

Pour un développement territorial innovant

Rencontre des conseils de développement et des conseils citoyens

Aix-en-Provence 25 et 26 novembre 2016

Les territoires en mouvement

P.Langevin

Président de l'ARDL

En introduction à ces deux journées de travail et d'échanges pour un développement territorial innovant, cette présentation de la dynamique des territoires a pour finalité de montrer que le débat n'est pas clos et les questions sans réponses sont plus nombreuses que celles définitivement tranchées. Depuis les premières lois de décentralisation, dans une conjoncture économique et sociale fortement dégradée, les territoires ont été souvent perçus comme de nouveaux acteurs du développement susceptibles de prendre le relais d'un Etat défaillant par une approche citoyenne des grandes ambitions locales. Mais il y a davantage de fossés que de ponts entre les textes de loi et les réalités de terrain. Et c'est au moment même où les conseils de développement des pays sont remis en cause que la démocratie locale s'exprime aujourd'hui. C'est à la lumière de textes récents et des deux dernières lois de décentralisation que l'occasion d'un large débat est ouvert.

I – L'égalité des territoires, une passion française¹

Au début, du temps de l'économie Keynesienne, il n'y avait qu'un seul territoire, support spatial d'un modèle unique de croissance économique et d'aménagement du territoire appliqué partout dans les mêmes termes. Avec les crises des années 75 et la montée du libéralisme économique, la décentralisation a multiplié les territoires, accordant aux collectivités concernées de nouveaux pouvoirs transférés de l'Etat central à des milliers de pouvoirs locaux susceptibles de réussir le développement après l'échec de la croissance jamais au rendez vous. Mais l'égalité des territoires est toujours restée un objectif national, traduit notamment par des mécanismes complexes de transferts de ressources

1- Des territoires inégaux

Peu dense par rapport à ses voisins, doté de grandes villes et de villes moyennes faibles devant le poids de la région Parisienne, fortement déterminé par le poids de son histoire et les contraintes de sa géographie, le territoire national est par nature inégalitaire. Il comprend 6 massifs qui couvrent 30% du territoire, 5 000 kms de bande littorale, une métropole capitale de 7 millions d'habitants, 41 communes de plus de 100 000 habitants dont 13 métropoles de plus de 200 000. L'espace à dominante rurale représente 70% de la superficie du pays et 5 % de sa population. En France, la densité est faible, mais il y a du monde partout.

Pourtant, le principe d'égalité des territoires est une constante dans l'administration de la France. Historiquement, il peut se décliner à trois niveaux :

- l'égalité des droits est assumée par la clause de compétence générale attribuée aux collectivités territoriales, la présence des services publics de l'Etat, les transferts

¹ P.Estèbe L'égalité des territoires, une passion française- PUF-2015

financiers opérés par les modulations des dotations de l'Etat et les transferts invisibles de ressources opérés par les grands opérateurs

- l'égalité des places se traduit par la projection au sol de l'organisation de la production dans une conception fordiste basée sur la hiérarchie des lieux entre région parisienne, métropoles d'équilibre, villes moyennes et bourgs ruraux, chacun cantonné dans ses compétences propres
- l'égalité des chances est celle voulue par la décentralisation autour de territoires de projet avec la généralisation du développement local, censé contribuer partout à l'équilibre des territoires dans une coopération salubre.

Il faut bien convenir aujourd'hui des limites de ces ambitions

- les grands monopoles publics (EDF, Télécoms, la Poste, SNCF...) s'effacent devant des opérateurs privés dont le souci premier n'est pas dans l'égalité des territoires : Vinci, Veolia, Bouygues, Eiffage ont plus de moyens et de pouvoirs que nombre de collectivités territoriales qu'ils aménagent
- la mobilité des personnes et des facteurs de production défait l'armature urbaine avec l'explosion automobile, les déplacements domicile-travail, l'économie résidentielle et le développement de la péri-urbanisation
- la métropolisation élargit les capacités des grandes villes aux villes moyennes voisines et pose la difficile question de l'avenir des territoires non métropolitains
- le discours lancinant sur la compétitivité, l'innovation technologique, la recherche et la productivité interroge sur le destin des territoires qui ne sont pas compétitifs suivant les normes en vigueur

2- Quand le seul territoire était hexagonal

Du temps préhistorique précédant la décentralisation, le seul territoire reconnu était celui de la France aménagée principalement par la DATAR, ses hauts fonctionnaires et leurs certitudes économiques. Il était entendu alors qu'il n'y avait qu'un seul modèle possible pour aménager un territoire historiquement marqué par ses inégalités, conduit autour de l'industrie et des grandes villes, conçues comme des métropoles d'équilibre par rapport au poids de Paris, au centre du célèbre désert français. Ce modèle devait être celui de la France entière, urbaine, rurale, profonde ou littorale. Le sud, peu industriel et largement rural, devait accéder à la modernité portée par feu les OREAM dont l'ingénierie de territoires était la même que celle conduite au niveau national par les savants de la DATAR. L'avenir était au nord d'une ligne le Havre-Menton.

De 1963, apogée du gaullisme et de l'économie de la grandeur, à 1982, année de mise en œuvre de la décentralisation, cette ambition bien dotée en fonds publics s'est traduite par de grands travaux porteurs d'avenir dont la zone industrialo-portuaire de Fos est un des exemples les plus significatifs. Mais on pourrait citer bien d'autres réalisations qui témoignent de la France aménagée: les primes à l'installation d'entreprises en zones rurales, l'émergence du réseau autoroutier, les parcs naturels régionaux, la technopôle de Sophia-Antipolis, l'aménagement des zones touristiques littorales... Dans une conjoncture de forte croissance et dans l'esprit d'un modèle que l'on croyait universel, le territoire est l'affaire des ingénieurs, des énarques et des polytechniciens que le doute n'effleure pas. C'est un lieu.

L'âge d'or de la DATAR s'épuise dans les années 1973 avec la fin de la croissance et la montée de l'Etat libéral. Les grands travaux sont remis en cause. L'argent manque. La priorité est désormais celle de territoires spécifiques (la montagne, le littoral, le sud, la Bretagne), des

premiers contrats de pays et des débuts de la régionalisation avec la loi du 5 juillet 1972 mettant en place les établissements publics régionaux.

3-La multiplication des territoires administratifs

Historiquement, le découpage administratif du pays distingue 36 529 communes dont 54% ont moins de 500 habitants, 96 départements et 13 régions², ce qui est déjà beaucoup. Quand ces territoires avaient peu de pouvoir, avant la décentralisation initiée en 1982 et poursuivie depuis par tous les gouvernements, cette pluralité pouvait être considérée comme une richesse. Avec l'étape 1 de la décentralisation, ces territoires deviennent des espaces d'aménagement et de développement économique. Le territoire national n'est plus le seul. Le pouvoir d'aménagement est partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'aménagement du territoire s'efface devant le développement des territoires. Les territoires deviennent pluriels.

Depuis 1982, le nombre de territoires augmente. Sans remettre en cause les limites des collectivités territoriales historiques, de nouveaux espaces sont définis. La loi relative à l'aménagement et au développement durable du 25 juin 1999 définit les pays et les agglomérations d'au moins 50 000 habitants « qui présentent une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » comme des territoires de projet susceptibles de contractualiser avec l'Etat, et éventuellement d'autres collectivités territoriales, un projet de développement économique. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 propose aux communes de se regrouper en communautés pour exercer des compétences obligatoires ou facultatives transférées par l'Etat. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales définit le statut des métropoles et des pôles métropolitains. Elle encourage la fusion de communes avec le dispositif des communes nouvelles. La loi de modernisation de l'action publique du 28 janvier 2014 définit un nouveau statut pour les métropoles et précise les conditions de l'achèvement de la carte intercommunale. La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 2 février 2014 refonde les territoires de la politique de la ville au bénéfice de 1 300 quartiers prioritaires définis par le revenu médian de leurs habitants. La loi du 7 août 2015 porte le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13. Le problème c'est qu'il ne s'agit pas d'une question de taille mais de pouvoirs. A ce titre, les régions françaises demeurent des « pouvoirs minuscules » si on les compare à leurs homologues Européennes. Le budget total des régions françaises est de 25,5 milliards d'€, de même niveau que celui de la seule Catalogne (23,3) ; bien inférieur à ceux de la Rhénanie (61,4) ou de la Bavière (49,9).

4-Le temps du développement local

L'ensemble de ces dispositifs est basé sur la capacité du local, des territoires, des quartiers à savoir et pouvoir répondre à un Etat confronté à des crises régulières qui remettent en cause sa capacité d'intervention, mais aussi à la montée d'une pensée libérale effective depuis les années 80 qui privilégie le désendettement, la liberté d'entreprendre, la réduction des charges et des impôts, sur toute forme de redistribution. Volontiers présenté comme une alternative à la croissance économique en voie de disparition, initié par des militants dans les années 70 et devenu l'affaire des élus locaux dans les années 90, le développement local a porté tous les espoirs d'une nouvelle approche territoriale résumée par une formule célèbre : il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet. Dès lors, l'avenir est dans la capacité des territoires à définir et à mettre en œuvre un projet de développement en

² Chiffres 2015

mobilisant ses ressources et ses compétences. Mais le projet est plus difficile à construire qu'à proclamer.

Le développement local³ entend renouveler l'approche du développement en rapprochant des niveaux d'analyses (le public et le privé, l'urbain et le rural, l'économique et le social, le monétaire et le non monétaire...) et des disciplines trop souvent autonomes les unes par rapport aux autres (l'économie, la sociologie, le droit, l'architecture, l'administration...) à partir d'une logique horizontale et non plus verticale. Il renvoie à la capacité d'acteurs locaux à savoir mobiliser des ressources mal ou peu valorisées sur un territoire bien délimité, à se sentir partenaires d'une aventure collective, à partager une culture commune, à promouvoir l'exercice de la démocratie locale, à construire des « territoires d'avenir ». Ses acteurs ont pu y voir une nouvelle manière de poser et de répondre aux défis des territoires de notre temps: le mal vivre des villes, les quartiers en déshérence, le changement climatique, les incertitudes du monde rural, la périurbanisation, les morceaux d'espace appauvris, la crise de la démocratie. Devenu professionnel dans le cadre de la fonction publique territoriale, le développement local était aussi politique en permettant aux élus locaux d'inventer par le bas et non plus seulement de gérer ce qui vient du haut. De toutes façons l'Etat devait assurer l'égalité des territoires par des dotations aux collectivités pondérées par leur situation. Le développement local devait s'exprimer sur un territoire cohérent, lisible et visible, celui du canton, de la communes ou de l'intercommunalité après la loi Chevènement de 1999. Mais les limites des communes et des cantons ne recouvrent jamais un territoire cohérent. Il faut chercher un bon territoire qui recouvre à la fois une réalité économique et sociale et un découpage administratif.

II-A la recherche du bon territoire

Cette tâche impossible, régulièrement évoquée, est revenue au premier rang de l'actualité avec les lois MAPAM et NOTRE, l'organisation des métropoles, les nouveaux pouvoirs accordés aux régions et la réforme de l'intercommunalité. Ces réformes de la décentralisation se placent dans le cadre d'un nouveau couple de pouvoirs Intercommunalité- Région amené à remplacer l'historique Communes-Départements qui ne répondrait plus aux exigences de notre temps. C'est ainsi que le nombre des régions métropolitaines est passé de 22 à 13 par des regroupements surprenants qui ne répondent d'ailleurs ni au poids de l'histoire, ni aux nécessités de la pertinence économique. Celui des EPCI (établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre) devrait sensiblement diminuer, la taille minimum, autrefois sans contrainte de population, passant à 15 000 habitants.

Le problème est que les espaces économiques, les bassins de vie, les zones d'emploi ne sont pas figés dans le temps et évoluent avec les déplacements domicile- travail, les pôles d'activité, les ensemble résidentiels, les grands aménagements, les infrastructures de transport. Par contre les limites des collectivités territoriales, communes, EP.C.I., départements , régions se cadrent toutes dans l'héritage historique du découpage de la France en communes et en départements du temps de la Révolution Française. De ce fait, les uns évoluent alors que les autres restent enfermés dans des logiques de 1789. Et le nombre de territoires ne cesse d'augmenter dans un mille feuille administratif qui enlève toute lisibilité à la carte des pouvoirs locaux.

³ Territoires d'avenir UNADEL- Rencontres de Carcassonne 6 et 7 juin 1997

Il faut dès lors se rendre à une évidence : il n'y a pas de bon territoire qui assurerait une parfaite cohérence entre les mouvements de l'économie, les évolutions de la société et les interventions des collectivités territoriales. Tout dépend de la question posée. Les Régions et les Départements ont de nombreux territoires qui dépendent des politiques conduites : grands territoires pour la mobilité, la formation professionnelle, le climat, l'énergie, petits territoires pour le social, la santé, les services à la personne, les zones d'activité. Car la logique du développement territorial ignore évidemment les limites de la légitimité des pouvoirs locaux.

Ce ne serait pas si grave si les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux avaient le minimum de connaissances sur leurs espaces d'intervention, leur histoire, leurs façons de vivre, ce qui est rarement le cas. Ils savent construire. Ils ne savent pas animer. Certes les anciennes régions Bretagne, Alsace, Nord Pas-de-Calais, moins bousculées que Provence-Alpes Côte d'Azur par les migrations de population et la mondialisation, portent incontestablement une certaine identité culturelle qui l'on pourrait trouver dans de nombreux domaines. Il n'en demeure pas moins que les fonctionnaires de catégorie A qui constituent toute la force de l'ingénierie territoriale appliquent ce qu'on leur a appris : comment aménager un territoire, construire une piscine, un lycée ou une bibliothèque, rénover une gare ou une ligne de chemin de fer, développer un pôle de compétitivité, allouer un RSA, économiser l'énergie...? par des investissements en théorie moteurs susceptibles d'entraîner l'ensemble des espaces de proximité. Et sans regard sur des histoires qui conditionnent un présent.

Deux thèses s'affrontent. L'une croit encore aux effets d'entraînement chers à François Perroux nommés aujourd'hui effets de ruissellement par lesquels les territoires métropolitains entraînent non seulement leur périphérie mais aussi l'espace rural éloigné dans leur développement par, comme l'explique Laurent Davezies « la circulation invisible des richesses ⁴ ». L'autre, portée notamment par Christophe Guilly, oppose la France métropolitaine pleinement intégrée à l'économie-monde, à la France périphérique, invisible et oubliée⁵.

Aujourd'hui, ces politiques d'investissement, souvent intéressantes, n'entraînent plus rien du tout. Dans une économie d'archipel, les zones en développement côtoient les espaces en stagnation, les villes attractives les espaces ruraux en reconversion, les logements de luxe les HLM dégradées, les hauts revenus les bénéficiaires du RSA, les entreprises motrices les friches industrielles.. Sans doute parce que le développement territorial est d'abord une affaire d'accompagnement, de concertation, de coopération, de capacité à construire un projet collectif... bref de fonctionnement. Et pour savoir mobiliser des citoyens, il est indispensable de savoir d'où ils viennent, quelles sont leurs attentes, de valoriser leurs initiatives, de les conduire vers le bien commun.

De nombreux élus locaux, plus fortement ancrés dans leur territoire que les experts qui les accompagnent, semblent ignorer cette condition fondamentale du succès des politiques qu'ils conduisent. La rareté des fonds publics, la conviction que les dépenses de fonctionnement sont improductives, le souci de rester dans le coup par de grands investissements dans le numérique les conduisent à ignorer ce qu'animation veut dire. Et quel que soit leur territoire d'intervention (communes, EPCI, départements, régions), ils suppriment sans état d'âme leurs aides aux associations qui animent la société que l'on dit civile. Leurs fonctionnaires ne sont pas mécontents que leurs décisions ne soient pas contestées par la base comme on dit.

⁴ L.Davezies et T.Pech La nouvelles question territoriale » Terra Nova 2014

⁵ C.Guilly La France périphérique » Flammarion 2014

En définitive, à chaque problématique sectorielle et verticale correspond un territoire spécifique qui évolue continuellement. Mais pour porter un projet de développement mobilisateur, le bon territoire peut être celui d'une commune, d'un EPCI ou d'une région. Il suffit qu'il soit construit avec la participation du plus grand nombre et ne soit pas défini par le cercle restreint de fonctionnaires ignorants l'histoire de leurs lieux, formatés comme des automates ou des élus persuadés que l'élection donne capacité à comprendre le monde sans que le doute, jamais, ne les effleure. La question de la place des citoyens reste posée.

III- Où sont les citoyens ?

Le discours sur la participation citoyenne est constant dans la décentralisation et, lui aussi, traduit par des lois. Celle du 26 juin 1999, loi Voynet, conditionne la participation de l'Etat aux projets de territoire portés par les pays et les agglomérations de plus de 50 000 habitants à la mise en place d'un conseil de développement regroupant des représentants de la société civile associés à la préparation de la charte de pays ou du contrat d'agglomération. « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en oeuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

La loi du 28 février 2002 sur la démocratie de proximité crée des conseils de quartiers dans les communes de plus de 20 000 habitants, obligatoires pour celles de plus de 80 000 habitants. Institués par le conseil municipal, ils comprennent des élus municipaux, représentés à la proportionnelle, ainsi que des personnalités représentatives et des associations d'habitants. Ils sont consultés par le maire sur les affaires municipales et notamment la politique de la ville. Leur efficacité reste modeste.

La loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local définit les conditions pour qu'un projet soit soumis à l'avis des électeurs. L'exécutif est seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un référendum local. Si le projet est adopté par la majorité d'au moins la moitié des électeurs inscrits, il oblige la collectivité. Peu de référendums ont été organisés.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales généralise à toutes les collectivités territoriales la possibilité de consulter pour avis les électeurs sur les décisions qu'elles envisagent de prendre dans leur domaine de compétence.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 16 janvier 2014 impose la création d'un conseil de développement aux 12 métropoles et la loi du 7 août 2015 la rend obligatoire pour tous les EPCI de plus de 20 000 habitants. Cette étape est en cours.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 2 février 2014 décide de la mise en place de conseils citoyens pour tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville destinés à favoriser l'expression des habitants et des usagers aux côtés des acteurs

institutionnels en créant un espace favorisant la co- construction des contrats de ville et en appuyant les initiatives citoyennes ; ce qui est plus facile à dire qu'à faire.

L'expérience démontre toutefois que l'implication citoyenne n'est pas seulement une affaire de lois mais de volonté politique et d'accompagnement. Elle ne va pas de soi.

Malgré l'arsenal juridique des textes qui organisent la décentralisation et la démocratie participative, la situation des territoires est contrastée. Dans une conjoncture européenne et nationale toujours aussi difficile, certains s'en sortent mieux que d'autres. Les métropoles constituent des territoires productifs puissants, des foyers de recherche et d'innovation, des lieux privilégiés d'échange, des chaînes de valeur croisées ; mais pas toutes ! Elles ne parviennent pas à réduire sensiblement la pauvreté ni le chômage. Elles font appel à des qualifications inaccessibles à la plupart des demandeurs d'emploi. Les territoires non métropolitains peuvent tirer profit de l'économie résidentielle et du tourisme, mais pas tous non plus. De vastes espaces ruraux, certains montagnards, restent à l'écart du mouvement. Plus que jamais, comme l'explique Pierre Veltz, nous évoluons dans une économie d'archipel.

IV-Les incertitudes du développement local

Le modèle d'hier de territoires suffisamment autonomes pour inventer leur propre modèle de développement est remis en cause par la mondialisation et l'extraordinaire accroissement des mobilités. Il n'est plus endogène. Il s'exprime sur des territoires qui ne recouvrent plus les limites historiques des collectivités locales. Il ne peut se satisfaire d'une démocratie participative plus volontiers proclamée que vécue. Le pouvoir local est totalement déstabilisé par la mobilité et la globalisation. Comme le note Daniel Béhar⁶ le pouvoir local, autrefois solution pour répondre à la crise de l'Etat, devient problème « quand il fonctionne en système ouvert, les richesses produites ici consommées ailleurs et vice-versa ? »

1-Le mythe du développement endogène

Dans les années 75, en réaction avec les ruptures des années précédentes, le développement local a été présenté comme la capacité des territoires à mobiliser leurs ressources propres, à se prendre en main, à définir un projet. L'égalité un territoire = un projet = un contrat a pu laisser croire que tous les territoires avaient des ressources propres et que la seule question était dans leur mobilisation. Certes cette volonté de mobiliser les ressources spécifiques d'un espace n'est pas contestable. Ce qui l'est, c'est de croire que tous les territoires ont des ressources inexploitées. La réalité démontre qu'il n'en est rien. Il existe des territoires sans ressources propres. Chaque territoire est ouvert au reste du monde. L'extraordinaire mobilité des acteurs, le nomadisme des entreprises, les déplacements de toute nature enlèvent toute pertinence à un développement local endogène, proche du localisme et de ses impasses. Tout territoire est inséré dans d'autres. Aucun n'est autonome. La péri-urbanisation notamment exprime le développement d'un « tiers espace » encore mal connu si ce n'est par les oppositions qu'il exprime, malgré une demande sociale évidente. Ce processus remet en cause les oppositions classiques entre l'urbain et le rural. Il crée de nouveaux territoires de vie qui ne rentrent dans aucun territoire administratif.

2-Les limites du développement économique local

⁶ D.Behar in Esprit- L'avenir du pouvoir local—Février 2015

La possibilité offerte aux collectivités locales d'intervenir auprès des entreprises, inscrite dans la loi de 1982, confirmée à maintes reprises, a ouvert un discours et une intention : la possibilité enfin reconnue aux collectivités territoriales de conduire des politiques économiques locales. Dans le même temps, le succès des districts industriels de la troisième Italie, incitait le pouvoir local à redécouvrir les vertus des traditions industrielles, le sens économique de la famille et l'ancrage territorial du développement. Mais la mondialisation est passée par là. Les expériences de systèmes productifs localisés ont tourné court en France. Toute entreprise, quelle que soit sa taille, son secteur ou son marché, est mondiale. A vrai dire il n'existe plus de systèmes économiques locaux. Les actions économiques des collectivités locales ne sont pas déterminantes dans les stratégies de développement. De plus, compte tenu des incertitudes du cadre juridique de ces interventions, toutes les collectivités font la même chose et utilisent les mêmes outils qui ne contribuent qu'à la marge au dynamisme des entreprises. Le développement économique des territoires dépend plus fondamentalement de la conjoncture internationale, de leur qualité environnementale, du climat social, de la compétence des actifs que des mesures locales, même si ces appuis peuvent faciliter les démarches de certaines entreprises. La tentation de permettre aux communes d'intervenir dans une entreprise en difficulté n'a pas été poursuivie, compte tenu des dégâts constatés en termes financiers.

3-L'impertinence des territoires

Au-delà de ce mot valise, le développement local, comme échelon d'analyse et cadre de l'intervention publique, a fréquemment retenu le territoire communal comme le plus pertinent. Or l'émiettement des communes en France, le grand nombre de petites communes au budget symbolique, les disparités considérables entre les villages et les grandes villes, leurs capacités financières spécifiques ont rapidement montré les limites des communes, notamment rurales, en termes de développement local. Les pays, au sens de la loi Voynet, ont porté un temps de nouveaux espaces de projet avant de disparaître progressivement au bénéfice de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, outils de coopération entre les EPCI. L'intercommunalité a ouvert de nouvelles perspectives. Mais la carte des E.P.C.I. ne recouvre aucune logique économique. Les maires se sont regroupés sur d'autres critères, par ailleurs parfaitement recevables. La cohérence de l'action publique a été sévèrement entamée : comment conduire des politiques cohérentes sur un territoire qui ne l'est pas ? Ces difficultés sautent aux yeux quand on superpose la carte des intercommunalités à celle des aires urbaines ou des espaces ruraux. En fait les territoires économiques sont à géométrie variable. Ils évoluent avec les implantations et les fermetures d'établissements, les politiques locales de l'habitat, les infrastructures de transport... Alors que les territoires politiques sont encore dans les limites de la Révolution Française. Cette difficulté majeure n'a pas été levée sur d'autres territoires, compte tenu de l'ancienneté des bassins d'emploi ou des mouvements des bassins de vie.

V-Les ambiguïtés de la démocratie participative

1-Les difficultés de la mobilisation

Les acteurs du développement local la revendiquent volontiers. Sa mise en œuvre est une autre histoire dans un pays qui ne bénéficie pas d'une tradition affirmée dans la participation, pratiquant plus volontiers la contestation ou l'interpellation. Au-delà des difficultés dans sa mise en œuvre, la démocratie participative mobilise généralement un petit nombre d'acteurs, qui sont toujours les mêmes, et ne reflètent pas la société telle qu'elle est. Elle est dominée par des retraités, des enseignants, des associations de défense et s'ouvre rarement aux jeunes, aux

entrepreneurs, aux ouvriers, aux catégories modestes et même aux élus locaux, très méfiants devant ce qu'ils interprètent comme une remise en cause de leur légitimité. Si elle constitue la base même d'une société responsable, soucieuse d'apporter ses connaissances, ses compétences et ses convictions au service de développement local, la démocratie participative ne mobilise pas les foules. Notre temps d'individualismes et de repli sur soi ne la favorise pas. Son rôle pourrait être essentiel dans la gestion publique. Mais il est rarement observé dans une société où prédomine le souci de conserver ses avantages plutôt que de partager ses analyses.

2-Des habitants aux usagers

Tout le système électif des collectivités territoriales ne connaît que des habitants qui sont les seuls électeurs. Or, le développement des mobilités et l'analyse de l'économie résidentielle montrent à l'évidence qu'un territoire est souvent le lieu de vie de ses usagers, qui y passent beaucoup plus de temps que dans leur commune de résidence. Les déplacements domicile-travail, domicile-études, domicile-commerces, domicile-loisirs font éclater les logiques communales et même intercommunales en développant « la démocratie du sommeil ». Dès lors, la démocratie participative, conçue dans un cadre territorial fermé, ne mobilise pas les vrais acteurs du développement. Or, comme le rappelle Martin Vanier⁷, c'est bien l'interterritorialité qui est le plus important et ce qui se passe entre les territoires le plus significatif. Car les lois n'organisent les conseils de développement que sur des espaces fermés, ceux de la légitimation de leurs élus : pays, EPCI, métropoles alors que leurs acteurs, souvent principaux, n'y résident pas.

3-Le destin incertain des productions citoyennes

Même quand elle est revendiquée, même quand elle est organisée, même quand elle est financée, la démocratie locale n'est pas pour autant efficace. Les rapports, avis, propositions, analyses émanant de ses acteurs se retrouvent rarement dans les politiques locales. Comme si les élus locaux estimaient la pratiquer en l'institutionnalisant. En mettant en place une organisation spécifique, en la dotant de moyens de travail en locaux et en personnel, en l'invitant aux manifestations et aux rencontres de toute nature, le pouvoir local estime promouvoir la démocratie participative. En fait, beaucoup ne la souhaitent pas, surtout quand elle devient contestataire ou force d'opposition à leurs décisions. Mais les fonctionnaires territoriaux n'y sont pas non plus favorables, estimant leurs compétences remises en cause et se méfiant d'un pouvoir non officiel porté par des inconnus sans mandat ni diplôme. De plus, note Daniel Béhar, « l'efficacité des dispositifs participatifs suppose une certaine stabilité dans le temps et dans l'espace ». Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

VI-La réforme impossible ?

1-La décentralisation continue à avancer

Du tournant de l'acte 1 en 1982 aux ambitions de l'acte 3 en 2015 en passant par l'acte 2 en 2003, tous les gouvernements successifs ont essayé d'approfondir les pouvoirs locaux à la recherche du bon territoire. La loi d'orientation pour la ville du 1^{er} août 1991 s'attaque à la question de l'habitat. La République devient décentralisée avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les compétences des collectivités territoriales sont élargies. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit la notion d'expérimentation. La clause

⁷ M. Vanier Le pouvoir des territoires- Economica-2008

de compétences générales est interpellée et finalement réservée aux seules communes. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014 introduit la notion de « collectivité territoriale chef de file », avec des missions attribuées à chaque échelon :

- **aux régions**, l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et l'énergie, le développement économique, le soutien de l'innovation pour les régions ;
- **aux départements**, l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires pour le département ;
- **aux communes**, la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local.

Dans chaque région, la « conférence territoriale de l'action publique » devra favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

2-La loi ne construit pas les territoires

Malgré la volonté du législateur, la décentralisation se heurte aujourd'hui à des freins qui rendent sa mise en œuvre effective difficile. Par rapport aux autres pays européens, les villes, sauf peut être Lyon, sont trop moyennes et ne sont pas des foyers de développement culturel, économique et social. Elles ne sont pas revendicatrices d'autonomie. La « conjuration des notables » comme la nomme Philippe Estèbe⁸, s'oppose à toute forme de réforme susceptible de remettre en cause des situations acquises. Les sénateurs- présidents de conseils généraux, députés- maires, conseillers départementaux, maires de la plus petite des communes ., s'opposent plus ou moins passivement à toute forme de remise en cause de leurs pouvoirs. Contrairement à ce que l'on observe en Europe, l'attachement à l'Etat central et la convergence des corporations écartent de la décentralisation les fondamentaux de l'égalité républicaine : l'éducation, la recherche, la santé, la police, l'économie, l'emploi où les collectivités locales ne jouent qu'un rôle supplétif.

VII-Ouvertures

1-Retrouver le sens du bien commun

Le processus de métropolisation, accompagné par la loi de 2015, annonce de nouvelles lectures de l'espace. Les grandes villes et leur hinterland deviennent des foyers de développement entre territoires productifs et territoires résidentiels. Foyers d'innovation, initiatrices de toutes les formes de l'économie de la connaissance, elles s'étalent par un mouvement continu de péri-urbanisation encore mal contrôlé. Les espaces ruraux développent leur propre logique économique et tirent leurs ressources de la « circulation invisible des richesses » induites par l'installation d'actifs urbains, de retraités ou des dépenses des touristes. Certes ces mouvements ne sont pas constatés partout. La segmentation sociale induite par les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le niveau élevé de toutes les formes d'inégalités, la permanence de foyers de pauvreté dans une économie d'archipel persistante montrent que le combat pour le développement et l'égalité n'est pas gagné. D'autant plus que l'Etat n'a plus les moyens de la solidarité territoriale ni ceux de protéger l'autonomie des notables locaux. Dès lors, il devient indispensable de reconstruire des

⁸ P.Estèbe Esprit L'avenir du pouvoir local Février 2015

dialogues entre villes et campagnes, quartiers et métropoles, espaces productifs et espaces résidentiels par de nouvelles formes de décentralisation à construire qui passeront davantage par un souci partagé du bien commun que par des textes de loi supplémentaires. C'est dans cette direction que les territoires pourront s'organiser en dépassant leurs limites administratives qui ne recouvrent aucun espace cohérent. Dans cette recherche du bien commun⁹ comme finalité de l'intérêt général, les pouvoirs locaux sont invités à dépasser leurs concurrences naturelles pour s'entendre sur « le lien et l'horizon d'une peuple rassemblé dans une communauté nationale ou locale, engagé dans une histoire, confronté à des défis, ceux du quotidien du monde, ceux d'aujourd'hui et de demain » ; en quelque sorte, réinventer le développement local.

2-Pour une nouvelle souveraineté territoriale

La spécialisation des compétences est largement théorique, ouverte à toutes les formes d'interprétation locale. En matière économique notamment, la libre interprétation des textes autorise de multiples interventions pour tous les niveaux des collectivités territoriales. L'intercommunalité n'a pas fait reculer les pouvoirs des communes dont la taille est incompatible avec toute action cohérente de développement et d'aménagement. Conçue comme une démarche technique et non pas politique, elle pose des questions de légitimité qui ne pourront être tranchées qu'avec l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Il serait positif d'imaginer des intercommunalités variables suivent le sujet traité. Elle invite à passer d'une politique de lieux à une politique de liens sans s'enfermer dans des territoires inadaptés. Les conseils départementaux et leurs cantons, dont les limites ne correspondent à aucune logique économique, sociale ou environnementales, n'ont plus de sens. Bien qu'ils aient sauvé leur peau en 2015, ils n'ont aucun avenir. Les réponses aux demandes locales ne sont souvent pas locales. Cette question interpelle la démocratie participative sur un espace de multi- appartenance où les fictions d'une communauté villageoise, d'une proximité géographique gage d'une ouverture au dialogue, d'un quartier spécifique pourraient laisser croire à des identités incertaines. Le temps est venu d'une « démocratie de réseaux » où l'organisation de débats publics ne s'enfermerait plus dans « le lien faible du local », mais s'organiserait sur des thématiques ouvertes aux conditions de vie d'aujourd'hui. L'espace des problèmes, nous dit Martin Vanier, n'est pas celui des solutions. Les dispositifs de démocratie participative ne sont pas autonomes des exécutifs locaux.

3-La puissance des réseaux

Les grands enjeux collectifs sont dans les réseaux : déplacements, transports, télécommunications, énergie, accès et échanges à distance, distribution de services, organisations sociales et professionnelles...qui échappent aux politiques. Leurs opérateurs (Veolia, Suez, Saur, Keolis...), privés ou publics, ne sont pas guidés par le bien public. Pour « rouvrir l'horizon démocratique local » Martin Vanier propose trois pistes à explorer.

- Donner les mêmes droits démocratiques aux usagers non résidents qu'aux résidents qui font vivre tout un territoire sans participer à la vie politique locales. Cette démocratie des usagers permettrait d'élargir le débat démocratique à la population présente et non plus à la seule population résidente
- Les nouveaux collectifs de bien commun (cycle de l'eau, trames de la biodiversité, énergies locales renouvelables, paysages remarquables...) appellent à une démocratie contributive qui a besoin de solidarité plutôt que de territoires

⁹ V.Potier A la recherche du bien commun- L'Harmattan- 2015

- La gouvernance des lieux qui sont des nœuds, cœurs de ville, gares, pôles multimodaux, centres commerciaux, sites remarquables, grands équipements publics... donnerait au local toute son épaisseur

4-Accompagner la démocratie participative

De toutes façons, quel que soit le système ou le territoire, l'organisation de la démocratie participative demande qu'elle soit accompagnée pour être crédible, lisible et peut être efficace. Il existe de nombreux outils pour l'animer: dynamiques de groupe, réunions ciblées, conférences gesticulées, débats d'intelligence collective, forums ouverts, enquêtes, visites de sites, voyages d'études... Le secteur associatif est probablement le mieux placé pour l'organiser. L'association régionale pour le développement local, territoires citoyens, le centre de ressources pour la politique de la ville l'expérimentent tous les jours. Les lois ne suffisent pas dans une société émiettée peu au fait de la chose publique où les citoyens, les entreprises, les associations sont interpellés à tout bout de champ sur les sujets les plus divers. C'est par la pédagogie que la démocratie s'invente.

Conclusion : Réinventer l'espoir

Toute époque se veut au croisement des chemins ; la notre aussi, évidemment. Nous sommes confrontés à des mutations majeures qui remettent en cause nos certitudes les mieux établies. Parmi elles, le réchauffement climatique, le montée des inégalités, le crise énergétique, le niveau du sous-emploi nous interpellent sur notre modèle de développement.

A l'évidence, ce modèle ne convient pas au temps présent. Depuis plus de vingt ans, il n'a pas réussi à conduire nos sociétés vers un avenir meilleur pour tous. Nous devons savoir inventer une autre perspective dans tous les domaines pour maintenir et développer notre capacité à vivre ensemble. Les territoires représentent une piste de réflexion intéressante. Ce n'est pas la seule. Mais, si nous sommes là aujourd'hui c'est que nous croyons que le territoire a capacité à produire autre chose que la poursuite sans espoir de tendances qui sont autant d'impasses.

Nous croyons au développement territorial

Nous croyons à la solidarité des espaces de vie

Nous croyons aux innovations sociales

Nous croyons à la démocratie participative

Il nous reste à construire le chemin, sachant que nous ne partons pas d'un point zéro et que nous n'avons pas d'horizon défini. La vie économique et sociale n'est jamais stable, équilibrée, tranquille. Elle est faite de réussites et d'échecs, d'ambitions partagées et de difficultés assumées. Les territoires, comme la vie, ne sont jamais équilibrés dans un ordre immuable et définitif.

C'est pourquoi, ces deux journées sont autant d'invitations à réinventer l'espoir.