir les fonctions de la gouvernance

L'évolution de la société doit conduire à identifier ces grandes fonctions : locales, régionales, interrégionales, européennes, mondiales... et définir comment se fonde l'autorité qui doit s'appliquer sur ces fonctions. Cette approche est indispensable si on veut, comme le souhaitent les promoteurs de la réforme de la décentralisation, libérer les énergies locales. En ce qui concerne l'intercommunalité, il faut clairement situer son rôle et sa place dans la hiérarchie des fonctions et consolider la légitimité démocratique de ses pouvoirs.

Reformuler la notion d'intérêt général

La culture de l'Etat fort nous conduit à penser que l'intérêt général est forcément celui de la nation, identifiée à l'Etat, par rapport à des intérêts locaux qui seraient particuliers. **Le centralisme est souvent confondu avec la république**. La complexité de la société rend cette approche un peu obsolète. On assiste aujourd'hui à des conflits

d'intérêts généraux contradictoires. Une région ou une collectivité qui conteste ou... qui réclame un équipement (quelle qu'en soit sa nature) défend un intérêt général qui est celui de ses habitants et de son développement.

4 - Propositions pour élargir la réforme en cours

Le gouvernement a déjà fait connaître un certain nombre d'éléments de contenu de la réforme. Ils vont nourrir un important travail législatif de plusieurs mois. Pendant cette période, des débats parlementaires, des séminaires d'élus vont venir alimenter et amender plusieurs lois constitutives de la réforme de la décentralisation. Le Conseil de Développement de Nantes, avec son expérience propre, a souhaité apporter une contribution citoyenne à ce grand débat national.

En faisant remonter les attentes des citoyens, il souhaite apporter une dimension nouvelle à un débat qui reste encore l'apanage des élus et des spécialistes. L'usage des sondages a trop souvent remplacé le débat avec les citoyens. Ce contexte favorise l'éloignement du citoyen et rend nécessaire d'imaginer de nouveaux modes de débats et de décisions. **Une meilleure écoute des citoyens est indispensable puisque c'est en partant de leurs espaces de vie qu'ils forment leurs attentes.**

Conforter la dimension humaine

— développer la démocratie participative

Renouveler la démocratie, c'est d'abord d'une volonté politique : cela implique le partage de l'information, du doute, des contraintes et donc de l'énoncé, en amont, des buts poursuivis, des scénarios possibles... Les Conseils de Développement sont un bon exemple d'outil efficace de démocratie participative dans la mesure où ils ne sont pas sectorisés (les jeunes, les anciens, les étrangers...).

Pourtant **différents travaux liés à la réforme de la décentralisation envisagent de rendre facultatifs les Conseils de Développement. Il y a un paradoxe à vouloir rapprocher le citoyen de la décision tout en négligeant les instruments qui permettent de le faire.**

Les outils de démocratie participative ont un avantage majeur : quelles que soit leur dispersion, leur difficulté de mise en œuvre..., ils ont un coût quasiment nul. **Des formules, du type de celle des Conseils de Développement, pourraient être adaptées systématiquement à chaque institution décisionnaire.** Les Conseils sont des éléments d'articulation des attentes de la société civile avec les contraintes des décideurs désignés par le suffrage universel. Ce ne sont pas des contre-pouvoirs organisés qui s'érigent en juge du politique. Ils cherchent plutôt à être porteurs de l'expression de mouvements sociaux de fond, des grandes tendances de l'évolution de la société. **La poussée de la société civile est inexorable et plutôt que de la craindre et de vouloir l'enrayer, il semble préférable de la transformer en atout.** Cette nouvelle donne sociale met en lumière les grands éléments qui fondent le renforcement de la démocratie participative :

- **la gouvernance à trois** : Locale ou nationale, elle repose traditionnellement sur un couple élus-techniciens. L'importance prise par les techniciens, respectables pour leur professionnalisme mais intouchables par leur statut, est aujourd'hui très grande. L'essor de la société civile fait apparaître un troisième élément qui vient s'ajouter au couple et qui peut conforter la démocratie représentative.
- **la veille sociale** : La complexité des systèmes contemporains implique de la complémentarité, de la transversalité dans la réflexion et la société doit conforter des lieux de solidarité et de maintien du lien social. Le Conseil de Développement peut être un lieu de production de "plus-values collectives" en constituant une structure de veille, d'anticipation et d'alerte.
- **une nouvelle culture de la décision** : Les citoyens se contentent de moins en moins d'une société où l'expression démocratique ne s'exerce que dans l'isolement. Ils veulent participer autrement à l'élaboration des choix, qu'il s'agisse de leur vie quotidienne ou du développement global du territoire. Ils expriment ainsi l'idée que **la manière dont on prend la décision devient aussi importante que la décision elle-même**.

— fortifier la vie en commun par l'éducation civique

Le sujet revient régulièrement dans l'actualité. Il est cependant essentiel. **Pourquoi ne pas faire participer davantage les collectivités locales et la société civile à la dispensation de cet enseignement ?** La formation des jeunes sur ce thème est essentielle. Malgré d'innombrables réformes, le cours d'éducation civique reste le parent pauvre de l'éducation. Des efforts ont été faits par les enseignants mais trop souvent dans un cadre strictement institutionnel. Il est utile d'emmener une classe assister à un conseil municipal (ou de toute autre institution) mais il serait encore plus profitable de lui faire suivre le processus de décision d'un projet (même mineur), le mode d'organisation d'une élection... Le futur citoyen en retirerait des enseignements bénéfiques.

Si on veut rapprocher le citoyen de la décision, il faut, dans le cadre de son éducation, lui montrer les réalités de cette décision publique et pas seulement les processus formels et institutionnels.

— ouvrir davantage la vie politique aux citoyens

La démocratie ne se mesure pas forcément au nombre des élus et une clarification des diverses fonctions électives est sans doute nécessaire. Elle suppose des adaptations du statut de l'élu, de sa formation, des règles de cumul pour faciliter l'accès d'un plus grand nombre de citoyens aux mandats électifs. La richesse démocratique française est très grande mais parfois masquée par une relative professionnalisation du métier d'élu. Il y a une réflexion à conduire pour inciter encore plus les citoyens à s'engager dans la vie politique et surtout pour définir les modalités du renouvellement régulier de ces élus.

— enrichir la formation des cadres territoriaux

Tout comme les futurs médecins sont trop peu formés à la douleur, les cadres territoriaux sont peu familiarisés avec les processus d'association de la société civile à la décision. Leur formation est essentiellement axée sur les aspects techniques de la gestion et ne prend en compte l'idée du dialogue avec les citoyens que de manière mineure. Pourtant, les cadres territoriaux, par leur expertise technique, exercent une influence de plus en plus grande.

Il est urgent d'intégrer dans la formation de ces experts des éléments liés à la prise en compte de la société civile. Ce point est particulièrement important puisqu'il conditionne la réussite de la mise en oeuvre de dispositifs de démocratie participative.

Enrichir la dimension institutionnelle

— largir la capacité d'expérimentation

Mise en avant par les promoteurs de la réforme de la décentralisation, cette volonté d'expérimentation va concerner en premier lieu les régions et les départements. Un élargissement de la réforme pourrait aussi trouver un **vrai terrain d'exercice au niveau intercommunal**. L'expérimentation pourrait ainsi être utilisée dans divers domaines :

- **l'Habitat** : les "Politiques de la Ville", même si elles ont eu le mérite d'enclencher des processus positifs, n'ont pas donné tous les résultats escomptés. L'Etat a joué son rôle en impulsant des dynamiques mais aussi... en complexifiant les procédures. **Pour corriger les inégalités criantes entre certains quartiers urbains, les**

intercommunalités sont les mieux à même de définir les politiques publiques adéquates, notamment en matière de logement social.

- **les pouvoirs de police** : il y a une inadéquation entre pouvoirs de police des maires et compétences intercommunales de plus en plus grandes. Les maires ont gardé des pouvoirs quasi-exclusifs en termes de police alors que leurs compétences se transfèrent peu à peu vers les intercommunalités. C'est une situation paradoxale alors que les risques sont de plus en plus présents. Une capacité d'expérimentation peut être développée pour modifier cette situation.

D'autres thèmes peuvent également faire l'objet d'expérimentations :

- le développement culturel : l'image des centres urbains se bâtit aujourd'hui en grande partie sur la notoriété culturelle. Les Villes y consacrent un budget très important et la culture est devenue un atout de développement.
- le sport : la pratique sportive et son développement génèrent de nouveaux comportements sociaux. La mise en oeuvre de projets stratégiques de développement doit prendre en compte ces aspects.
- l'activité portuaire : pour ce qui concerne la Métropole Nantes-St Nazaire, le Port est une question de la plus grande importance. Si les fonctions énergétiques, l'aménagement de l'estuaire, les grands équipements relèvent de la responsabilité de l'Etat, la place des acteurs locaux dans le mode de gestion des diverses fonctions portuaires peut être mise en débat à l'occasion de la réforme de la décentralisation, même si pour l'instant les ports autonomes ont été écartés du champ de la réforme.

— encourager la coopération inter-institutions

Les territoires ne sont plus figés et le développement d'aujourd'hui se joue sur la capacité à organiser des coopérations entre les territoires. Les espaces gagnants sont ceux qui jouent la carte de cette coopération. L'exemple de l'essor de la Métropole Nantes-St Nazaire est révélateur de cette nécessité. Un territoire qui sait fédérer les acteurs économiques, politiques et la société civile connaît naturellement un développement significatif. L'interpénétration et le croisement des compétences des diverses collectivités sont inévitables et peuvent permettre une approche plus élaborée. Cela doit cependant s'accompagner de **la définition claire de la notion de "chef de file"** Cette mise en oeuvre de coopérations entre pouvoirs publics doit s'accompagner aussi d'une **capacité à nouer des partenariats aussi avec des acteurs privés, associatifs, de l'économie sociale et solidaire**... Il y a une nouvelle compétence collective à créer.

— organiser l'évaluation des politiques publiques

Au moment où la capacité d'expérimentation va être mise en place, une réflexion sur l'évaluation apparaît de plus en plus nécessaire. Cette démarche d'évaluation, qui devrait accompagner systématiquement tout processus administratif, n'est pas culturellement actée. L'approche de l'évaluation est liée à celle de la sanction et n'est souvent appréhendée qu'en termes de sanctions ou de remises en causes (rapports annuels de la Cour des Comptes...).

Il y a une culture de l'évaluation à inventer, particulièrement au niveau local. Un mode d'intervention citoyenne, à définir précisément, est possible dans ce domaine.

La nouvelle étape de la décentralisation sera réussie si elle permet au citoyen de mieux comprendre et de mieux s'insérer dans le processus de décision. Depuis 1982, la décentralisation, du point de vue des élus, a bien fonctionné et porté ses fruits. Du côté des citoyens, le paysage institutionnel est toujours difficilement lisible. La réforme en cours devra nécessairement prendre cet aspect en compte, faute de quoi l'éloignement du citoyen grandira encore. Au-delà de la culture de l'état, la culture de la décentralisation reste à inventer.