

Séminaire de travail
des Présidents des Conseils de développement des métropoles
Samedi 5 février 2011

Introduction de Philippe AUDIC

Président du Conseil de développement de Nantes métropole

Mesdames, messieurs les Présidents

J'ai plaisir à vous recevoir aujourd'hui à Nantes à plusieurs titres :

— Je suis d'abord heureux de mieux connaître chacun de vous. Je suis président du Conseil de développement de Nantes depuis déjà 18 mois et il m'a paru important de vous rencontrer personnellement, en dehors des cadres institutionnels.

— Je vous accueille avec d'autant plus de plaisir que le Conseil de Nantes a été, avec celui de Lyon, à l'origine des premiers échanges entre les Conseils un peu partout en France. Un certain nombre d'entre vous ont bien connu mon prédécesseur, Jean-Joseph Régent, et le rôle éminent qu'il a joué, non seulement pour les Conseils de développement mais plus largement pour l'essor de la participation citoyenne. Je rappelle ici son action publique mais aussi l'homme privé avec lequel j'étais très lié depuis longtemps et qui m'a beaucoup appris.

Je rends hommage aussi à Jacques Moulinier, récemment décédé, et qui avait été avec Jean Joseph Régent un des pionniers des Conseils. J'avais connu Jacques Moulinier dans ses fonctions d'élus lyonnais et j'avais apprécié son engagement et sa simplicité.

Ces échanges nationaux ont permis l'émergence d'une Coordination nationale des Conseils dans laquelle j'ai eu encore peu de temps pour m'investir mais je veux saluer le travail qu'elle accomplit et dont Jean-Yves Pailloux et Gabriel Vitré me rendent compte régulièrement.

— Enfin, je suis heureux de vous recevoir pour débattre avec vous de ce qui constitue en quelque sorte l'identité de nos Assemblées : la réflexion prospective et le projet territorial.

J'ai souhaité cette rencontre en petit comité pour un échange facile. J'ai voulu d'abord rencontrer les Conseils des grands centres urbains pour une discussion libre, au sens où l'entend Habermas dont Jean-Joseph Régent était un grand lecteur. Une vraie discussion, c'est-à-dire un moment d'écoute, d'argumentation, d'interaction... principes qui constituent l'éthique des conseils de développement et qui doivent fonder une pratique démocratique.

Au-delà de ces grands centres urbains, nous avons aussi convié nos voisins et amis du Grand Ouest : Rennes, Angers et St Nazaire, avec lesquels nous entretenons de longue date des relations suivies.

Pour cette "discussion" sur le projet de territoire, nous avons la chance de représenter une grande diversité d'origines et de positions. C'est un atout qui n'est plus toujours celui des élus, dont les filières de productions sont devenues très normées.

En réunissant des présidents de Conseil de développement, nous mettons en avant une variété tout à fait étonnante de profils, de la Directrice de centre maternel à l'astrophysicien, du responsable de grande association nationale au géographe, en passant par les chefs d'entreprise, les chercheurs, les urbanistes, les universitaires... C'est une ressource démocratique remarquable, dont il serait dommage de se passer.

Pour que cette discussion soit féconde, il faut d'abord livrer quelque chose au débat. Je vais donc vous proposer quelques éléments sur ce que peuvent être, à mon avis, les apports des Conseils de développement à la prospective territoriale citoyenne. Je m'appuierai évidemment sur l'expérience nantaise, pour mieux la confronter avec vos propres approches.

Les conseils de développement, qu'ils soient antérieurs ou postérieurs à la loi Voynet, ont dans leur acte de naissance une idée de la participation qui est celle du mélange des savoir-faire et des expériences de la société civile pour en tirer un miel, celui de l'anticipation.

À Nantes, le chemin parcouru a été riche et formateur. C'est un projet de territoire qui a constitué le terreau de l'action de ce que nous n'appelions pas encore le Conseil de développement mais la Conférence consultative d'Agglomération. C'était en 1996 et ce projet était intitulé le "projet 2005".

La démarche reflétait l'époque : un projet établi des bureaux d'études, l'agence d'urbanisme et les services du District de l'époque, ensuite un examen par les élus et la mise en place d'une nouveauté : la consultation des citoyens de l'intercommunalité à travers la Conférence Consultative d'Agglomération. Une telle démarche ne serait plus proposée aujourd'hui, car jugée sûrement trop descendante. Il y a 15 ans, elle était jugée novatrice parce qu'on y associait les citoyens dans un

autre cadre que celui de la commune. Et en matière d'innovation citoyenne, Lyon ira encore plus loin à la même époque avec la démarche Millénaire 3.

Mais la démarche de projet de territoire, telle qu'elle était pensée, correspondait à une logique de la prescription. Des grands axes étaient prédéfinis, autour desquels il y avait une capacité de propositions et d'améliorations.

Un des apports majeurs du Conseil de développement de Nantes, et ensuite de beaucoup d'autres qui ont eu à examiner des documents du même ordre, a été de proposer de décaler le regard.

Cette logique du "décalage" est venue peu à peu, au rythme des Conseils, bousculer celle de la prescription.

À la programmation des infrastructures de déplacement, le Conseil de Nantes a répondu gestion des temporalités...

Aux indicateurs de métropolisation vantant l'excellence et les emplois stratégiques, le Conseil a ajouté ceux de la rupture sociale et de la précarité

Aux politiques de communication, le Conseil a répondu action citoyenne et dissémination des messages partagés.

À sa manière et sans esbroufe, le Conseil a mis en avant le besoin d'un projet partagé : **Décalage et partage contre prescription et logique descendante.**

Cet apport n'est évidemment pas que celui du Conseil de Nantes, chacun d'entre vous a fait cette expérience d'une participation qui, grâce à l'apport de citoyens libres et autonomes, a fait considérablement évoluer la manière d'élaborer les politiques publiques.

Bien sûr, les Conseils de développement n'ont pas inventé, à eux seuls, cette nouvelle approche, il y a eu un mouvement général de la société qui a produit ses effets, mais ils ont été des éclaireurs et des anticipateurs. D'ailleurs, le remarquable ouvrage publié récemment, que la Coordination nationale a piloté, rend compte à sa manière de cette évolution.

J'insiste sur cet aspect, car je suis convaincu que notre rôle a été primordial, même si, ici ou là, nous le jugeons encore insuffisamment reconnu. Il faut dire que nous sommes tous légitimement impatients. On peut regretter que le monde universitaire qui s'intéresse un peu à la démocratie participative soit passé à côté du phénomène, mais je suis certain que les travaux d'étudiants qui seront réalisés au fil du temps sur nos expériences reconnaîtront ce rôle.

Je n'ai pas de reproche particulier contre ces universitaires mais je regrette qu'ils ne s'intéressent, en dehors de Loïc Blondiaux qui a participé à l'ouvrage de la Coordination, qu'aux expériences plutôt liées à la proximité.

Il me semble qu'en général ils nous reprochent une forme d'institutionnalisation et de notabilité ; ils n'ont pas perçu que les Conseils de développement étaient simplement libres et autonomes. En privilégiant les conseils de quartiers, les budgets participatifs, les forums, les panels..., ces universitaires ont souvent occulté le niveau d'encadrement de ces formules et une forme de mise en débat qui ressemble de très près à la prescription que j'évoquais tout à l'heure.

Notre démarche à tous est plus exigeante ; c'est ce qui permet de faire apparaître aujourd'hui deux grandes familles de logiques participatives.

La première famille est celle de la logique descendante, celle de la question posée plutôt que du débat. Elle se traduit aujourd'hui dans les panels citoyens auxquels les collectivités ont beaucoup recours. C'est d'ailleurs une formule tout à fait utile aux

élus puisqu'elle leur permet de recueillir des réactions sur une thématique précise, abordée le plus souvent à partir de questions.

La seconde famille, que nous représentons, est celle de l'autonomie de la réflexion et de l'organisation du débat. Nous répondons aussi évidemment aux questions précises qui nous sont posées par les élus, c'est le cas des saisines, mais nous le faisons en créant nos propres conditions du débat local, sans autre guide que celui que nous nous donnons collectivement. Cette organisation autonome permet de produire du débat et de dépasser la seule addition ou synthèse d'opinions.

Ce mode d'organisation permet surtout de produire de la pensée, denrée indispensable à la prospective et cette pensée permet d'autant mieux de mettre en valeur les expressions spécifiques en leur offrant une mise en perspective. C'est ce que nous pratiquons à Nantes avec la valorisation à la fois du débat collectif et des contributions écrites de chacun de nos membres.

Forts de cette expérience, c'est à l'avenir qu'il faut s'intéresser et à ce que nous voulons demain pour nos territoires. Les contraintes en tous genres, financières, juridiques, empêchent de plus en plus les décideurs de développer une vision de long terme. Dès lors, la société civile occupe ce champ prospectif et ce n'est pas toujours sans risques : la démagogie, les mélanges hasardeux, les approximations constituent toujours la maladie infantile de la participation.

Mais c'est aussi un formidable challenge pour nos Conseils de développement que de mettre leurs forces, qui sont celles de l'intelligence collective, au service d'une vision partagée de l'avenir. Leurs modes d'organisation et la variété de leur fonctionnement, mettent les Conseils en capacité de développer cette vision originale. Et c'est la manière de procéder que nous choisissons à Nantes que je veux mettre en discussion avec vous.

Par exemple aujourd'hui, nous sommes saisis par la communauté urbaine pour alimenter la démarche "projet de territoire à l'horizon 2030". Intitulée "ma ville demain, inventons la métropole nantaise de 2030", cette vaste démarche d'animation territoriale est pilotée par l'Agence d'urbanisme et Thierry Violland, qui en est le Directeur général, viendra vous la présenter tout à l'heure. C'est une démarche très vaste puisqu'elle s'adresse aux 600 000 habitants du territoire et au-delà, et qu'elle fait appel à tous les outils de la participation. Elle souhaite mobiliser les habitants dans tous les secteurs de leur vie quotidienne. C'est aussi une démarche de longue haleine puisqu'elle va s'étaler sur deux années.

Nous sommes partenaires de cette démarche sans en être dépendants ; c'est le choix que nous avons fait pour l'enrichir au mieux. Si l'on ose la comparaison avec certaines manifestations théâtrales ou cinématographiques, **la démarche institutionnelle du Projet de territoire est en quelque sorte le "festival officiel"**.

Et si le festival officiel est important, indispensable et moteur, il est en général enrichi par un festival "off" qui apporte la nouveauté le décalage, la critique et au total participe à l'enrichissement général. **Nous sommes le festival off...**

Nous faisons ainsi du projet de territoire le fil conducteur de nos travaux.

Nos réflexions sont variées et touchent à beaucoup de secteurs. La projection à 20 ans et la définition de grandes orientations pour l'avenir constitue une opportunité pour mettre nos travaux dans une perspective de moyen terme.

Si vous consultez notre agenda, vous y verrez une très grande variété de thèmes abordés. C'est un peu notre marque de fabrique, nous essayons en quelque sorte "d'organiser le chaos". Ce n'est pas une tâche simple mais c'est souvent une condition de notre productivité.

Avec cette grande réflexion sur l'avenir nous avons d'ores et déjà identifié de grandes questions :

- Sommes-nous capables, sans jouer aux voyants, de repérer des tendances qui sont déjà à l'œuvre dans la société et qui peuvent l'impacter durablement ? Sommes-nous capables d'identifier les mouvements de fond cachés derrière les effets de mode ? À défaut d'être voyant, pouvons-nous être clairvoyants ?
- Sommes-nous capables de discerner les ruptures possibles des années qui viennent ? Sommes-nous encore en mesure, après soixante ans de paix et de relative prospérité, d'envisager et surtout d'absorber les éventuels chocs du futur, économiques, sociaux, environnementaux ?
- Sommes-nous capables de définir nos vrais projets, nos vraies envies pour notre territoire de vie ?
- Sommes-nous capables de faire une vraie place aux jeunes générations et surtout d'accepter leur vision du monde sans condescendance ? Une génération de décideurs politiques, économiques, culturels très majoritairement issue des années 70 est-elle capable d'intégrer une autre vision du monde que la sienne ?
- Sommes-nous capables de regarder autour de nous et d'observer ce qui se passe dans les métropoles concurrentes en France et en Europe ?
- Sommes-nous capables de porter les utopies d'aujourd'hui ?

Nous ordonnons nos propositions autour de trois grands concepts :

- **la Ville utopique** : celle dont nous rêvons, celle dont nous savons qu'elle est inaccessible mais qui répond en nous au besoin d'idéal. C'est elle qui nous fournit des raisons d'espérer
- **La Ville redoutée** : elle est peu présente dans les documents prospectifs mais elle est présente en chacun de nous. C'est la Ville que nous craignons, celle dont nous ne voulons pas. C'est elle qui nous fournit des raisons de nous battre
- Et enfin, entre ces deux pôles, il y a la **Ville possible**, celle que nous sommes capables de construire ensemble. C'est elle qui nous fournit les motifs pour

agir au quotidien. C'est la Ville de la volonté. Il est important d'insister sur ce mot noble de volonté qu'un abus de langage a transformé malheureusement dans le discours politique en "volontarisme". La langue française est pourtant claire : le volontaire est celui qui, dans l'exercice de sa liberté, agit en dehors des automatismes et des impulsions. Il fait acte de vouloir et exprime ainsi une qualité morale. Le volontariste est celui qui veut soumettre le réel à sa volonté... Pour bâtir un projet de territoire, le volontarisme est le meilleur chemin pour se fixer des objectifs irréalistes, la volonté est au contraire la condition indispensable de l'action.

Nous avons ouvert un grand nombre de chantiers à partir desquels nous construisons nos propositions. Certains sont "de droit" :

- **celui de l'économie et de l'emploi** : les questions économiques sont évidemment déterminantes pour la cohésion du territoire, actuelle et future.
- **celui de l'habitat et de la mobilité** : c'est une des principales préoccupations de nos concitoyens
- **celui du développement durable...**

Nous devons évidemment examiner ces questions d'un point de vue citoyen, parce qu'elles sont primordiales, mais nous devons aussi y mettre, comme je vous l'ai dit, du décalage et de l'anticipation.

C'est la raison pour laquelle nous avons voulu ouvrir d'autres chantiers pour une communauté de vie qui est aussi celle nos intérêts.

Ces chantiers sont, de notre point de vue, tout aussi fondamentaux pour l'avenir.

- **C'est d'abord celui de l'écoute des acteurs de la "rupture sociale"**

La prospective territoriale n'aura de sens que si elle prend en compte l'importance des phénomènes sociaux qui touchent la société contemporaine. Le Conseil a ainsi engagé un programme d'auditions des responsables de grandes associations qui

œuvrent dans ce domaine. Il faut entendre ces témoins pour comprendre la société contemporaine.

- C'est aussi le chantier des modes de vie et des comportements sociaux

En s'appuyant sur des travaux universitaires, sur des auditions d'experts, l'objectif est de repérer les effets des nouveaux comportements sur les politiques publiques. Cela concerne des sujets très variés : l'essor du commerce en ligne et son impact sur la logistique urbaine, la désynchronisation des temps sociaux et l'évolution des déplacements, la consommation et l'alimentation, les nouveaux modes d'habiter... L'intérêt général se trouve réinterrogé au regard de ces évolutions, C'est une notion qui évolue et entraîne parfois des conflits d'intérêts qui ne sont pas toujours soulevés par des intérêts particuliers.

- Nous avons ouvert aussi le chantier de l'écoute des jeunes adultes

Le point de vue des jeunes générations (la fameuse génération Y...) est essentiel pour établir une projection à 20 ans. C'est la raison pour laquelle nous avons engagé un programme de travail avec différents groupes de jeunes : volontaires du service civique, étudiants de l'école centrale et de l'école des Mines, recrutement d'une stagiaire pour conduire des entretiens... C'est une occasion de renouveler nos schémas de pensée qui ont souvent conduit à vouloir infantiliser les jeunes générations, alors qu'elles sont comme toujours porteuses des idées nouvelles.

- C'est évidemment aussi le chantier de l'émergence d'une société de plus en plus numérisée

Au-delà des effets de mode, il faut tenter de discerner les grandes tendances qui transforment la société. Le numérique remet en cause à la fois les schémas juridiques, ceux de la production, ceux de la vie sociale. Ces remises en cause sont à la fois lourdes et d'une très grande rapidité. Je citerai simplement, pour l'exemple, le mouvement d'ouverture des données publiques. Limité à quelques cercles d'initiés, ce mouvement a pris en France une ampleur étonnante, à tel point que les

collectivités se mettent à suivre ce mouvement, les unes après les autres, sans forcément développer une réflexion approfondie.

Ce simple exemple illustre bien les effets de l'irruption du numérique dans les politiques territoriales. Ces bouleversements liés au numérique, qui ne sont sans doute qu'à leurs débuts, nécessitent une approche citoyenne pour en mesurer l'ensemble des effets. Le Conseil souhaite être un des lieux qui porteront ce débat. J'insiste particulièrement sur ce chantier numérique car il me paraît aussi fondamental que celui du développement durable.

- celui de la production et de la circulation de l'information dans les territoires

Selon le principe "il n'y a pas de territoire attractif sans médias forts", le Conseil souhaite mettre en lumière l'importance des médias d'information dans un territoire : médias traditionnels bien sûr mais aussi nouveaux médias contributifs issus du web. Le Conseil veut être porteur d'une réflexion globale dans le territoire sur la situation des médias, les bouleversements portés par le numérique et sur le rôle de l'intervention publique.

C'est un énorme chantier et nous l'avons confié au benjamin du Conseil.

- Enfin, je voudrais insister sur deux derniers chantiers qui peuvent paraître évidents au premier examen mais qui interpellent de manière nouvelle la prospective territoriale :

Le premier est celui de la petite enfance ; cette idée nous a été soufflée par une universitaire, membre du Conseil, chercheuse reconnue au plan international sur ces questions : Il ne suffit pas de parler Grandes Ecoles et excellence, il faut aussi s'intéresser à la petite enfance. Chacun s'accorde à dire que c'est là que tout se joue mais l'action publique reste au niveau communal sans véritable vision. Nous avons souhaité engagé une réflexion sur ce thème pour mettre en avant une idée essentielle pour le nouveau projet de territoire : **"l'investissement dans la petite enfance est aussi important, voire peut-être plus que celui qui est conduit pour l'enseignement supérieur"**. Il s'agit d'accueil mais aussi d'éducation. L'Education

nationale constate que 15% des enfants entrent en 6^{ème} sans savoir lire et écrire correctement. Cette situation produit des effets auxquels il fait s'intéresser.

Le second est celui de la santé dans le territoire. La prospective territoriale affiche généralement des approches liées à l'emploi, à la mobilité, aux grandes infrastructures, à l'environnement... Les questions de santé publique sont rarement abordées. Les membres de la Délégation Sport du Conseil de développement ont souhaité proposer de fixer parmi les grandes orientations du futur projet de territoire celle de la "santé des habitants", grâce au sport et à l'activité physique. **Afficher l'objectif de santé, physique et mentale, comme celui de l'emploi ou des équipements, ne serait pas l'énonciation d'une simple évidence mais au contraire une originalité en matière de politiques publiques locales.**

Voilà nos chantiers, nous les mettons en débat, non seulement au sein du Conseil mais beaucoup plus largement dans la sphère publique. C'est le sens du partenariat que nous avons engagé avec la revue Place Publique et le Centre de communication de l'Ouest dans lequel nous nous réunissons aujourd'hui. Cela nous permet de démultiplier les publics, de les mélanger et de créer une dynamique forte de débat public dans le territoire.

Avec ce partenariat que nous avons intitulé "Questions publiques", nous créons un pôle nouveau de débats (1 par mois environ) qui associe des structures qui ont pour objet de construire une réflexion collective qui nous permet de confronter ces réflexions avec des intervenants extérieurs.

Tous ces chantiers, je vous les soumets aussi pour réactions, pour les comparer aux vôtres, pour rechercher les convergences dans nos démarches et pour voir aussi ce qui les différencie.

La première de ces convergences, c'est à mon avis, l'importance de la participation citoyenne et du rôle que jouent les Conseils de développement pour l'organiser.

Nous ne devons pas être défensifs sur notre action mais au contraire offensifs car la société contemporaine a besoin de débats, de rencontres et d'échanges.

Notre monde d'aujourd'hui est complexe et évolutif. Nous l'abordons pourtant parfois comme celui de Disneyland. Les logiques binaires sont à l'œuvre et la complexité est souvent oubliée. Chacun exprime son opinion sur une base qui est souvent celle des gentils contre les méchants, les uns prenant la place des autres selon le point de vue exprimé. Les Conseils doivent au contraire privilégier le débat et l'analyse de cette complexité sociétale de plus en plus grande, c'est à cette condition qu'ils joueront leur rôle de catalyseurs pour le projet de territoire.

Les habitants ont besoin de projets mobilisateurs pour se projeter dans l'avenir. Notre rôle est de nourrir ce projet, sans concessions ni démagogie, mais avec le souci de l'anticipation et le détachement le plus grand vis-à-vis de la pensée de l'air du temps.

Voilà ce que je voulais mettre en débat avec vous.