

nantes-citoyennete.com

Le Conseil de développement de Nantes Métropole

Un état des lieux du point de vue d'un citoyen membre

22 juin 2009

Contribution de Dieudonné SIWA

Cet essai est avant tout un regard personnel porté sur le Conseil de développement de Nantes Métropole, dans le but de présenter cette nouvelle formule de structure de concertation et de participation des citoyens au débat démocratique, d'en dresser l'état des lieux et de tenter d'apporter quelques éléments de réponses quant à ses rapports avec les élus, les citoyens et les autres structures consultatives des communes.

Tout d'abord, il y a lieu de noter quelques citations de personnalités nantaises énonçant quelques éléments caractéristiques des attributs du Conseil de développement.

Dans son ouvrage intitulé "Démocratie à la nantaise, Chronique d'une nouvelle expression de la société civile" paru aux éditions Harmattan, Jean Joseph REGENT, Président du Conseil de développement, le définit comme étant "Un laboratoire de la démocratie nantaise" ou "l'histoire d'une assemblée de Citoyens".

Jean-Marc AYRAULT, Président de la Communauté Urbaine de Nantes, s'exprimant au sujet du Conseil de développement évoquait "Le pari de la démocratie participative à Nantes".

Le Conseil de développement de Nantes Métropole a fait du chemin depuis sa création. Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, librement organisé, il a été institué par délibération de la Communauté Urbaine de Nantes. Il a évolué de manière très favorable, comme on peut le noter dans cette étude prospective.

Les points forts du Conseil de développement de Nantes métropole

Un des points forts du Conseil de développement est d'avoir su évoluer et s'adapter aux réalités du territoire. Il suffit de suivre l'analyse qui suit pour s'en convaincre.

À l'instigation du Président du District, une Conférence Consultative d'Agglomération, avec dans sa première formule 70 membres, reçoit comme feuille de route de l'exécutif intercommunal, la mission d'assurer l'expression de la société civile et de formuler des avis et propositions sur des thèmes de réflexion liés à l'Intercommunalité.

En janvier 2001, deux événements majeurs vont transformer profondément cette structure :

- **les dispositions de la "loi VOYNET"** sur l'aménagement et le développement durable du territoire, vont le renforcer et lui conférer ainsi une plus grande légitimité en le transformant en Conseil de développement, lui permettant ainsi de mettre en place un partenariat avec la société civile pour élaborer des projets de territoire

— le District de l'Agglomération nantaise, devient la Communauté Urbaine.

Dans le fil de son évolution, le Conseil de développement élargit sa composition et voit son effectif passer de 70 à 100 membres.

Poursuivant dans sa rénovation, en juin 2008, le Conseil de développement procède aux mesures suivantes :

- Renforcement de sa composition par une centaine d'acteurs économiques, sociaux, associatifs, institutionnels, de personnalités qualifiées de l'agglomération, portant son effectif global à 200 membres dont 75 citoyens volontaires, parmi lesquels des personnalités issues de la diversité. Trente-cinq personnes qualifiées, issues de divers horizons, désignées pour leur liberté et leur indépendance d'esprit, constituent la représentation la plus fine des territoires et des activités du Conseil de développement
- Modification de son mode de fonctionnement par la mise en place de 8 commissions spécialisées chargées d'organiser le suivi des travaux, des groupes de travail transversaux, évolutifs et ouverts se constituent aussi en fonction des thèmes traités, le tout sous l'animation de son Directeur Gabriel Vitré et de Brigitte Simon, assistante de direction
- Renouvellement de ses missions en ordonnant que ces travaux se déroulent sur deux modes de fonctionnement, la saisine de la Communauté Urbaine et l'auto saisine, thèmes qui seront évoqués dans les paragraphes traitant du caractère indépendant des travaux du Conseil de développement
- **Toujours à mettre sur le compte de son actif, des publications et ouvrages, réunions etc..**

Jusqu'en 2006, on a pu recenser à l'actif du Conseil de développement :

- 600 réunions de travail
- 200 avis à l'autorité publique
- Une trentaine de documents, avis et observations diffusés
- Plusieurs forums publics sur les thématiques suivantes : le Port, le Temps, l'Université, le Sport, la Précarité, le handicap, etc...
- La constitution d'un réseau régional avec St-Nazaire, Angers et Rennes
- La constitution d'un réseau national avec Lyon et les grandes Agglomérations
- De nombreuses interventions locales et nationales
- Une douzaine de mémoires d'étudiants parmi lesquels, une enquête sur la perception du Conseil de développement (Bilan, enjeux, perspectives), rapport d'enquête de stage réalisé en 2007 par Amélie REIMINGUER de l'Institut de Formation des cadres territoriaux de Saint-sur-Sèvre (85)

Le Conseil de développement, un lieu d'exercice de la démocratie par excellence

La logique représentative a souvent été présentée comme un préalable au bon fonctionnement d'une structure où les échanges, le débat et la confrontation sont de mise.

Le Conseil de développement de Nantes métropole a cette particularité d'offrir une assez bonne représentation de la société civile dans son acceptation assez large. Il en résulte que cette structure s'est transformée en un formidable gisement d'intelligence et de savoir-faire, avec pour seul objectif que celui d'éclairer la décision des élus de la Communauté Urbaine de Nantes.

Anticipant sur les enjeux des débats dans la société, le Conseil de développement de Nantes métropole a su mettre en place, un schème d'écoute et d'échange qui permet la confrontation des points de vue différents et un rapprochement basé sur le désir de changer notre approche sur une idée, un événement et de permettre ainsi de réconcilier l'approche technique avec les expériences de la vie quotidienne d'une même réalité, et ce, sur un territoire bien défini.

En agissant ainsi, le Conseil de développement de Nantes métropole a participé, à sa manière, au maintien de la cohésion sociale, en s'efforçant de mettre en commun les moyens de tous les acteurs qui, s'appuyant sur la richesse de l'expression citoyenne, sont susceptibles d'enrichir la démocratie locale.

Il s'agit ici d'exprimer, encore une fois, des points de vue, d'échanger des expériences, de mettre en commun des visions diverses de la réalité vécue qui parfois peuvent être convergentes et parfois se révéler divergentes.

Comment s'exerce l'expression démocratique au Conseil de développement ?

La composition du Conseil de développement permet la confrontation de points de vue différents relatant des expériences différentes de la vie quotidienne.

Cette expression démocratique se manifeste de la manière suivante :

1 - Les conférences débats

Les conférences-débats restent un lieu privilégié d'éducation et de formation citoyenne. Certaines interventions lors des conférences-débats peuvent sembler quelque peu techniques et rebuter certains auditeurs ou quelques membres non avisés. Elles n'ont cependant pour seule fin que de présenter à l'auditoire une vision globale des enjeux et de tenter d'apporter des solutions globales aux divers questionnements qu'elles peuvent susciter.

2 - Contributions des membres

Les membres choisissent librement les thèmes de leurs contributions. Ces contributions sont diffusées telles quelles, sans qu'aucune censure n'intervienne.

3 - Les conférences sur Internet

Les contributions des membres, les synthèses des conférences-débats, sont mises en ligne sur le site Internet du Conseil de développement "nantes-citoyennete.com" à la disposition des membres et du public de manière à susciter leurs réactions et interventions. C'est là aussi une autre manière de poursuivre le débat démocratique.

4 - Le mécanisme d'autorégulation de l'expression et des débats démocratiques

On peut a priori s'interroger sur la grande liberté d'expression qui règne au sein du Conseil de développement de Nantes et craindre quelques débordements au sein de cette pépinière de la démocratie, quand on sait que la démocratie contient en elle ses propres ferments de contestation et de contradiction. N'a-t'on pas coutume de dire que *"Donner la parole au peuple, c'est prendre le risque d'entendre celui qui la prend, contester jusqu'au fait même qu'il puisse la rendre?"* »

Ceci étant, il n'en est rien au Conseil de développement où force est de constater que les échanges et débats sont sereins. Même les syndicalistes, traditionnellement connus pour leur aptitude aux débats et échanges houleux, s'expriment de manière sereine au Conseil de développement. Il en est de même du contenu des contributions des membres, des autres

interventions au Conseil de développement où le mécanisme d'autorégulation de l'expression de la démocratie semble fonctionner parfaitement.

C'est peut-être aussi en cela que "le laboratoire de la démocratie à la Nantaise", expression favorite utilisée par son Président Jean Joseph REGENT, prend ici toute sa signification.

Les idées viennent dans ce creuset qu'est le Conseil de développement à l'état brut, puis sont confrontées à d'autres idées et ressortent enrichies et dépouillées de toutes les pollutions qui, traditionnellement, empoisonnent le débat démocratique.

Outre l'opportunité qu'ont ses membres à s'exprimer librement sur les sujets intéressant la collectivité de Nantes métropole, on ne peut pas passer sous silence cette autre caractéristique du Conseil de développement qui est son autonomie.

5 – De l'autonomie du Conseil de Développement de Nantes Métropole

Un bref rappel historique permet de mieux comprendre l'origine du concept de l'autonomie du Conseil de développement. Peu directive à l'origine, la loi VOYNET, qui a institué les Conseils de développement, a laissé place à l'initiative locale ; ce vide a vite été comblé par le besoin des Conseils de développement de définir eux-mêmes les conditions de leur organisation et de produire un document écrit auquel ils pourront se référer pour agir, montrer leur existence et leur volonté de se positionner tant sur le plan local que dans le paysage national de la gouvernance.

C'est ainsi qu'a vu le jour les 15 et 16 janvier 2004 à Grenoble, le manifeste de la coordination nationale des Conseils de développement avec, en toile de fond, 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale, manifeste qui a été largement diffusé auprès des élus et du personnel politique.

Deux des treize propositions sus-mentionnées, la capacité d'auto saisine et la mise à disposition de moyens pour l'exercer et asseoir son autonomie, ont rapidement été adoptées par le Conseil de développement de Nantes métropole et mises en place.

Les deux paragraphes suivants montrent comment la capacité d'auto saisine et l'autonomie du Conseil de développement de Nantes métropole sont devenus une réalité.

a - De la saisine et de l'auto saisine du Conseil de développement

Les travaux du Conseil de développement de Nantes métropole s'ordonnent à partir de deux modes de fonctionnement :

- La saisine de la Communauté Urbaine de Nantes

La Communauté Urbaine saisit régulièrement le Conseil sur divers thèmes ou projets (Contrat d'agglomération, décentralisation, déplacements, SCOT, emploi, culture, Agenda 21...)

- L'auto saisine

Le Conseil conduit, de sa propre initiative, des réflexions sur des thèmes de son choix. Elles concernent, par exemple, la place des handicapés dans l'agglomération, la prévention des risques, l'allongement de la durée de vie, l'habitat, la gestion du temps, l'emboîtement des territoires, une nouvelle approche du développement sportif, l'action en faveur de la jeunesse, l'industrie...

b - De l'autonomie de gestion du Conseil de développement

Des moyens ont été mis à sa disposition par la Communauté Urbaine de Nantes qui bénéficie également d'assistance :

- de moyens techniques se déclinant en salles de réunions, bureaux,...
- des moyens humains, un secrétariat permanent de deux salariés, sans oublier ses membres actifs qui assurent bénévolement leur activité
- de l'assistance de l'AURAN, un outil de gouvernance et de cohérence territoriale, un lieu d'échanges et de rencontres entre les différents territoires, acteurs et institutions. Elle assure

en passant la diffusion des informations et connaissances dont elle dispose et contribue au dialogue et au débat local, notamment sur les questions d'aménagement.

- Des moyens financiers, soit un budget de fonctionnement de 80 000, identifié dans le budget 2007 de la Communauté Urbaine afin de lui permettre d'afficher pleinement son autonomie.

Quels sont les points faibles du Conseil de développement ?

Des événements d'actualité, on peut noter, ici et ailleurs, le désenchantement démocratique se confirmant un peu plus chaque jour, amenant avec lui la désagrégation de l'espace public de délibération. Le Conseil de développement reste pour beaucoup cet espace vers lequel le citoyen porte son regard, dans l'attente que quelque chose bouge.

Le Conseil de développement ne peut pleinement remplir sa mission que si les autres instances participatives de démocratie locale, les associations, les institutions, qui font partie de son assemblée Générale, trouvent, sur un plan local, un espace d'échange, de confrontation et de débats d'idées.

Jean-Marc AYRAULT, Président du Conseil Communautaire de Nantes, intervenant à l'occasion des actes du Forum 2006 marquant le 10^e anniversaire de la création du Conseil de développement, a perçu cette inquiétude et apporté un début de réponse avec une feuille de route à l'intention des élus et des membres du Conseil de développement.

Définissant le Conseil de développement, comme étant "le pari de la démocratie à Nantes", il a continué dans ses termes : "Est-ce vraiment un pari, un risque d'informer les citoyens, de leur proposer des cadres, des lieux d'expression sur l'action publique locale, sur l'avenir de leur ville ? Est-ce un risque de perdre quelque chose ? En effet, lorsque l'on parle de pari, on gagne ou on perd. Est-ce perdre le fil de son projet ? Est-ce perdre la cohérence d'une action ? Je pense tout à fait le contraire. L'échange, la confrontation, le débat d'idées sont indispensables à toute vie démocratique. Et même davantage : si lorsqu'on a la responsabilité qui vous a été confiée par la démocratie électorale, par le suffrage universel, on veut faire partager la vision que l'on a de l'avenir d'une ville, des moyens qu'on se propose d'utiliser pour lui donner un sens concret, cet échange a toutes chances d'enrichir le projet lui-même, d'améliorer sa formulation pour que le plus grand nombre puisse s'en saisir. C'est la perspective du projet partagé. C'est ma conviction."

Treize années sont passées depuis la création... ! Qu'en est-il de la réalité des échanges, de la confrontation et des débats d'idée dans les collectivités territoriales de la métropole ?

À titre personnel, j'ai souhaité conduire une étude pour tenter de répondre à cette question. Les résultats, qui seront publiés à la rentrée prochaine, permettront de faire un état des lieux des initiatives prises dans les communes de l'agglomération, pour mieux appréhender comment les élus permettent cet échange, cette confrontation et ce débat d'idées, indispensables à toute vie démocratique.

Quel regard le citoyen porte-il sur le Conseil de développement ?

La perception que le Citoyen a du Conseil de développement reste très mitigée. Comme il a été traité dans le paragraphe qui précède, le citoyen a le regard braqué vers le Conseil de Développement, il espère sans trop y croire que quelque chose va bouger et que cela va changer pour lui. Comment cela va se passer, il ne le sait pas très bien, mais espère que la solution viendra certainement du Conseil de développement.

Le citoyen a tendance à voir également dans le Conseil de développement, une sorte de dispositif de compensation qui déboucherait vers de la cogestion, tantôt il le perçoit comme une structure qui se réserve, refusant de trancher sur des sujets dont il s'est saisi, donnant au citoyen l'impression qu'il s'agit simplement d'une structure chargée de "ménager la chèvre et le chou".

Les responsables du Conseil de développement sont conscients de cette dérive populaire, d'où cette mise en garde de son Président Jean Joseph. REGENT : "Nous ne sommes pas un contre-pouvoir politique, mais une structure de veille et d'anticipation".

À une interview accordée au journal Presse Océan, il répondra : "c'est vrai que nous n'affichons jamais de positions radicales. Ce serait contraire à notre éthique de débat, de tolérance, de réflexion. Sur chaque question, nous présentons un certain nombre de choix possibles, souvent avec des orientations fortes. Mais la décision finale appartient aux élus. Chacun doit rester à sa place".

Au journal Ouest France, il dira : "Notre rôle, c'est de faire des propositions. En dix ans, nous avons émis des dizaines d'avis à l'autorité publique. Nous sommes écoutés. Mais il ne s'agit pas pour autant, de se substituer aux élus"".

Abondant dans le même sens, Jean RENARD, professeur émérite de géographie à l'université de Nantes, rapporteur du Conseil de développement, pour éviter toute ambiguïté sur ce sujet, va dans sa contribution sur le site "nantes-citoyennete.com" apporter cette précision : "Nous sommes un outil d'expression de la communauté urbaine et son Président nous a délivré une feuille de route dans son discours. Nous avons à fournir aux élus qui décident (c'est leur rôle) des suggestions (c'est notre rôle), compte tenu des sujétions diverses et variées tenant à nos environnements à toutes les échelles, du local au mondial".

Qu'attendent les élus et des décideurs du Conseil de développement ?

Une idée a été émise selon laquelle le Conseil de développement, de même que les autres structures d'Instances Participatives dans les communes, fonctionnait à la manière d'une soupape de sécurité dont le rôle consistait à évacuer le trop plein de la pression et d'éviter ainsi que tout n'explose. On peut penser que certains élus avisés ont bien compris l'avantage qu'ils pouvaient en tirer et se sont aussitôt investi dans la mise en place dans leur commune, d'un espace de dialogue, de débats, même si, quelques fois, ce qui en découle, comme certains le disent, demeure dans le domaine de l'utopie.

Le Conseil de développement fonctionne également à la manière "d'une pépinière" où ont été semées des graines diverses et variées. Nos élus peuvent choisir d'ignorer ou de venir dans cette pépinière chercher les semences dont ils ont besoin. Ces semences traitent des thématiques diverses sur le temps, sur l'allongement de la durée de vie, sur la prospective, sur la prise des décisions publiques de nos jours, sur le comment gérer tout ce qu'il y a de contraintes dans la gestion d'une collectivité, sur le comment voir un peu plus loin, sur le comment donner suite aux attentes des citoyens...

Comme pour appuyer la réflexion qui vient d'être développée, encore une fois, Jean RENARD donne une analyse de ce que pourrait être la quête de nos élus, décideurs, et du rôle du Conseil de développement dans le territoire. "Nous avons à éclairer les élus et les techniciens, quelquefois englués dans les travaux quotidiens, en anticipant autant que possible les évolutions à venir que l'on peut saisir au travers de tendances lourdes, mais aussi de ruptures, tant dans la composition du corps social que dans les comportements".

Les rapports entre le Conseil de développement et les autres structures consultatives, institutions et associations

Une des caractéristiques de ces structures de démocratie locales est qu'à l'inverse du Conseil de développement, elles sont généralement peu représentatives de la société civile et ne sont pas toujours le reflet de l'image de la société. On trouve ici et là quelques personnes d'origines étrangères, il y a des jeunes, mais majoritairement ce sont des personnes plus âgées qui la composent et ces structures brillent souvent par l'insuffisance numérique de la participation de ses membres actifs.

Si, dans chaque association, on désigne formellement un individu pour être représenté au Conseil de développement, celui-ci semble avoir toute la latitude pour se faire accompagner par un ou plusieurs de ses membres. Les membres désignés par les différentes associations, institutions et structures consultatives pour faire partie du Conseil de développement ont tous eus ou acquis le niveau nécessaire à la réflexion globale et distanciée et forment ce qu'on peut appeler une espèce d'élite citoyenne.

C'est ici l'occasion de citer ces propos de Gabriel VITRE qui prennent toute leur dimension lorsqu'on l'interpelle sur le mode de recrutement des membres du Conseil de développement. "Le Conseil de développement n'a pas vocation à représenter tout le monde", cependant ajoute t'il, "nombreux sont les personnes qui frappent aux portes du Conseil de développement et qui ont le sentiment qu'il faut en être".

Dans ses relations avec les autres structures consultatives, les institutions et associations, le Conseil de développement fonctionne à la manière d'un réseau. On peut imaginer un ensemble de personnes membres du Conseil de développement et appartenant aux structures consultatives, institutions, associations, en contact les unes avec les autres de manière à permettre de relayer les informations de part et d'autre du réseau.

Cela aurait pour conséquence d'éviter que, dans une commune par exemple, un membre d'une structure de démocratie locale ne soit obligé de choisir de participer à une réunion sur le P.D.U. qui se tiendrait simultanément dans les mêmes créneaux horaires dans sa commune et au Conseil de développement.

Certains élus ont pris conscience de cette problématique et c'est aussi la raison pour laquelle, s'agissant de ces structures, conseils de quartiers ou toute autre forme d'appellation, ils remettent régulièrement leur ouvrage sur le métier, cherchant en permanence des formes nouvelles d'organisation et modifiant bien souvent le mode de fonctionnement de ces instances dans le but d'atteindre de meilleurs objectifs dans leur commune.

Les destinataires des écrits et publications du Conseil de développement

Qui sont les destinataires des écrits et publications ?

- les élus de la Communauté Urbaine
- les élus des Communes
- le Conseil Régional et le Conseil Général
- l'AURAN et l'Université de Nantes
- les décideurs
- l'ensemble des acteurs locaux
- la presse
- les membres du Conseil de Développement.
- les citoyens qui en font la demande.

Au risque de nous répéter, on pourrait conclure cet essai, portant sur l'état des lieux du Conseil de développement de Nantes Métropole, en reprenant cette citation de Jean-Marc AYRAULT qui disait à ce sujet : "En effet, lorsque l'on parle de pari, on gagne ou on perd".

Cette phrase, apparemment anodine, nous interpelle en tant qu'élus, décideurs, membres du Conseil de développement et citoyens pour nous dire qu'il nous faut encore et encore faire un pari plus audacieux que celui que nous avons effectué jusqu'à présent, car au demeurant nous avons toujours à y gagner.

Il reste vrai que nos élus n'ont pas toujours la tâche facile en ce sens qu'accepter de mettre en place et de laisser vivre un espace de délibération qui aura pour principale fonction de les interroger, de les interpeller, de leur demander des comptes reste un enjeu de démocratie important et un pari que nos citoyens souhaitent les voir relever.

Dans l'optique où ils perdraient leur pari, les mises qu'ils auraient perdues ne sont rien d'autres que des graines de pensées. Nous sommes très loin de l'époque où nos idées nous conduisaient à l'échafaud et s'il y a une chose sur laquelle nous pouvons nous accorder, c'est sur le fait que la source dans laquelle nous puisons nos idées est et restera intarissable.