

Enquête sur la perception du Conseil de développement de Nantes Métropole

Bilan, enjeux, perspectives

**Rapport de stage réalisé
dans le cadre des travaux
du Conseil de Développement**

Amélie REIMINGER

Sommaire

Préambule	4
Quelques mots sur la méthode d'enquête	6
I. La composition du Conseil de Développement	8
— La variété des collègues : atouts et faiblesses	8
- Diversité et richesse de points de vue	
- L'absence d'élus : une volonté partagée	
- Un manque d'assiduité et de représentativité ?	
— Un système de représentation remis en question	10
- L'ambivalence des représentations	
- Quelle voix portent les représentants ?	
- Durée de mandat et renouvellement du Conseil	
— Un reflet de la société ?	12
- Un effet "club"	
- Un système de réseaux	
- Les "absents" du Conseil de Développement	
- Une volonté partagée d'ouverture	
II. La méthodologie de travail	16
— Le fonctionnement des réunions : des perceptions contrastées	16
- Une participation fluctuante et un rythme varié	16
. Les réunions de travail : une activité structurée autour d'un noyau dur	
. Un rôle du Bureau à redéfinir	
. Des assemblées plénières trop rares	
. Le rythme de travail : trop dense ou trop lâche ?	
- La forme des réunions : entre respect et risque de routine	18
. Des débats marqués par une éthique de la discussion	
. Des échanges trop policés ?	
— Les visites et les interventions : des initiatives appréciées	20
— Les auto-saisines plébiscitées et des saisines jugées insuffisantes	20
- La possibilité de s'auto-saisir : une liberté unanimement appréciée	
- Des saisines trop peu nombreuses	
— Les contributions : une forme qui interroge mais un fond de qualité	22
- Un support attractif ?	
. Un attachement à la forme écrite des contributions	
. Les difficultés liées à l'écrit	
- Une pertinence de propos	
— La communication autour des travaux : des visions opposées	24
- Une faible médiatisation : atout ou frein ?	
- Une diffusion efficace ?	

III. La structure, les moyens et le statut	28
— Un encadrement humain apprécié	28
- Une présidence singulière	
- Un secrétariat général efficace	
— Des moyens matériels et financiers satisfaisants	29
— Un statut informel : avantage ou inconvénient ?	30
IV. Le champ d'action géographique	32
— Une volonté de transcender les territoires	32
- L'émergence d'un nouveau territoire	
- Le dépassement intellectuel des limites administratives : une initiative appréciée	
- La richesse du travail en réseau	
— L'élargissement du périmètre du Conseil de Développement...	34
- ... vu de l'intérieur : une idée encouragée malgré quelques réserves	
- ... vu par la Communauté Urbaine : une appréhension des conflits politiques	
- ... vu par ses voisins : entre crainte et volonté de coopérer	
— Se recentrer sur la place du Conseil de Développement au sein même de l'agglomération ?	36
- Privilégier des liens de proximité ?	
- Un rôle d'animation intercommunale ?	
V. Le rôle et l'influence du Conseil de Développement dans les politiques publiques locales	38
— Des missions multiples et variées	38
- Un lieu de formation citoyenne	
- Une force de proposition ou d'opposition ?	
- Un outil d'aide à la décision ?	
- Une veille sociale	
- Une vision prospective	
— Des relations ambivalentes avec les acteurs de la Communauté Urbaine	41
- Des contacts directs jugés insuffisants	
- Une accommodation contre-productive ?	
- Un droit de suivi : piège ou opportunité ?	
— La portée des travaux du Conseil de Développement : doutes et incompréhension ..	44
- Une difficulté à évaluer l'incidence des travaux ?	
- Un manque de prise en considération (pour le Conseil de Développement)	
- Un outil utile mais non indispensable (pour la Communauté Urbaine)	
— Les décalages entre le temps de la vie citoyenne et le temps de la vie publique	46
- Une volonté citoyenne de résultats à court terme	
- Une (trop) lente diffusion des idées ?	
- Quelle adéquation avec le rythme communautaire ?	
- Vers un renforcement du travail partenarial ?	
Conclusion	51
Remerciements	52

Préambule

Conseils de développement, comités consultatifs de quartier, conseils des jeunes, conseils des sages, jurys citoyens, budgets participatifs, enveloppes de quartier, ... La démocratie participative renvoie à des dispositifs divers et variés qui n'ont pas le même rôle ni la même influence dans la vie publique locale. Si certains se réduisent à des chambres d'enregistrement des politiques municipales ou communautaires, d'autres sont de véritables forces de proposition et constituent des outils dynamiques au service du développement territorial.

Dans tous les cas, la démocratie participative est aujourd'hui une démarche qui soulève de nombreuses interrogations, tant sur son caractère novateur (est-ce une pratique réellement nouvelle ? n'est-elle pas la remise au goût du jour d'une pratique déjà ancienne ?) que sur sa pérennité (n'est-elle qu'un effet de mode ou doit-on y voir un nouveau mode de gouvernance ?) et sa pertinence (n'est-elle qu'un artifice électoral ou accorde-t-elle un rôle véritable au citoyen dans la vie publique ?).

Si pour la plupart, la démocratie participative n'est pas une panacée, son apparition sur la scène médiatique traduit réellement l'aspiration nouvelle des citoyens à s'impliquer dans la vie publique. L'élévation générale du niveau de formation de la population ainsi que l'usage facilité des nouvelles technologies peuvent en partie expliquer cette nouvelle demande de participation. Une certaine crise de la démocratie représentative n'est certainement pas non plus étrangère à cette montée en puissance de la société civile organisée.

À cet égard, le Conseil de Développement de Nantes Métropole est un exemple-phare d'assemblée consultative qui rassemble des citoyens "éclairés" provenant d'horizons variés. Inauguré en 1996, le Conseil de Développement a pour mission d'assurer auprès des élus de la Communauté Urbaine, l'expression de la société civile sur tous les grands thèmes qui fondent le développement et l'at-

tractivité du territoire. Il organise son action en toute indépendance et bénéficie, pour alimenter ses travaux, du concours de l'AURAN.

Depuis une dizaine d'années, le Conseil de Développement a organisé environ 600 réunions et a produit une quarantaine de documents, en saisine ou en auto-saisine. En effet, celui-ci peut à la fois être saisi par la Communauté Urbaine mais il peut aussi s'auto-saisir sur des thématiques de son choix. Le Conseil de Développement de Nantes Métropole a peu à peu gagné en légitimité dans l'espace public local, en privilégiant une vision prospective plutôt qu'une démarche de proximité.

Aujourd'hui, après 11 ans d'une vie riche et active, vient l'heure du bilan du Conseil de Développement... Ce bilan ne doit pas sonner comme la fin d'une époque, mais comme le début d'une autre. Après une décennie d'existence, quel a été finalement le rôle du Conseil de Développement ? Vers quelles pistes doit-il à présent se diriger ? Comment assurer la pérennité de cet outil de démocratie vivante ?

Cette synthèse se propose d'établir un bilan du Conseil de Développement de Nantes Métropole et de mettre en évidence ses grands enjeux, en passant en revue cinq grandes thématiques rattachées à son fonctionnement :

- sa composition (I)
- sa méthode de travail (II)
- sa structure, ses moyens et son statut (III)
- son champ d'action géographique (IV)
- son rôle et son influence dans les politiques publiques locales (V)

Quelques mots sur la méthode d'enquête...

S'adonner à un travail d'évaluation n'est pas une tâche aisée. Établir un bilan des onze années de fonctionnement du Conseil de Développement de Nantes Métropole à l'aune de nos moyens actuels peut aboutir à en fournir une vision déformée. En un peu plus d'une décennie, le paysage de la vie publique a considérablement été bouleversé, en partie avec l'essor incroyable des moyens de communication. Notre regard actuel sur des pratiques dans lesquelles n'intervenaient ni Internet ni le téléphone portable s'en trouve ainsi modifié par notre perception contemporaine. Sur le fond également, le débat sur la démocratie participative n'était pas aussi omniprésent qu'aujourd'hui, les Conseils de Développement ne voyaient pas encore le jour et le district préexistait à la forme actuelle de la Communauté Urbaine. Il convient donc de regarder les débuts du Conseil de Développement avec précaution sans oublier son contexte "d'éclosion".

Le choix de la méthode d'enquête mérite aussi une explication. Adopter une démarche quantitative qui consisterait à compter, parmi le nombre d'avis émis par le Conseil de Développement, ceux qui ont été réellement entendus et suivis par la Communauté Urbaine, conduirait certainement à établir un bilan quelque peu simpliste et à s'enfermer dans des raisonnements en termes de résultats et d'efficacité, voire de rentabilité immédiate, que l'on voit mal être compatibles avec l'esprit du Conseil de Développement. De plus, quel que soit le bilan tiré, il ne préjuge pas nécessairement de la qualité du travail accompli ni de l'influence du Conseil de Développement dans la démocratie locale. Il n'est cependant pas exclu qu'un bilan de ce type puisse être établi dans un autre cadre. L'objet de cette enquête consiste tout de même à tenter de cerner la pertinence passée, actuelle et future du Conseil de Développement.

Nous avons donc résolument choisi d'adopter une démarche qualitative, basée sur des entretiens avec des acteurs internes et externes au Conseil de Développement afin de recueillir leurs perceptions et leurs ressentis vis-à-vis de l'activité de cette structure. Nous avons donc tenté de repérer, parmi les 35 entretiens recueillis, des grandes lignes de force autour desquelles se cristallisent à la fois des convergences ou des divergences, en essayant de croiser les propos des divers groupes d'acteurs auditionnés. Nous avons ainsi rencontré 22 membres du Conseil de Développement et 15 personnes extérieures (élus, collaborateurs d'élus, responsables de services de la Communauté Urbaine, animateurs d'instances extérieures de démocratie participative, ...). Cette contribution vise donc à donner un aperçu synthétique de toutes les réflexions et de toutes les interrogations que suscite le Conseil de Développement, en laissant place à toutes les idées (aussi subjectives et personnelles soient-elles) qui demandent à être analysées et discutées.

I - La composition du Conseil de Développement

La variété des collèges : atouts et faiblesses

► Diversité et richesse de points de vue

Avec 70 membres dans sa première formule de 1996 (appelée alors Conférence Consultative d'Agglomération), le Conseil de Développement a vu s'élargir sa composition en 2001, en passant à une centaine de membres. La composition se décline en trois collèges : les organismes professionnels à caractère économique ou syndical, les associations ou autres institutions et les personnalités qualifiées. Il convient ici de souligner que ce découpage en divers collèges s'est considérablement assoupli au fil du temps et ne fait plus réellement sens aujourd'hui. En effet, les membres du Conseil de Développement se présentent ainsi le plus souvent en évoquant leur appartenance à une structure plutôt qu'à un collège en particulier.

De manière assez unanime, tous les acteurs rencontrés soulignent la volonté du Conseil de favoriser une extrême diversité dans sa composition, ce qui leur apparaît comme une opportunité d'ouverture, d'échange et de partage. À cette diversité structurelle, s'ajoute également une diversité de sensibilités politiques qui est appréciée à l'unanimité. Si au départ, la composition du Conseil semblait, aux yeux de certains, trop empreinte des milieux proches de la majorité politique en exercice, elle s'est élargie au fil du temps, dans un mouvement que certains aimeraient voir se poursuivre. Les membres du Conseil de Développement couvrent ainsi un large éventail de sensibilités politiques, considérées comme complémentaires et non opposées. Les membres s'estiment ainsi politisés, mais pas politiciens.

► L'absence d'élus : une volonté partagée

Tous les acteurs rencontrés estiment plutôt bénéfique l'absence d'élus dans la composition du Conseil, ce qui est perçu comme un gage d'indépendance et de liberté de parole. Pour nombre d'entre eux, intégrer des élus dans le Conseil contribuerait à faire de celui-ci un instrument de légitimation des politiques menées par la Communauté Urbaine. Cependant, tout en exprimant leur défiance vis-à-vis de la présence d'élus de manière permanente au sein du Conseil, ses membres regrettent de manière quasi-unanime l'absence de relations plus étroites avec eux, dans le cadre de leurs travaux. Se pose alors la question de la "bonne" distance avec l' élu. L'interface élus-membres du Conseil est un débat récurrent.

► Un manque d'assiduité et de représentativité ?

Certains acteurs internes et externes soulignent, à juste titre, que toutes les organisations inscrites formellement au Conseil de Développement ne participent pas en réalité aux travaux, d'où des interrogations récurrentes sur la légitimité de leur présence dans la liste des membres, que certains aimeraient remettre en cause. À l'inverse, d'autres pensent que certaines structures, notamment dans le domaine économique (et en particulier les organisations professionnelles), de la culture et des jeunes, ne sont pas suffisamment présentes à la composition du Conseil de Développement.

Enfin du côté des acteurs politiques et techniques de la Communauté Urbaine, on plaide pour réserver un collège à des personnes issues des Comités Consultatifs de Quartier et pour élargir la représentation de la société civile d'autres communes de l'agglomération.

S'il y a une volonté partagée par le plus grand nombre de renouveler la composition, la plupart des membres restent attachés à l'idée que le Conseil de Développement ne devienne pas une structure trop importante. La volonté de faire participer un nombre peu élevé de structures est donc privilégiée, ce qui peut aussi apparaître contradictoire avec le désir d'élargissement.

Un système de représentation remis en question

► L'ambivalence des représentations

Le fonctionnement du Conseil de Développement repose sur un système assez souple de représentations dans la mesure où chaque structure peut envoyer siéger n'importe lequel de ses représentants, sans limitation de nombre. Autrement dit, au-delà des personnalités qualifiées, qui ne représentent aucun organisme, il y a plusieurs types de représentation : certaines structures ont des représentants attitrés, d'autres ont un titulaire accompagné d'autres membres et certaines optent pour une représentation multiple. Certaines associations peuvent ainsi déléguer jusqu'à une dizaine de personnes, ce qui contribue indéniablement à enrichir les débats.

Si la plupart approuvent le fait que n'importe quelle personne issue de la structure représentée au Conseil de Développement puisse participer au débat, quelques uns, minoritaires, aimeraient rendre ce système un peu moins souple et plus institutionnel afin d'améliorer l'efficacité de leurs travaux. Malgré la présence aléatoire de certains représentants, la plupart des membres s'oppose tout de même à des nominations imposées par structure.

Enfin, ce système de multi-représentation, s'il peut apparaître complexe à gérer, constitue certainement un moyen de renouveler et d'élargir la composition du Conseil.

► Quelle voix portent les représentants ?

Certains membres du Conseil s'interrogent sur la justification de leur mandat au Conseil de Développement dans la mesure où ils n'ont pas le sentiment qu'ils représentent toujours la diversité des points de vue de leur structure d'origine.

D'autres ont du mal à comprendre si les représentants parlent en leur nom propre ou au nom de leur structure. Ils évoquent ainsi la difficulté à adopter, au sein de leur propre organisation, une position commune qui puisse être transmise au Conseil de Développement.

Pour les personnalités qualifiées, qui ne représentent qu'elles-mêmes, se pose également la question de la légitimité de leur parole, dont certaines d'entre elles se sentent privées. Certaines personnalités qualifiées sont en quête de représentativité et aimeraient que les conditions de leur mandat soient éclaircies. Le système de cooptation apparaît à cet égard comme un gage de liberté pour certains, un système peu démocratique pour d'autres.

► Durée de "mandat" et renouvellement du Conseil

Actuellement, les membres du Conseil de Développement ont des "mandats" correspondant à la durée des mandats municipaux.

Cependant, certains observateurs extérieurs seraient partisans de limiter les "mandats" à trois ans (renouvelables une fois), par exemple, afin de limiter le "monopole" de certains membres au sein du Conseil.

La limitation des "mandats" des membres du Conseil peut constituer une condition de renouvellement mais soulève néanmoins la question de la transmission générationnelle. Pourquoi se priver d'un vivier de compétences disponibles ? Comment transmettre aux nouveaux entrants à la fois les connaissances acquises mais aussi la culture du débat public ? Pourquoi ne pas imaginer un système de parrainage entre anciens et nouveaux venus ? En outre, il convient de rappeler que les membres du Conseil n'exercent pas un mandat électif opérationnel et qu'à ce titre il n'y a pas forcément lieu d'appliquer des règles faites pour des assemblées d'élus.

La question du renouvellement du Conseil ne se limite pas à la simple durée des "mandats" mais a trait, bien davantage, au maintien d'une capacité de réflexion au bon niveau.

Un reflet de la société ?

► Un effet "club" ?

L'impression générale recueillie auprès de tous les acteurs rencontrés, autant internes qu'externes, c'est qu'il s'est constitué un "noyau dur" de participants, ce qui peut parfois donner le sentiment que ce sont toujours les mêmes qui participent au Conseil de Développement. Cela comporte, pour certains, un risque de "tourner en rond". Cette accoutumance mutuelle crée un lieu d'écoute et de débats jugé agréable et productif, mais qui peut avoir tendance à se refermer un peu sur lui-même. Certains membres mettent ainsi en avant l'importance des rencontres avec des intervenants extérieurs, des déplacements, des visites qui atténuent le risque de fonctionner en circuit fermé.

La grande majorité des acteurs rencontrés s'accorde également à dire que la composition actuelle du Conseil ne reflète pas suffisamment la société réelle et qu'elle peut être améliorée, dans son âge, dans ses origines sociales, dans ses activités professionnelles ou son niveau d'études. Mais presque tous sont d'accord pour affirmer que le Conseil de Développement n'a pas non plus vocation à refléter la population la plus large possible, qui est déjà représentée lors des élections dans le cadre de la démocratie représentative.

Certains acteurs extérieurs (mais aussi quelques membres) estiment que la composition du Conseil de Développement se trouve encore trop réduite à une sorte d'élite sociale, composée de spécialistes de l'action publique, et comprend finalement trop peu de citoyens de base. Tout d'abord, il paraît évident de rappeler que la qualité des travaux du Conseil de Développement repose indéniablement sur cette expertise disponible et indispensable. Mais il est vrai aussi que cette situation soulève des interrogations pertinentes : comment ne pas laisser exclusivement la parole à des "spécialistes" de la chose publique ? Le Conseil de Développement a-t-il vocation, pour autant, à réunir des citoyens "lambda" ? Sa force ne réside-t-elle pas justement dans la participation d'une société civile organisée ? Si les citoyens "de base" ne sont peut-être pas suffisamment présents au sein du Conseil de Développement, leurs préoccupations peuvent tout

de même être entendues à travers les relais que constituent ses membres. Par ailleurs, la définition du citoyen "de base" mériterait d'être explicitée, tant elle constitue un raccourci un peu rapide. Pour ce "citoyen de base", l'expression essentielle reste celle qui s'exerce dans le cadre des élections.

► Un système de réseaux

De nombreux membres du Conseil, et même les personnalités qualifiées, sont en effet des porte-paroles de certaines catégories de population. Et c'est en ce sens qu'elles sont perçues et se perçoivent comme légitimes. Leur position est plutôt envisagée comme celle de têtes de réseau, qui sont chargées de faire remonter l'information de leur organisation d'origine vers le Conseil et de la faire redescendre du Conseil vers leur organisation d'origine. Certains sont plutôt optimistes sur ce système de circulation d'information, d'autres, qui évoquent l'absence d'obligation de rendre des comptes à leur organisation d'origine, sont moins. Enfin, d'autres encore trouvent que le Conseil de Développement s'adresse trop aux personnes déjà membres d'associations, d'organismes ou d'institutions. Ils soulèvent la question suivante : comment s'adresser aux personnes qui n'appartiennent à aucune organisation ?

► Les "absents" du Conseil de Développement

Pour la plupart, il semble évident que le Conseil, comme d'autres instances de démocratie participative, souffre de l'absence de plusieurs catégories de personnes sous-représentées : les exclus, les jeunes et les femmes et dans une moindre mesure les actifs, à la condition de s'accorder sur la définition de cette dernière catégorie.

D'une part, les exclus, qui portent malheureusement bien leur nom, ne participent en effet pas aux débats du Conseil de Développement. Pour certains membres, les plus optimistes, ceux-ci ne sont pas réellement absents du Conseil puisque leur parole est portée par des représentants de structures en contact avec ce type de population.

Pour d'autres, il paraît vain de vouloir associer une frange de la population qui se caractérise justement par sa mise à l'écart des pratiques de la vie quotidienne des "inclus", et surtout de la vie publique.

Pour les actifs, on peut fortement supposer que c'est le fonctionnement même du Conseil (régularité et horaires des réunions, contraintes des contributions écrites,...) qui les empêche de participer.

Les autres grandes catégories de personnes qui sont absentes du Conseil sont les jeunes et, dans une moindre mesure, les femmes. Pour les jeunes et les femmes (qui peuvent aussi cumuler la caractéristique - et les contraintes - d'être actifs), la question est délicate. Il peut sembler probable que l'image véhiculée par le Conseil, qui peut apparaître comme un club d'une certaine élite de la chose publique, n'est pas étrangère à leur sous-représentation. À cet égard, le fonctionnement et l'image même du Conseil de Développement ont certainement une incidence sur sa composition réelle.

Par ailleurs, du côté de la Communauté Urbaine, on déplore la trop faible représentation des autres communes de Nantes Métropole. Certains acteurs aimeraient en effet voir participer au Conseil de Développement des personnes issues de la société civile des communes de l'agglomération autres que Nantes, ce qui impliquerait un effort de communication et de décentralisation des débats. À cet égard, il faut s'interroger si le Conseil de développement a vocation à assurer une représentation territorialisée ou au contraire à faciliter l'expression la plus large de tous ceux qui sont engagés dans la vie collective. Etablir une représentation par commune peut aller à l'encontre de l'objectif de transversalité des réflexions et des propositions.

Enfin, certains pensent que le Conseil de Développement devrait mieux prendre en compte l'évolution de la vie associative et l'émergence de nouvelles forces. Là aussi, cela suppose un certain travail de recherche, d'analyse et de communication.

► Une volonté partagée d'ouverture

Tous les acteurs rencontrés semblent approuver l'idée d'un élargissement de la composition du Conseil, autour de trois priorités : rajeunir, féminiser, territorialiser. Cependant, intégrer de nouvelles personnes ne se fait pas toujours sans tension. Comment leur transmettre la "culture" du Conseil de Développement tout en intégrant leurs nouvelles préoccupations ? Il y a là un travail de pédagogie et de transmission en perspective mais aussi de nouveaux efforts à fournir en termes d'animation. Comment rendre le Conseil de Développement encore plus attractif ?

Propositions pour renouveler la composition du Conseil :

Pourquoi ne pas mettre en place des appels à candidature pour compléter la composition du Conseil ? En définissant précisément des critères de sélection, cela pourrait permettre de toucher davantage tous ceux qui ont un désir d'engagement.

Pourquoi ne pas imaginer une part de tirage au sort de nouveaux participants, à la manière des jurys citoyens ? Cette procédure est à manier avec précaution mais elle peut permettre de toucher des populations nouvelles.

II - La méthodologie de travail

Le fonctionnement des réunions : des perceptions contrastées

► Une participation fluctuante et un rythme varié

— Les réunions de travail : une activité structurée autour d'un noyau dur

Comme dans nombre de structures, la vie du Conseil de Développement repose sur un petit noyau dur de 40 personnes très dynamiques, autour desquelles gravite, de plus ou moins loin, tout un ensemble de membres. Ce noyau dur a un effet d'entraînement et de leadership mais certains pointent du doigt une organisation un peu nébuleuse, avec des taux de participation effective variés, ce qui nuit à l'efficacité du Conseil de Développement. Un certain nombre d'acteurs, à la fois internes et externes, regrette la présence aléatoire, voire inexistante, des représentants de certaines structures et s'interrogent sur la légitimité même de leur inscription formelle au Conseil de Développement.

D'autre part, la faible institutionnalisation du Conseil de Développement ne permettant pas à certains représentants de structures de bénéficier de décharges de temps qui leur permettraient d'assister plus souvent aux réunions, certains d'entre eux avouent clairement devoir faire un tri parmi tous les thèmes proposés, par manque de moyens (en temps, en personnel, etc.). De plus, certains évoquent leurs multiples appartenances à d'autres types d'instances (CESR, CODELA, ...) qui les obligent à établir des priorités dans leurs choix de réunions. Ces contraintes font que de plus en plus

de représentants d'organismes ne se déplacent qu'aux réunions qui traitent de thématiques en rapport avec leur champ d'activités, selon une attitude jugée quelque peu consumériste (mais compréhensible) par d'autres.

Du coup, sur certaines thématiques, ne se retrouvent que les personnes dont l'activité passée ou actuelle est en rapport avec les sujets abordés. Comment ne pas laisser la parole exclusivement à des "spécialistes" du sujet ? Comment intégrer à la fois des "spécialistes" et des personnes qui le sont moins ? Certaines personnes aimeraient établir une distinction formelle entre les membres permanents (groupe restreint de membres assidus) et les membres associés (participants plus nombreux mais occasionnels). Elles proposent d'établir une liste de membres permanents mandatés pour une certaine période, puis en parallèle, de lancer des appels à candidatures en direction d'un public plus large ou d'inviter des personnalités qualifiées sur des thématiques précises, dans des commissions de travail créées à cet effet.

Cela pourrait permettre d'attirer des membres peu prompts à s'engager sur la durée (notamment les jeunes et les actifs) mais cependant intéressés par une problématique particulière. Ce nouveau type de fonctionnement permettrait de régénérer la composition du Conseil tout en conservant une base d'anciens.

— **Un rôle du Bureau à redéfinir**

Le rôle du Bureau du Conseil est encore assez mal identifié. Certains regrettent que ce Bureau ne se réunisse pas plus souvent. Ils souhaiteraient que les réunions du Bureau soient l'occasion, pour les responsables de commission, de faire un bilan de leurs activités mais aussi de relancer les saisines ou les auto-saisines. D'autres souhaiteraient que le Bureau définisse de manière plus claire les grandes orientations stratégiques du Conseil, en terme d'auto-saisines mais aussi de liens avec d'autres territoires.

— **Des assemblées plénières trop rares**

La plupart des membres du Conseil, mais aussi des acteurs externes, estime que les assemblées plénières se font trop rares. Certains plaident pour une organisation systématique d'une assemblée plénière annuelle avec le Président de la Communauté Urbaine. Ils souhaitent en faire un

temps fort de la vie du Conseil qui permette une redéfinition des objectifs et le lancement des saisines de la Communauté Urbaine. Certains membres sont en quête d'une ritualisation et d'une plus grande institutionnalisation de la vie du Conseil. On retrouve, là encore, le même débat (sorte d'oscillation permanente ?) entre une certaine demande de formalisme et la nécessité de la souplesse.

— **Le rythme de travail : trop dense ou trop lâche ?**

La plupart souligne que l'horaire (tôt en fin d'après-midi) et la régularité des réunions sont des freins gênants à l'intégration de personnes ayant une activité professionnelle. Certains membres du Conseil expliquent ne pas pouvoir, faute de temps et de moyens, assister à toutes les réunions dont le rythme est jugé trop dense.

Plutôt que de populariser les débats en les rendant ouverts à tous, certains suggèrent de les rendre déjà plus accessibles aux membres mêmes du Conseil de Développement. Un membre a ainsi suggéré de filmer les réunions du Conseil et de les mettre en ligne sur un réseau intranet afin de permettre à toutes les personnes absentes, mais néanmoins intéressées, de pouvoir y réagir dans un certain délai. D'autres, au contraire, aimeraient avoir un rythme de travail plus soutenu afin d'élaborer des avis plus rapidement en se fixant des échéances précises.

Cependant, si le Conseil a déjà du mal à mobiliser des personnes à ce rythme, s'il augmente sa cadence, n'y a-t-il pas un risque de désertion ?

► **La forme des réunions : entre respect et risque de routine**

— **Des débats marqués par une éthique de la discussion**

L'aspect principal qui ressort de tous les entretiens menés avec les membres du Conseil, c'est leur attachement à la qualité du débat. Tout le monde salue la capacité du Conseil, et en particulier celle de son Président, à réunir des gens différents autour de la même table et à pouvoir organiser un débat constructif. Nombre d'entre eux s'accordent à dire que le Conseil est un des lieux où l'on débat le mieux et où la parole de chacun est la mieux

respectée. Pour nombre d'entre eux, le Conseil réunit des personnes qui, bien que de sensibilités politiques différentes, sont attachées au respect de l'autre et à sa liberté d'expression. Les avis contraires ne sont pas vus comme des attaques personnelles mais comme des atouts. La plupart apprécie la diversité des points de vue, qui ne s'exprime pas nécessairement au sein de leur entourage professionnel ou social, et qui vient leur apporter une ouverture d'esprit plus large et un enrichissement personnel. La possibilité de laisser s'exprimer des points de vue a priori opposés permettrait ainsi de pouvoir finalement repérer des points de convergence, qu'une expression bridée ou convenue n'aurait pas laissé apparaître. Beaucoup citent cette phrase : "on est plus intelligents à plusieurs". Le fonctionnement du Conseil de Développement ne repose en effet pas sur le vote d'une majorité, mais sur la recherche de convergences. La majorité souligne enfin que les débats du Conseil ne versent pas dans une vision simpliste des choses.

— **Des échanges trop policés ?**

Beaucoup évoquent cette alchimie particulière qui s'est développée entre des membres très hétéroclites qui ne se croiseraient peut-être pas en dehors du Conseil de Développement. Tous les membres témoignent du fait qu'ils se retrouvent entre gens bien élevés et de bonne compagnie et qu'ils entretiennent des relations amicales. L'ancienneté de la plupart des membres du Conseil vient aussi consolider ces relations qui deviennent parfois peu propices à l'intégration de nouveaux éléments, de l'avis de certains membres. En effet, quelques uns admettent se sentir en sécurité intellectuellement. Cette réalité ne vient-elle pas renforcer cette impression d'un Conseil de Développement qui ne se trouve pas bousculé dans ses habitudes ?

Dans la même perspective, quelques membres du Conseil semblent en effet regretter des discussions trop policées dans lesquelles se pratique une sorte d'auto-censure visant à ne pas heurter la sensibilité de certains. Cette retenue dans les débats ne leur semble pas propice à une expression affirmée des problématiques.

Les visites et les interventions : des initiatives appréciées

Tous les membres apprécient à l'unanimité les visites organisées par le Conseil de Développement (pour ne citer que les plus récentes auxquelles j'ai pu participer : chantier de réhabilitation d'un immeuble d'habitations HLM, système de co-génération chez les maraîchers, centrale thermique de Cordemais, centrale nucléaire de Civaux,...). Les interventions de spécialistes (Martin Hirsch, Jean-Marc Jancovici,...) sont également plébiscitées. Certains aimeraient en organiser plus souvent dans le but de s'ouvrir à un public plus large. Les membres apprécient tout particulièrement leur collaboration avec l'AURAN et avec l'Université, qui leur apportent une expertise nécessaire à la qualité et à la pertinence de leurs travaux. Tous souhaitent poursuivre ces partenariats qui insufflent une certaine dynamique au Conseil de Développement. Tant les visites que les interventions de spécialistes jouent un rôle important dans l'attractivité du Conseil de Développement. En effet, en ayant accès à des sources d'information inhabituelles ou exceptionnelles, les membres ont l'impression d'en retirer un certain avantage personnel et une certaine forme de reconnaissance qui sont des moteurs non négligeables de leur engagement. Enfin, un acteur politique a suggéré que les membres du Conseil puissent se voir offrir la possibilité de suivre un module à l'Université sur un sujet qui les intéresse.

Les auto-saisines plébiscitées et des saisines jugées insuffisantes

► La possibilité de s'auto-saisir : une liberté unanimement appréciée

Le Conseil de Développement peut à la fois être saisi par la Communauté Urbaine sur des thématiques particulières (l'Agenda 21, le SCOT, les franchise-

ments de Loire,...), mais il peut aussi s'auto-saisir, de sa propre initiative, sur certaines réflexions (l'énergie, le sport et l'intercommunalité, les déplacements, l'évolution de la vie associative, la place des handicapés, la gestion du temps,...).

Tous les acteurs internes et externes sont unanimes pour souligner l'importance du fonctionnement par auto-saisine, qui laisse une large part d'indépendance, de liberté et d'originalité au Conseil de Développement.

► Des saisines trop peu nombreuses

À propos du fonctionnement des saisines, le constat est plus mitigé. Beaucoup déplorent le nombre trop réduit de saisines dont ils ont fait l'objet. Même au sein des services et au plus haut de la hiérarchie de la Communauté Urbaine, on reconnaît que le Conseil de Développement n'est pas suffisamment saisi.

Tout d'abord, certains acteurs extérieurs ont fait remarquer que, bien souvent, le Conseil de Développement est considéré par les autres élus communautaires comme "l'instrument du patron" qui serait un peu le domaine réservé de Jean-Marc Ayraut. Par conséquent, d'autres élus communautaires n'auraient pas toujours de spontanéité à saisir le Conseil. Un élu communautaire d'opposition y voit même un outil au service de l'actuelle majorité et juge l'intérêt qu'il peut en retirer personnellement plutôt limité.

D'autre part, certains acteurs de la Communauté Urbaine reconnaissent que l'opportunité de saisir le Conseil de Développement n'est pas un réflexe habituel des services qui craignent une remise en cause de leurs projets, une surcharge de travail et une perte de temps. De ce côté là, on admet qu'il reste un travail important de pédagogie à effectuer en interne pour faire évoluer l'image d'une saisine du Conseil de Développement qui continue d'apparaître encore comme une contrainte et un facteur de déstabilisation.

Ceci dit, un collaborateur d'élus faisait remarquer que les saisines réduites du Conseil de Développement ne sont pas toujours nécessairement dues à une mauvaise volonté de la Communauté Urbaine mais à un emploi du temps surchargé qui contraint élus et services à se concentrer sur leurs activités obligatoires et prioritaires. Celui-ci plaide pour une obligation de saisir le Conseil de Développement sur des grandes délibérations, ce qui contraindrait fortement les élus et les services à s'en préoccuper. Plus généralement, le Conseil de développement agit comme un "révélateur" pour le fonctionnement de la Communauté urbaine, qu'il s'agisse des services ou des élus. Il met en lumière et interroge la manière de fonctionner de l'instance de décision intercommunale et sa propre démocratie interne.

Les contributions : une forme qui interroge mais un fond de qualité

► Un support attractif ?

— Un attachement à la forme écrite des contributions

Bien que contraignante, la forme écrite des contributions semble faire l'unanimité chez les membres du Conseil.

Si certains évoquent leurs rapports difficiles avec l'écriture, ils sont toutefois nombreux à approuver la pertinence de l'écrit qui permet de formaliser des idées avec rigueur et de manière dépassionnée, en dépassant des simples propos de "café du commerce".

Ce support écrit permet également de faire référence par la suite à des éléments concrets et de laisser une trace palpable des travaux du Conseil. C'est aussi une marque de reconnaissance pour la personne qui produit une contribution.

La forme des avis, qui présente à la fois des contributions individuelles (qui permettent à chacun d'exprimer son point de vue) et une synthèse générale, semble recueillir l'assentiment de la majorité.

Cette possibilité de pouvoir exprimer des prises de position contrastées mais aussi une convergence de points de vue apparaît comme un point extrêmement positif pour la plupart des membres.

Certains attirent cependant l'attention sur le risque d'atténuer les positions contradictoires dans la synthèse, ce qui tendrait à uniformiser la richesse et la diversité des débats. Certains acteurs politiques jugent cependant plus pertinentes les positions collectives que les contributions individuelles qu'ils trouvent par moment trop empreintes des positions militantes de celui ou celle qui les rédige.

— **Les difficultés liées à l'écrit**

Certains membres émettent toutefois des réserves sur la réception des contributions du Conseil de Développement non seulement par les élus et les services communautaires (qui sont bien souvent eux-mêmes déjà submergés par de nombreux documents écrits) mais aussi par des membres plus jeunes qui n'ont pas une telle culture de l'écrit. Beaucoup suggèrent de réfléchir à d'autres types de supports.

Pour quelques uns, les phases de discussion au sein du Conseil sont les moments les plus intéressants dont ne rendent pas nécessairement compte les contributions écrites. D'où la proposition d'un membre qui soutient son idée de filmer les débats au sein du Conseil pour témoigner de leur diversité et de leur richesse de points de vue.

Proposition :

Le site internet développé par le Conseil (www.nantes-citoyennete.com) pourrait être enrichi par des dispositifs interactifs supplémentaires : mises en ligne de débats audio ou vidéo, forum de discussion.

► Une pertinence de propos

Tous les acteurs rencontrés, à la fois internes et externes, soulignent de manière unanime la qualité du travail fourni par le Conseil de Développement, tant dans sa capacité d'expertise que dans sa vision prospective. Du côté de la Communauté Urbaine, on estime que les travaux fournis sont une plus-value certaine qui enrichit les avis techniques des services. On regrette cependant quelquefois un manque de synchronisation avec les échéances ou les compétences de la Communauté Urbaine.

Un observateur extérieur estime cependant que les membres du Conseil se contentent d'un travail d'étude dans lequel ils délèguent la recherche d'informations à d'autres. Cette personne suggère que le Conseil mène lui-même des investigations, ce qui lui permettrait également d'établir plus de contacts avec la réalité de la vie sociale et d'être peut-être plus en phase avec l'évolution de la vie associative. Cette proposition implique cependant un certain changement des méthodes du Conseil, attaché jusque-là à une culture de la réflexion plus qu'à une pratique de l'investigation de terrain.

La communication autour des travaux : des visions opposées

► Une faible médiatisation : atout ou frein ?

Tous les acteurs rencontrés affirment à l'unanimité que le Conseil de Développement n'est pas suffisamment connu du grand public mais seulement d'un cercle restreint d'initiés à la chose publique. Pour la plupart, le Conseil ne joue pas réellement un rôle de passeur vis-à-vis des citoyens. Si le constat est partagé par tous, les perspectives d'évolution sont sources de débats. D'une part, la plupart des acteurs rencontrés s'oppose à une large médiatisation du Conseil de Développement et à l'organisation de "coups" médiatiques. Certains

expliquent qu'il s'agit d'une instance créée par des élus en direction des élus, et non du grand public. Pour eux, le travail du Conseil de Développement est un travail de fourmi qui doit être accompli avec beaucoup d'humilité et ne doit pas s'exposer au champ médiatique sous peine d'y "perdre son âme". Comment attirer alors un public plus large qui permettrait un renouvellement du Conseil ? D'autres sont pourtant plutôt favorables à ce que le Conseil dispose d'une plus grande visibilité. Plusieurs idées ont ainsi été évoquées pour essayer de le faire connaître auprès du grand public, à l'aide de supports adaptés, notamment une rubrique dédiée au Conseil de Développement dans la presse locale ou dans le journal de la Communauté Urbaine, ou un suivi régulier des travaux du Conseil par un journaliste attitré. Nombreux sont ceux qui insistent sur le pouvoir multiplicateur de la presse qui permettrait aux idées du Conseil de Développement de se populariser.

Enfin, d'autres encore seraient partisans d'utiliser la presse pour médiatiser leur position et exiger une réponse des élus. Cette position risque de développer une pression sur les élus qui pourraient se sentir pris en otages, ce qui serait peu favorable à un dialogue serein et respectueux. Les élus rencontrés semblent à cet égard opposés à une médiatisation des échanges entre le Conseil de Développement et la Communauté Urbaine qui les obligerait, selon eux, à tenir des discours plus convenus. Le Conseil de Développement doit-il réellement s'inscrire dans un rapport de force ? Ne doit-il pas plutôt trouver une situation d'équilibre ?

► Une diffusion efficace ?

Le mode de diffusion adopté par le Conseil de Développement repose en partie sur ses membres qui sont des têtes de réseau chargées de faire circuler les informations au sein de leur organisation d'origine et d'irriguer ainsi la société civile petit à petit.

Pour que ce processus fonctionne pleinement, il faut que les représentants soient des capteurs de sensibilités dans leur propre organisation et viennent les porter devant le Conseil, puis fassent redescendre l'information auprès de leur

structure d'origine. La plupart des membres du Conseil est attachée à son rôle de médiation, même si certains pensent qu'il n'est pas toujours suffisamment joué par tous.

De par son système de multi-représentations, le Conseil de Développement arrive tout de même à créer un réseau de diffusion assez large puisqu'il existe un fichier de 250 personnes qui sont destinataires de l'information.

De plus, tous les élus des 24 communes de l'agglomération nantaise et du SCOT reçoivent également les contributions du Conseil de Développement.

Enfin, le site Internet constitue également un excellent outil de diffusion en ceci qu'il présente toute l'actualité du Conseil et permet de consulter les dernières contributions.

Malgré ces efforts de diffusion, certains membres souhaiteraient pourtant que les avis du Conseil soient encore plus largement diffusés auprès du grand public, ou tout au moins dans des endroits-clés, comme les Universités.

Si le Conseil de Développement se fait cependant davantage connaître, il risque aussi d'attirer des personnes susceptibles de vouloir y participer. Se pose alors la question de la gestion de ces demandes. Comment y faire face ? Le système de multi-représentation, évoqué précédemment, est une première forme de réponse.

Pour la grande majorité des personnes interrogées, le Conseil ne favorise pas assez la compréhension des enjeux locaux auprès du grand public. Certains lui reprochent de ressembler un peu trop à une assemblée d'experts qui produit de l'expertise pour des experts ! Certains personnes extérieures reprochent en effet un fonctionnement en vase clos et un peu élitiste. Elles souhaiteraient par exemple que les réunions du Conseil soient rendues publiques et annoncées dans la presse. Là aussi se pose la question de la gestion de l'afflux de nouveaux potentiels et de la relation avec les élus.

Quelques perspectives d'évolution de la méthode de travail :

Pourquoi ne pas imaginer davantage de commissions thématiques plus ponctuelles qui accueilleraient des membres plus "volatiles" ?

Mettre en place une assemblée plénière annuelle systématique qui décide des grandes orientations du Conseil et détermine avec la Communauté urbaine le programme des sessions avec des échéances précises

Poursuivre les visites et les interventions de spécialistes

Conserver la forme écrite des contributions mais privilégier des possibilités de réactions par Internet (forum ou autre)

Poursuivre les efforts de diffusion, notamment en s'appuyant sur le journal de la Communauté Urbaine, mais aussi ceux des autres collectivités

Organiser plus fréquemment des réunions publiques ouvertes

Engager une réflexion sur l'implication du Conseil dans les procédures de concertation publique

III - La structure, les moyens et le statut

Un encadrement humain apprécié

► Une présidence singulière

Tous les acteurs internes et externes sont unanimes pour souligner la personnalité de son Président, personnage charismatique et impliqué de longue date dans de multiples facettes de la vie locale nantaise. La spécificité du Conseil de Développement de Nantes Métropole repose en effet largement sur M. Régent et sur ses liens étroits avec l'Institut Kervégan (véritable "laboratoire d'idées" de la société civile) qu'il dirigeait déjà depuis une vingtaine d'années lorsque Jean-Marc Ayrault lui a proposé la présidence de cette assemblée. Ainsi, c'est dans la tradition de Kervégan, et au départ avec des personnes issues de ce think tank, que s'est construit le Conseil de Développement. C'est la grande force de ce Conseil qui a pu disposer, dès son commencement, d'un vivier de compétences et de savoirs disponibles et reconnus. Par ailleurs, la relation "d'égal à égal" qu'il entretient avec Jean-Marc Ayrault constitue un atout de poids.

Malgré le rôle prépondérant de M. Régent, tout le monde mesure la grande difficulté de la question de sa succession, même si celle-ci n'est pas à l'ordre du jour, tout en soulignant le piège, à éviter, de vouloir retrouver une personnalité de cette dimension. Beaucoup soulignent qu'il conviendrait peut-être de trouver un successeur d'un style tout à fait différent, mais avec les mêmes qualités, afin de lui éviter toute comparaison peu flatteuse ! Pour la plupart, il s'agit de trouver quelqu'un qui soit charismatique, capable de réunir des gens différents autour de la même table, et entretenant avec le pouvoir politique une relation d'indépendance, de confiance et de respect.

► Un secrétariat général efficace

Des acteurs extérieurs au Conseil ont fait que sa pérennité doit beaucoup à sa structure permanente (son Secrétariat général) et à ses relations harmonieuses avec M. Régent. Beaucoup soulignent cette complémentarité qui leur a permis une collaboration fructueuse. Par ailleurs, il est important de souligner que ce secrétariat général dispose d'une large autonomie de fonctionnement dans la mesure où il n'entretient aucun lien hiérarchique avec la Communauté Urbaine. Enfin, le Conseil de Développement, à travers son Secrétariat général, a su développer des liens de partenariat efficace avec des structures extérieures, notamment l'AURAN. Cette autonomie est une des conditions de l'indépendance vis-à-vis des services de la Communauté urbaine souvent qualifiés, amicalement, par le Secrétariat général du Conseil de "broyeuse".

Des moyens matériels et financiers satisfaisants

Les membres du Conseil de Développement sont unanimement satisfaits des moyens mis à leur disposition, en termes de locaux ou d'ouvrages. S'ils connaissent en général peu les moyens financiers dont dispose le Conseil, ils ne se sentent en aucun cas bridés dans leurs activités de réunion, de diffusion, de visite, etc. Certains n'excluent pas cependant que les moyens soient un peu plus conséquents à l'avenir, notamment pour développer une stratégie de communication. Enfin, tous sont attachés à leur statut de bénévole qui leur procure une plus grande liberté de ton et une indépendance vis-à-vis du politique. Ils apprécient cependant les maigres contre-parties que représentent les tickets de tramway ou de stationnement.

S'agissant des locaux, on peut estimer aujourd'hui que le Conseil pourrait disposer d'une surface plus importante. Notons que le Président ne dispose que d'un semi-Bureau intégré à la salle de réunion.

Un statut informel : avantage ou inconvénient ?

La plupart semble également apprécier la légèreté de cette petite structure faiblement institutionnalisée qui fonctionne sans règles écrites. Tous sont unanimes pour ne pas enfermer le Conseil de Développement dans une recette technocratique et formelle. Si certains avouent avoir eu des doutes au départ, beaucoup sont à présent convaincus que ce qui fait la force du Conseil de Développement, c'est sa souplesse et sa réactivité.

Une minorité réclame cependant une formalisation accrue en vue d'une plus grande efficacité. En effet, si la plupart des membres cherche à se démarquer du fonctionnement institutionnel du CESR, certains membres du Conseil, mais aussi des responsables de services de la Communauté Urbaine, aimeraient toutefois voir s'appliquer une certaine rigidité au fonctionnement du Conseil de Développement.

Enfin, même si elle est consciente que le Conseil de Développement dépend financièrement de la Communauté Urbaine, la grande majorité estime qu'il est tout à fait indépendant du pouvoir politique, une position qui est perçue comme un véritable atout. Le fait que ses locaux ne se trouvent pas au même endroit que ceux de la Communauté Urbaine apparaît comme un premier signe d'autonomie. Pour certains, la désignation du Président du Conseil de Développement par le Président de la Communauté Urbaine peut témoigner des liens de dépendance de l'un à l'égard de l'autre. D'autres encore ont au contraire fait remarquer que le choix de désigner M. Régent à la tête du Conseil de Développement, alors qu'il avait été en situation de s'opposer politiquement à M. Ayrault, est au contraire le signe d'une vraie indépendance.

Du côté des acteurs politiques, on trouve nécessaire l'autonomie du Conseil de Développement qui garantit à ses membres une liberté de parole et le met à l'abri de devenir un supplétif ou une caution de la politique de la Communauté Urbaine. Enfin, tous soulignent la nécessité et la légitimité de l'existence d'une telle instance au sein du champ de la démocratie locale. Aujourd'hui, ne pas disposer d'un tel outil serait, aux yeux de tous, une véritable régression.

Perspectives d'évolution du statut et des moyens :

Conserver une large autonomie du Conseil de Développement vis-à-vis de la Communauté Urbaine (bénévolat, absence de hiérarchie,...)

Renforcer des partenariats avec des collaborateurs et des spécialistes extérieurs

Conserver la faible institutionnalisation de la structure, même si le mode de fonctionnement peut être explicité de manière plus forte

Disposer de locaux plus vastes pour faire du Conseil un véritable "lieu" dans lequel les membres viendraient travailler et se rencontrer même en dehors des réunions classiques. On peut considérer que le Conseil occuperait une place plus symbolique en haut de la Tour Bretagne qu'en bas.

Engager une réflexion sur le positionnement du Conseil vis-à-vis de l'ensemble des structures de la décision publique

IV - Le champ d'action géographique

Une volonté de transcender les territoires

► L'émergence d'un nouveau territoire

Alors que formellement la Communauté Urbaine de Nantes comprend 24 communes, la très grande majorité des acteurs rencontrés s'accorde à dire que l'influence de l'agglomération nantaise s'étend bien au-delà, notamment par le phénomène des migrations pendulaires (migrations quotidiennes entre le lieu de travail et le lieu de domicile, en général). Aussi, l'aire urbaine de Nantes recouvre-t-elle aujourd'hui en réalité plus de 80 communes sans réelle cohérence administrative ou politique. Se pose alors la question de l'animation et de la gestion de ce nouveau territoire.

► Le dépassement intellectuel des limites administratives : une initiative appréciée

Bien que le Conseil de Développement dépende formellement de la Communauté Urbaine, il a choisi de dépasser ses limites administratives pour réfléchir sur des problématiques plus vastes, comme l'ont montré, par exemple, les travaux sur le SCOT (malgré ses imperfections qui laissent une partie du Sud-Loire en dehors du périmètre). La grande majorité des acteurs rencontrés apprécie cette transcendance territoriale qui permet de mener des réflexions thématiques plus cohérentes et plus globales.

En effet, pour la plupart, l'aire pertinente semble être aujourd'hui l'aire urbaine et beaucoup appellent de leurs vœux un fonctionnement souple qui ne soit pas nécessairement calqué sur les frontières administratives.

D'autres cependant pensent que l'aire urbaine n'est pas à chaque fois la plus pertinente et que le périmètre de réflexion doit être adapté en fonction des sujets évoqués.

Mais tous partagent le constat sur la distorsion des espaces et sur la fracture entre les lieux de vie, de décision et de vote et font l'apologie de la liberté dont s'est emparé le Conseil de Développement dans l'élaboration de ses réflexions.

► La richesse du travail en réseau

Le Conseil de Développement de Nantes Métropole a entrepris d'établir des liens avec d'autres Conseils de Développement en travaillant en réseau au sein d'une coordination nationale, une initiative appréciée de tous et qui a fait du Conseil de Nantes une référence. Par ailleurs, le plus grand nombre est favorable à l'établissement de liens entre Conseils de Développement à l'échelle régionale (Saint-Nazaire, Rennes, Angers, La Roche-sur-Yon) dans la mesure où ils sont confrontés à des problématiques communes.

Quelques acteurs sont également partisans d'établir des passerelles avec le CESR ou le CODELA. Mais d'autres mettent en garde contre le risque d'épuisement des participants à toutes ces instances extrêmement chronophages. D'autres encore estiment que ces liens ne sont pas prioritaires, le CESR et le CODELA ayant, à leurs yeux, un fonctionnement qui n'a que peu de points communs avec le Conseil.

Tous soulignent cependant l'importance de mettre en place des échanges d'information et de mutualiser les moyens. Là aussi, de telles initiatives demandent de nouveaux efforts d'animation.

L'élargissement du périmètre du Conseil de Développement

► Vu de l'intérieur : une idée encouragée malgré quelques réserves

Si la plupart des membres rencontrés se déclare favorable à l'extension du périmètre géographique du Conseil, certains soulèvent cependant quelques interrogations sur la pertinence de développer des relations avec les Conseils de Développement "riverains" aux frontières de la Communauté Urbaine.

En effet, pour certains, les problématiques des Conseils de Développement de pays et d'agglomération sont parfois différentes et complexifient les rapprochements.

Certains estiment que, devant la prolifération des instances participatives locales, le Conseil de Développement devrait recentrer son périmètre d'action sur le territoire de l'agglomération nantaise.

D'autres membres du Conseil se demandent également s'il est toujours légitime que les territoires avoisinants soient perçus comme de simples vases d'expansion.

D'autres encore alertent cependant sur le risque de laisser des territoires en dehors de toute considération.

Globalement le souhait exprimé est d'engager une réflexion globale sur cette question du territoire. L'expression de la société civile doit en effet se faire à partir des bassins de vie réels et pas seulement à partir des territoires institutionnels. Chacun exprime la volonté de traiter de questions transversales et pas seulement de représenter son quartier ou sa commune.

► Vu par la Communauté Urbaine : une appréhension des conflits politiques

Certaines voix de la Communauté Urbaine se font entendre pour souligner les risques politiques à ce que le Conseil de Développement étende son action sur des territoires qui ne relèvent plus de la compétence de Nantes Métropole. Cette expansion pourrait être perçue comme une volonté hégémonique et donner lieu à des affrontements politiques sur les territoires avoisinants. Des propos tenus par les élus rencontrés, transparaît cette idée de restreindre l'action du Conseil de Développement à l'agglomération, ce qui pourrait traduire leur volonté de garder une sorte de contrôle sur leur territoire de "pouvoir" ou de décision.

► Vu par ses voisins : entre crainte et volonté de coopérer

Du côté des Conseils de Développement aux frontières de la Communauté Urbaine, on défend l'existence d'instances autonomes qui viennent contrebalancer la vision jugée auto-centrée du Conseil de Développement de Nantes Métropole. Ces Conseils de Développement voisins craignent un peu en effet l'élargissement de celui de la Communauté Urbaine qu'ils perçoivent parfois comme pouvant influencer sur leur propre autonomie. Pour eux, le développement du territoire doit s'envisager comme une démarche construite entre toutes ces instances en privilégiant un travail de réseau au niveau local. Mais en même temps, on ressent de leur part une forte demande d'échanges et de mutualisation des compétences disponibles d'un Conseil de Développement à l'autre. Ils suggèrent de s'inviter mutuellement lors des interventions de spécialistes sur telle ou telle question. Ils évoquent aussi la création d'un réseau d'animateurs des Conseils de Développement ainsi que celle d'une conférence des Présidents pour mettre en place des échanges d'expériences et des temps de formation. Et certains membres du Conseil de Développement de Nantes Métropole trouvent qu'ils ont eux-mêmes un rôle à jouer dans ces échanges et se sentent prêts à informer les responsables des initiatives voisines et à s'impliquer dans des projets communs.

Se recentrer sur la place du Conseil de Développement au sein même de l'agglomération ?

► Privilégier des liens de proximité ?

Certains acteurs de la Communauté Urbaine plaident en effet pour que le Conseil de Développement se concentre sur l'agglomération en développant une vie territoriale plus forte plutôt qu'il ne s'engage sur des projets de grande envergure qui dépassent les limites de l'agglomération nantaise. Pourquoi voir une contradiction entre les deux ? Ne pourrait-on pas imaginer un travail plus circonscrit dans le cadre des saisines et des travaux plus libres en auto-saisine ?

Par ailleurs, du côté des acteurs techniques ou politiques, on reproche parfois au Conseil de Développement de Nantes Métropole de vouloir s'étendre au-delà des frontières de la Communauté Urbaine, alors que sa représentativité au sein des 24 communes de l'agglomération laisserait encore à désirer. Pour la plupart, le Conseil de Développement apparaît trop "nanto-nantais" et ne bénéficie que trop faiblement d'une assise territorialisée au sein de la Communauté Urbaine.

Beaucoup estiment qu'il gagnerait encore en représentativité et donc en légitimité s'il s'adressait davantage aux quartiers nantais (et notamment à ceux classés "politique de la ville") et aux diverses communes de l'agglomération. Certains suggèrent ainsi d'intégrer dans sa composition un représentant de la société civile de chaque commune et un représentant élu au sein des Comités Consultatifs de Quartier. Là aussi, il faut prêter attention au risque d'épuisement des participations multiples qui peuvent être source de désengagement.

Enfin, quelques uns suggèrent aussi de délocaliser les réunions dans d'autres communes de l'agglomération ou dans d'autres quartiers de Nantes. De l'avis du plus grand nombre, il y aurait là un registre de proximité à travailler.

► Un rôle d'animation intercommunale ?

Pour la plupart des acteurs rencontrés, le Conseil de Développement n'aurait pas vocation à fédérer toutes les structures de démocratie locale, sous peine de recréer un empilement de strates institutionnelles, mais peut-être devrait-il permettre de les mettre plus facilement en lien. Pour d'autres, le Conseil de Développement devrait réellement jouer un rôle de médiation et d'animation intercommunale, qui permettrait d'éviter les décalages avec les dispositifs communaux ou de quartiers. Cependant, sur ce rôle d'animation territoriale, certains élus expriment des appréhensions sur ce qu'ils estiment relever de leurs propres compétences.

Perspectives d'évolution du périmètre géographique :

Poursuivre le travail au sein de la Coordination régionale

Renforcer les liens avec les Conseils de Développement de l'aire urbaine nantaise (mutualisation des moyens, échanges d'informations,...)

Engager une réflexion approfondie sur l'expression de la société civile du bassin de vie réel. Qu'est-ce qu'un nantais aujourd'hui ?

Renforcer l'action de proximité du Conseil de Développement au sein de l'agglomération (établir des liens avec les instances de quartier, délocaliser les réunions,...)

Pourquoi ne pas prévoir des commissions de travail selon le périmètre le plus pertinent de l'enjeu abordé ?

Pourquoi ne pas imaginer des thématiques communes à plusieurs Conseils de Développement ?

V - Le rôle et l'influence du Conseil dans les politiques publiques locales

Des missions multiples et variées

► Un lieu de formation citoyenne

Pour tous, le Conseil de Développement semble jouer un rôle important dans la mise à disposition d'informations auprès de ses membres. Certains rappellent qu'au départ, participer au Conseil de Développement était surtout un moyen de se procurer de l'information sur l'agglomération, même si aujourd'hui, il s'est ouvert à des thématiques plus larges.

Tous les membres insistent également sur la possibilité que leur offre le Conseil de Développement de se former collectivement afin de débattre sur des bases de connaissances communes. Cette mise à niveau globale leur apparaît comme une condition indispensable à la poursuite de débats fructueux. Ils sont nombreux à penser que c'est essentiellement ce qui fait défaut dans d'autres instances de démocratie participative, notamment dans les Comités Consultatifs de Quartier. Par contraste, le Conseil de Développement apparaît donc comme un lieu d'auto-formation et de pédagogie très pertinent. Il semble que cette opportunité d'accroître ses connaissances et ses capacités de dialogue soit l'une des grandes forces d'attraction du Conseil de Développement.

Certains représentants de structures n'hésitent d'ailleurs pas à avouer qu'ils choisissent les réunions auxquelles ils assistent en fonction des thèmes abordés

(en lien avec leur champ d'actions) et des informations données (susceptibles de pouvoir être réutilisées dans leur propre structure), dans une logique que certains estiment légitime mais quelque peu consumériste.

Enfin, d'autres membres soulignent le risque que le Conseil ne se réduise qu'à un lieu de formation citoyenne, enrichissant certes, mais peut-être pas suffisamment efficace pour porter une parole et faire des propositions qui soient prises en compte.

► Une force de proposition ou d'opposition ?

Tous les membres rencontrés s'accordent à établir très clairement la distinction entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Pour eux, le Conseil de Développement se trouve dans la sphère de la proposition et non de la décision, qui relève des élus. La plupart estime que le Conseil ne doit pas se substituer à la démocratie électorale mais doit apporter un complément provenant de citoyens éclairés. Tous les membres du Conseil s'attachent à montrer leur respect vis-à-vis des décisions prises par les élus qui tirent leur légitimité du suffrage universel.

La grande majorité des acteurs rencontrés souligne la qualité des propositions émises par le Conseil de Développement, qui dépassent des affirmations simplistes du type "y a qu'à..." ou "faut qu'on... ". La plupart des membres du Conseil de Développement a intégré cette idée que ce n'est pas parce qu'ils donnent leur avis qu'ils seront toujours entendus et pris en compte. Il y a une règle du jeu.

D'autres cependant avouent avoir plus de mal à admettre cette idée et se sentent frustrés. Quelques uns aimeraient s'engager dans la voie d'un lobbying fort qui obligerait les élus et les services à rendre compte de leurs actions. Est-ce le rôle du Conseil de Développement de s'instituer en contre-pouvoir ? Son succès ne tient-il pas justement au fait qu'il n'ait jamais cherché à l'être ?

► Un outil d'aide à la décision ?

Pour la plupart des membres du Conseil, celui-ci doit jouer un rôle d'aiguillon en étant porteur d'analyses et de réflexions qui peuvent aider les acteurs politiques à prendre des décisions. Tous partagent cette idée que les avis du Conseil de Développement ont pour objectif d'être un élément de prise de conscience ou d'appréciation à disposition du pouvoir politique pour mieux gérer l'intérêt général.

Du côté des politiques, on affirme que les élus ont toujours besoin d'éclairages les plus larges possibles, comme ceux fournis par les travaux du Conseil de Développement, pour prendre des décisions. Le Conseil leur apparaît de ce point de vue comme un outil essentiel à la vie démocratique. Certains croient en effet fortement à sa capacité à produire de l'expertise citoyenne, venant compléter (et non remplacer) celle des services techniques.

D'autres acteurs de la Communauté Urbaine, notamment les techniciens, estiment cependant que les élus disposent déjà de collaborateurs chargés de les conseiller dans leurs décisions et ne sont pas toujours convaincus du rôle du Conseil de Développement dans la co-production de la décision publique.

► Une veille sociale

La plupart des acteurs internes et externes souligne l'importance du rôle de veille sociale que doit jouer le Conseil de Développement. Selon eux, il doit agir comme un relais et user d'un droit d'alerte sur des problématiques socio-économiques. Les membres du Conseil insistent sur le fait qu'ils ont pour rôle de rappeler aux élus les réalités du terrain. Les élus, de leur côté, se déclarent plutôt favorables à ce que le Conseil joue ce rôle d'alerte. Le seraient-ils encore si les préconisations du Conseil de Développement étaient largement médiatisées ?

► Une vision prospective

De l'avis général, le Conseil de Développement doit être un éclaireur des politiques publiques locales. Dans son rôle de défricheur de pistes, il doit faire émerger des sujets qui viennent ensuite s'inscrire à l'agenda politique, sans se fixer de limites de lieux ni de temps. C'est justement dans ce rôle de prospective que le Conseil de Développement doit aussi se poser la question de l'élargissement de son périmètre de réflexion pour s'exprimer sur l'avenir d'un territoire sur une échelle qui dépasse celle de la Communauté Urbaine. Pour beaucoup, le Conseil de Développement doit également être capable de soulever des questions que les élus n'osent pas aborder parce qu'elles ne font pas l'objet de consensus. À cet égard, son rôle est de chercher à éviter des cristallisations de positions pour favoriser une prise de conscience générale.

D'autre part, le rôle du Conseil de Développement n'est pas de se prononcer sur des micro-projets locaux ou de proximité mais sur des grands enjeux, à une échelle beaucoup plus vaste, d'où la nécessité de ne pas se limiter à l'agglomération. Si, du point de vue de son fonctionnement, le périmètre du Conseil de Développement est celui de l'agglomération, au niveau de ses enjeux et de ses thèmes de réflexion, la grande majorité des acteurs attend de lui une vision prospective sur l'évolution des territoires à l'échelle de l'aire urbaine et plus largement du Grand Ouest.

Des relations ambivalentes avec les acteurs de la communauté Urbaine

► Des contacts directs jugés insuffisants

De manière générale, nombre de membres du Conseil se plaignent de ne pas avoir suffisamment de contacts directs avec les élus ou les services de Nantes Métropole. Même si certains membres assistent au Conseil Communautaire, ils

regrettent de ne pas pouvoir rencontrer plus souvent d'élus et de devoir se contenter de courriers ou de mails. Certains demandent à les voir plus souvent, en insistant sur la présence simultanée des directeurs de services et des élus chargés du même domaine. Par ailleurs, ils appellent de leurs vœux une intervention régulière du Président du Conseil de Développement devant le Conseil Communautaire pour faire un bilan des activités de l'année passée et annoncer les problématiques à l'étude pour l'année suivante. À cet égard, un compte-rendu oral paraît alors, pour certains, plus percutant que des documents écrits dont les élus sont quotidiennement envahis. Enfin, de nombreux acteurs, autant internes qu'externes au Conseil de Développement, font remarquer que les rapports entre le Conseil et la Communauté Urbaine, sont surtout structurés par les liens étroits entre Jean-Joseph Régent et Jean-Marc Ayrault, mais beaucoup plus aléatoires avec les autres membres ou les autres élus.

► Une accommodation contre-productive ?

En même temps que certains membres regrettent le manque de relations avec des acteurs politiques, quelques uns mettent en évidence que la cordialité des relations qu'ils entretiennent avec les élus les empêche par politesse ou bien-séance de les interpeller sur des problématiques précises. Pour certains, le fait de connaître les élus est devenu une faiblesse qui nuit aux possibilités de porter une voix plus forte. On voit ici émerger des contradictions entre "pas assez d'élus" et trop d'élus". D'autre part, ceux pour qui le Conseil de Développement doit déranger en jouant le rôle de fou du roi ou de poil à gratter sont déçus par l'aspect policé de leurs travaux. Ils souhaiteraient que le Conseil de Développement adopte une attitude plus incisive et moins diplomate vis-à-vis des élus communautaires. Quelques uns sont partisans de relations plus directes, plus franches et plus véhémentes vis-à-vis des élus et des services de Nantes Métropole. Certains seraient partisans de faire du lobbying fort, en s'appuyant sur la presse pour exiger des prises de positions de la Communauté Urbaine sur les travaux du Conseil de Développement. D'autres, au contraire, soulignent l'intérêt à ce que le Conseil ne devienne pas un contre-pouvoir pour maintenir une relation confiante et respectueuse avec la Communauté Urbaine.

► Un droit de suivi : piège ou opportunité ?

Certains acteurs ont l'impression que finalement les élus attendent peu du Conseil de Développement et s'en désintéressent. Quelques membres mettent en cause les conditions de fonctionnement même du Conseil de Développement qui n'exige pas suffisamment de retour ni de réactivation des thématiques qui ont été un peu laissées de côté, par respect vis-à-vis de la Communauté Urbaine.

De nombreux membres réclament donc une prise de position détaillée des élus et des services de la Communauté Urbaine sur le travail du Conseil de Développement avec des explications concernant leur adhésion, ou au contraire leur refus, vis-à-vis de telle ou telle proposition. Ils aimeraient que les élus et les services expliquent clairement aux membres du Conseil pourquoi, sur certains points, ils ont été entendus et sur d'autres non. Ils assurent qu'ils sont prêts à entendre des réponses qui mettent en avant des choix politiques, qu'ils disent respecter. D'autres membres mettent en garde cependant sur ce qui pourrait être perçu comme un droit de suivi, qui pourrait mettre à mal la légitimité de l'élu, choisi par le suffrage universel, et le retrancher dans ses positions. Quelques membres du Conseil aimeraient pourtant instaurer un droit de réponse contraignant pour Nantes Métropole. Certains seraient même partisans d'une réponse écrite dans la presse pour médiatiser les demandes du Conseil et leur donner plus de poids. Autrement dit, certains membres, minoritaires, semblent partisans d'établir une forme de rapport de force avec Nantes Métropole. Cette solution est-elle réellement en accord avec l'esprit du Conseil ? Ne risque-t-elle pas de provoquer une attitude de rejet ou des crispations de la part de la Communauté Urbaine vis-à-vis du Conseil de Développement ?

De leur côté, tous les acteurs politiques rencontrés s'opposent formellement à ce que le Conseil de Développement devienne un contre-pouvoir ou une instance permanente d'opposition. Ils prônent un équilibre dans lequel le Conseil serait capable de développer une attitude constructive tout en conservant sa distance, son autonomie et sa capacité critique.

La portée des travaux du Conseil : doutes et incompréhensions

► Une difficulté à évaluer l'incidence des travaux ?

Tous les membres rencontrés s'accordent plus ou moins à dire que les avis du Conseil de Développement bénéficient d'une certaine reconnaissance, mais personne n'est réellement capable de l'identifier clairement ! Beaucoup soulignent en effet la difficulté à évaluer la portée des contributions du Conseil.

La plupart des membres estime cependant que sur certains thèmes, ils ont été entendus (le choix de la Communauté Urbaine, l'étoile ferroviaire, le SCOT, l'Agenda 21, les franchissements de Loire, etc...) et que sur d'autres, l'écoute a été insuffisante... ou inexistante (les temps de la ville, les transports, etc...). Du côté de la Communauté Urbaine, qui avoue également avoir du mal à mesurer précisément l'impact des travaux du Conseil, on énumère également les mêmes contributions.

Il est intéressant de souligner que, malgré cette difficulté commune à évaluer l'impact des travaux du Conseil de Développement, la plupart des acteurs rencontrés (autant internes qu'externes) cite toujours les mêmes contributions comme ayant été prises en compte, à leurs yeux, par la Communauté Urbaine. Il y a donc là tout de même une certaine convergence sur l'incidence des travaux du Conseil de Développement qui doit certainement se mesurer dans la durée. Dans l'immédiat, de nombreux membres ont cependant l'impression de n'être pas suffisamment sollicités ni entendus par Nantes Métropole.

► Un manque de prise en considération (pour le Conseil de développement)

Un grand nombre de membres pense que les travaux du Conseil de Développement sont de qualité mais qu'ils ne sont pas suffisamment exploités. Ils ont l'impression que leurs propositions sont restées lettre morte dans la grande majorité des cas. Quelques uns ont repris cette formule : "on est écou-

tés toujours et compris, plus rarement". Certains dénoncent l'attitude, hypocrite à leurs yeux, des élus ou des services communautaires qui les féliciteraient pour la qualité de leurs travaux sans en faire réellement usage ni même les lire.

Quelques membres du Conseil de Développement sont ainsi un peu désabusés et pensent que les élus ne leur prêtent peu d'attention ou les réduisent à une assemblée où il s'agit uniquement de "se faire plaisir". Il convient d'attirer fortement l'attention sur ce sentiment de frustration et de déception qui peut conduire certains membres du Conseil à se désengager progressivement. La pérennité de l'engagement de ses membres semble en effet reposer sur la possibilité d'être, sinon pris en compte, au moins reconnus et légitimés.

D'autres estiment que le Conseil de Développement, victime de sa relative jeunesse, commence seulement à conquérir une place légitime dans le jeu institutionnel local. Le temps du citoyen n'est pas le même que celui des élus et encore moins celui des services. À cet égard, il faut rappeler qu'au départ le Conseil de Développement était perçu comme une structure un peu étrange et peu attractive, y compris par les élus de la majorité. Beaucoup soulignent le rôle éminent de M. Régent dans la relative écoute et prise en compte du Conseil de Développement. Les membres les plus optimistes voient donc le parcours du Conseil comme allant vers une reconnaissance lente mais de plus en plus grande.

► Un outil utile mais non indispensable (pour la Communauté Urbaine)

La grande majorité des acteurs politiques ou techniques rencontrés estime que les travaux du Conseil sont de grande qualité et occupent une place légitime et reconnue dans la vie démocratique locale. Selon eux, les travaux du Conseil constituent des éclairages pertinents et utiles à leurs prises de décisions politiques.

Tous admettent pourtant ne pas avoir la même spontanéité à lire les contributions du Conseil de Développement. Si pour certains élus communautaires de la

majorité, c'est une instance utile et nécessaire à l'action publique, d'autres personnalités politiques, plutôt issues de l'opposition, l'envisagent comme un outil au service de la majorité et avouent se préoccuper assez peu de ses contributions. On voit nettement poindre ici des différences de perceptions de la vie publique (et de culture politique ?) entre des élus qui se sont appropriés le Conseil de Développement et d'autres qui en mesurent moins l'intérêt.

À cette divergence de points de vue, qui peut expliquer la prise en compte ou non des travaux du Conseil, s'ajoutent également des raisons pratiques et matérielles. En effet, un collaborateur d'élus estime que les travaux du Conseil sont de qualité mais qu'il y a une perte en ligne dommageable parce que les élus, devant faire face à un trop-plein de responsabilités, ne prennent pas toujours le temps de lire les contributions et préfèrent se concentrer sur les aspects obligatoires de leurs missions. Du fait de leur caractère consultatif, les contributions du Conseil de Développement n'apparaissent pas comme des priorités. Un collaborateur d'élus suggère ainsi de les rendre obligatoires pour favoriser leur prise en compte et leur intégration dans le calendrier des élus communautaires.

Les décalages entre le temps de la vie citoyenne et le temps de la vie publique

► Une volonté citoyenne de résultats à court terme

Certains membres ont l'impression que leur participation au Conseil de Développement leur sert parfois d'exutoire pour exprimer leurs utopies ou leurs déceptions, à la manière de la catharsis des Grecs, mais sans réellement pouvoir agir concrètement. Pour certains, le Conseil de Développement apparaît comme un lieu d'expression et non comme un lieu d'action.

Certains peuvent regretter une sorte d'auto-satisfaction à se retrouver ensemble pour évoquer des sujets intéressants mais qui n'ont pas de réels débouchés. Il est clair que le fait de ne pas pouvoir concrètement mesurer les conséquences

de ses actions entraîne un sentiment de lassitude qui pourrait se traduire par un désengagement du Conseil. Quelques uns soulignent même la frustration importante que peuvent développer des lieux créateurs de besoins où l'on donne l'impression aux citoyens d'avoir leur mot à dire sans réelle possibilité d'action ni de prise en compte par les décideurs locaux. Pour les mêmes, les travaux du Conseil permettent des avancées intellectuelles mais ne produisent pas suffisamment de concret. Le Conseil de Développement doit-il pour autant viser l'efficacité immédiate ?

► Une (trop) lente diffusion des idées ?

Pour certains membres, le rôle du Conseil de Développement n'est pas de provoquer des coups d'éclat mais de diffuser peu à peu ses idées, à la manière d'un percolateur. En effet, certains membres du Conseil pensent que leurs idées ne doivent pas être passées au moyen d'une artillerie lourde, mais qu'elles transpirent au compte-goutte dans les décisions de la Communauté Urbaine. Certains estiment que leur travail est gratifiant, mais sur le long-terme.

D'autres déplorent, au contraire, que le Conseil de Développement n'adopte pas des positions plus tranchées et plus vindicatives et n'exerce pas de pression sur les élus et les services jusqu'à ce que leurs propositions soient entendues. Ils estiment qu'il faudrait se concentrer sur quelques sujets, les traiter en profondeur et les soutenir avec force auprès de la Communauté Urbaine. Parfois frustrés, ces membres regrettent l'éparpillement des travaux du Conseil dans diverses directions sans évaluation pointue de leur application.

D'autres encore aimeraient que certains processus aillent plus vite, regrettant le décalage entre le temps des institutions et le temps de la réalité quotidienne. Un technicien de Nantes Métropole estime que les membres du Conseil de Développement n'ont peut-être pas l'impression d'être entendus dans l'immédiat, mais qu'ils le sont à plus long terme. D'autre part, pour être efficaces à court terme, cette même personne suggère que les travaux du Conseil de Développement soient mieux reliés à l'agenda de la Communauté Urbaine.

► Quelle adéquation avec le rythme communautaire ?

De la part des services communautaires, il y a cette idée que les travaux du Conseil de Développement ne sont pas toujours synchronisés avec le calendrier communautaire et les échéances des politiques publiques, ce qui viendrait atténuer la pertinence de ses contributions.

En effet, de l'avis de certains, pour que les travaux du Conseil de Développement soient mieux pris en compte, il faudrait qu'ils correspondent aux politiques publiques mises en œuvre, qu'ils respectent des échéances et qu'ils s'inscrivent dans des compétences de l'agglomération. Il est proposé que le Conseil de Développement dispose, par exemple, des "grandes" délibérations dans un certain délai avant le Conseil Communautaire et rende son avis, qui devrait être obligatoire, sur ces grands dossiers. Certains pensent aussi que le Conseil de Développement pourrait être à l'origine d'une ou deux grandes délibérations par an qui devraient être présentées en Conseil Communautaire.

Par ailleurs, certains élus et responsables de services soulignent que les membres du Conseil de Développement doivent aussi être capables de s'accommoder des aléas de la vie administrative et d'entendre les arguments apportés par la Communauté Urbaine. Selon certains, il y aurait là un travail de pédagogie de l'action publique à effectuer au sein du Conseil de Développement afin d'explicitier les contraintes de la décision publique. Certains prônent une plus grande proximité avec la Communauté Urbaine et une sorte "d'acculturation" à la vie administrative.

► Vers un renforcement du travail partenarial ?

Quelques membres du Conseil de Développement regrettent en effet qu'il n'y ait pas de suivi concret du cheminement des contributions du Conseil de Développement dans les politiques communautaires.

Du côté de la Communauté Urbaine, on reconnaît que la collaboration avec le Conseil de Développement ne se fait pas toujours dans la durée, mais parfois au coup par coup, ce qui nuit à la cohérence des relations. Certains acteurs communautaires aimeraient instituer des rapports d'étape pour informer de manière plus régulière et plus construite les membres du Conseil de l'évolution de leurs travaux et de leur degré de prise en compte dans les politiques publiques. D'autres acteurs politiques suggèrent que les membres du Conseil de Développement participent aux commissions communautaires, ce qui permettrait de faire connaître ses travaux auprès d'un cercle plus large d'élus, et entretient directement en contact avec les vice-présidents de la Communauté Urbaine en charge d'une politique publique. Un élu communautaire souligne également une volonté d'associer plus largement l'opposition aux relations entre le Conseil de Développement et le Conseil Communautaire. D'autres encore pensent que le Conseil de Développement devrait être plus investi dans l'évaluation des politiques publiques, notamment à travers la commission consultative des services publics.

Certains acteurs extérieurs suggèrent également que le Conseil de Développement puisse informer de manière officielle la Communauté Urbaine du sujet de ses travaux en auto-saisine pour provoquer un échange d'information et créer une attente de la part des élus. Le Conseil pourrait même demander, en ayant connaissance des sujets traités par Nantes Métropole et en fonction de l'actualité politique, d'être saisi sur telle ou telle question.

Certains acteurs politiques soulignent aussi que c'est au Conseil de Développement de se raccrocher de manière plus systématique à des grands enjeux de l'agglomération. Du côté de certains acteurs de la Communauté Urbaine, on sent ainsi une volonté d'institutionnaliser les relations entre les élus ou les services et les membres du Conseil de Développement. Certains membres du Conseil peuvent y voir une opportunité de rendre plus influents les travaux du Conseil, d'autres, une atteinte à leur liberté et à leur indépendance.

Enfin, certaines voix de la Communauté Urbaine suggèrent que, pour bénéficier de plus de lisibilité, le Conseil devrait plutôt se situer sur des échéances à court-terme. Est-ce que cela signifie pour autant qu'il doive abandonner sa capacité

prospective ? N'est-ce pas une volonté de restreindre et d'encadrer la réflexion du Conseil de Développement ? Si, lors des saisines, le Conseil de Développement peut éventuellement circonscrire ses contributions, la possibilité de s'auto-saisir lui assure tout de même une large part d'originalité et de liberté à laquelle tous les membres sont attachés. Cette institutionnalisation du travail partenarial entre le Conseil de Développement et la Communauté Urbaine, si elle comporte des opportunités certaines, ne doit-elle pas être envisagée avec prudence ?

Perspectives d'évolution du rôle et de l'influence du Conseil de Développement dans les politiques publiques locales :

Privilégier la force de proposition au contre-pouvoir

Poursuivre le développement d'analyses prospectives

Conserver l'optique pédagogique d'information citoyenne

Renforcer les liens avec la Communauté Urbaine (réunions avec des élus ou des services, participation des membres du Conseil de Développement au Conseil Communautaire, information de l'actualité communautaire,...)

Conserver la liberté de ton du Conseil de Développement en évitant une institutionnalisation trop forte

Engager une réflexion sur la pratique de l'évaluation

Conclusion

Après onze années de fonctionnement, le Conseil de Développement de Nantes Métropole jouit à présent d'une certaine reconnaissance dans l'espace politique local. Si tous les acteurs politiques ne sont pas encore convaincus de son utilité, la plupart y voit un outil indispensable au jeu démocratique. En interne, le Conseil de Développement semble partagé entre des membres plutôt satisfaits de leur force de proposition et des membres plus exigeants souhaitant établir un véritable rapport de force avec la Communauté Urbaine. Du rôle que veut s'assigner le Conseil de Développement (aiguillon prospectif des politiques publiques ou véritable contre-pouvoir) pour les années à venir, découle certainement sa méthode de travail. Doit-il être une structure essentiellement tournée vers les élus ou doit-il au contraire davantage s'adresser aux citoyens ? Quel type de médiation doit-il jouer ? Que doit-il apporter dans l'élaboration des politiques publiques ?

Le Conseil de Développement dispose indéniablement d'atouts majeurs (une composition formelle relativement variée, une capacité d'expertise et une vision prospective, une grande liberté de ton, une structure légère et dynamique...) qui ont fait leurs preuves. Aujourd'hui, pour poursuivre efficacement ses actions, son mode de fonctionnement demande certainement à être renouvelé. Le Conseil de Développement est une alchimie permanente qui doit beaucoup au talent de son Président, au travail du Secrétariat général et à la très grande diversité des milieux représentés. Ses onze ans d'expérience méritent d'être valorisés pour lui faire franchir une nouvelle étape et élargir ses missions.

Cette synthèse a tenté de mettre en évidence les pistes évoquées par les uns et les autres pour donner un nouveau souffle à cette assemblée et assurer sa pérennité. Les réponses apportées par les membres du Conseil de Développement aux questions soulevées permettront ainsi d'aider à tracer la voie vers laquelle se diriger. La période qui s'ouvre aujourd'hui jusqu'aux prochaines élections municipales apparaît comme un moment propice à une réflexion sur l'avenir du Conseil de Développement.

Remerciements

Mes remerciements vont à tous ceux qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps pour faciliter mon enquête.

Ces remerciements vont, en premier lieu, au Président du Conseil, Jean Joseph RÉGENT, à Gabriel VITRÉ, son Directeur et Brigitte SIMON, son assistante.

Pour éviter d'identifier tel ou tel interlocuteur à tel ou tel propos et garantir une analyse globale, l'ensemble des personnes rencontrées ne sont pas citées ici. Pour les remercier, j'adresserai à chacun un exemplaire de mon mémoire