

# Pour une nouvelle combinaison des souverainetés locales \*

## **Didier RETOUR**

Professeur des Universités ESA -  
IAE de Grenoble

## **Eric VATTEVILLE**

Professeur des Universités IAE de Rouen

La discordance entre l'espace économique et l'espace politique est un des traits marquants de l'histoire contemporaine. Elle perturbe les mécanismes de la démocratie et les devoirs de la citoyenneté. Le pouvoir politique perd son assiette spatiale traditionnelle. Une économie intégrée autour d'un marché globalisé et une politique éclatée ne peuvent coexister sans tensions ni conflits. La mondialisation brouille les frontières entre les nations mais aussi les limites entre le public et le privé, le marchand et le non marchand<sup>1</sup>.

L'efficacité de l'action publique exige une nouvelle définition des espaces de souveraineté. Les échelles de pouvoirs locaux ont été remises en question par l'apparition de nouveaux « territoires » non réductibles à une circonscription administrative. Ils ne se mesurent pas en kilomètres carrés mais en nœuds de communication et d'échange contrôlés. Bref, ils sont devenus des réseaux. Leur puissance repose sur leur capacité à mobiliser et à organiser des ressources immatérielles transnationales (financières, technologiques, humaines, culturelles) largement disponibles et de plus en plus nomades<sup>2</sup>. Dans ce cadre, les aires métropolitaines sont la source essentielle d'économies externes cumulatives que les décideurs publics doivent favoriser par tous les moyens en leur possession car dans une économie mondialisée les avantages compétitifs les plus solides, paradoxalement, ont souvent des sources fortement locales. Ces espaces économiques ne sont pas personnifiés par un acteur public clairement identifié mais en général comportent une myriade de pouvoirs urbains insuffisamment coordonnés. L'action publique locale rencontre ainsi de nouveaux défis. Ils seront explicités dans notre première partie.

Le territoire n'est plus clos sur lui-même, c'est un système ouvert aux articulations multiples, périodiquement redéfinies. La mobilité et la virtualité dominent dans l'univers contemporain. Mais elles n'ont pas fait disparaître le besoin de toute collectivité humaine de s'approprier un espace auquel elle s'identifie. Il intègre lieux vécus et liens sociaux organisés dans un projet. L'action coordinatrice d'un centre de décision sur une

1. Thierry PECH et Marc-Olivier PADIS, « Les multinationales du cœur. Les ONG, la politique et le marché. » Collection « La république des idées », Seuil, 2004.

2. On remarquera que dans le domaine des rapports de force internationaux les groupes terroristes les plus récents s'appuient sur des réseaux et non plus sur des territoires. (Marc BONNEFOUS, « Vers un rajeunissement conceptuel. » Géopolitique N°76, octobre-décembre 2001, « Après le 11 septembre. »)

zone géographique déterminée donne naissance à un nouveau système de gouvernance.

Notre seconde partie portera sur un exemple de création d'un espace institutionnalisé, d'un territoire légitime et efficient porteur d'avantages concurrentiels grâce à l'optimisation des interactions économiques, sociales et environnementales. La réponse de l'agglomération grenobloise aux défis de l'action publique locale nous montrera l'intérêt de construire un nouveau champ de souveraineté par le biais d'un apprentissage collectif fondé sur la coproduction de ressources. La recomposition des souverainetés locales ouvre également de nouveaux champs à l'audit social, nous y ferons allusion pour conclure.

## 1. Les défis de l'action publique locale

L'organisation politique et économique de l'espace est profondément historique. Pour ses habitants, le territoire est un lieu de mémoire mais aussi un espace de vie et souvent le support d'un projet collectif. Il est le fruit d'un mécanisme complexe d'interactions stratégiques fixant les limites de ses compétences. Il se construit par un processus de conflit-coopération avec d'autres territoires.

La mondialisation et les techniques modernes de communication ont écrasé les distances, mais sans abolir la géographie. La tyrannie de la rareté entraîne une utilisation compétitive des ressources, le sol en tout premier lieu. En outre la proximité physique demeure nécessaire dans de nombreuses activités, y compris immatérielles comme la création de pôles de compétences et de savoirs.

Il faut penser l'action publique locale comme une politique destinée à favoriser la création de richesses et de ressources nouvelles, et non comme une simple redistribution des subventions allouées par les niveaux supérieurs de la hiérarchie administrative. Un territoire dont les prix, notamment du travail et de l'immobilier, ne sont pas justifiés par les avantages que les entreprises peuvent trouver à y fonctionner, est exposé au risque de voir fuir les capitaux et les emplois. Le premier défi est économique ; il sera évoqué dans un premier point.

Les figures de la citoyenneté, de leur côté, connaissent une transformation profonde. Le marché global n'a pas créé une appartenance planétaire. La scène locale

s'affirme comme un lieu de plus en plus approprié pour la conception et la mise en œuvre d'une action publique. Elle accueille aisément une exigence identitaire de plus en plus répandue et de moins en moins satisfaite par l'Etat-Nation.

Malheureusement dans les structures administratives complexes de notre pays, l'espace local est désarticulé. La répartition confuse des compétences et des responsabilités entre communes, départements et régions<sup>3</sup> est peu propice à une définition claire du bien commun. Le morcellement du territoire obscurcit la notion d'intérêt général. Il y a là un défi politique auquel nous consacrerons le second point.

### 1.1. Le défi économique

La structuration de l'espace économique est le produit d'un jeu entre des forces d'agglomération et des tendances à l'éparpillement<sup>4</sup>. La globalisation, aujourd'hui, coexiste avec la renaissance « d'économies territoriales », des aires métropolitaines souvent, dont le souci est de construire des avantages comparatifs différenciés de nature à garantir leur compétitivité vis-à-vis des régions voisines. Elles tentent d'y parvenir en développant des formes de coopération et des capacités d'apprentissage hautement spécifiques pour attirer et retenir les investisseurs. La qualité du capital humain est au cœur des nouvelles théories de la croissance endogène.

Cette stratégie de compétitivité territoriale sera brièvement caractérisée dans une première étape. Elle se heurte aux défaillances du marché, notamment l'incapacité du système des prix d'engendrer spontanément certains biens. Ils sont désignés par les spécialistes de l'économie du bien-être par l'expression « biens publics ». Traditionnellement étudiés dans le cadre national où la détermination de leur volume et de leur structure était fondée sur un principe tutélaire, ils sont devenus planétaires. L'existence de biens publics mondiaux pèse sur les politiques locales. Ils seront évoqués dans la deuxième étape.

3. Sans évoquer les innombrables ECPI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) : SIVOM, districts, communauté urbaines, syndicats d'agglomération nouvelles, communautés de villes, communautés d'agglomérations.

4. Les coûts d'installation et de fonctionnement poussent les entreprises à rechercher les économies d'échelles, c'est-à-dire la concentration. Les coûts d'accès des clients conduisent en revanche à la dispersion.

### a. La compétitivité territoriale

La localisation géographique tient un rôle croissant dans la concurrence. L'environnement local pèse fortement sur la rentabilité des entreprises. M. PORTER, après avoir fait du positionnement sectoriel la clé de l'avantage compétitif<sup>5</sup>, a reconnu que l'efficacité opérationnelle trouvait sa source en bonne partie hors de l'entreprise et hors de l'industrie. Elle provient de mécanismes formels et informels permettant aux firmes situées en un même lieu de combiner les facteurs de production<sup>6</sup>.

Ce déplacement des fondements de la compétitivité vers le système productif local a des justifications techniques et il conduit à un renouvellement des analyses des concentrations spatiales. Les premières sont doubles :

- D'une part la désintégration verticale des activités de production entraîne une intensification des relations de sous-traitance et l'échange continu d'informations. Des « grappes » se forment dans lesquelles les interactions de face à face se multiplient. Le fait de vivre et de travailler à l'intérieur d'une aire géographique limitée favorise la confiance et la communication et abaisse les coûts de transaction. Il facilite l'observation des comportements des autres agents : clients ou concurrents. Les systèmes localisés de production présentent des avantages en termes de coordination. Les firmes ont une tendance naturelle à s'agglomérer ; le comportement de mimétisme des investisseurs en matière de choix de localisation - les firmes suivent souvent leurs concurrents - le juste à temps, les externalités de densité démographique accroissent le poids de la contrainte de voisinage<sup>7</sup>.
- D'autre part, la baisse continue des coûts de transport et de communication, loin d'entraîner l'indifférenciation de l'espace, renforce le rôle des externalités de proximité. Les nouvelles technologies de l'information valorisent ce qui n'est pas « télécommunicable »<sup>8</sup>, le contact personnel.

Dans un monde où l'innovation et l'apprentissage rapide sont les meilleures garanties de survie, l'efficacité a une dimension relationnelle de plus en plus importante. Le face à face est le meilleur moyen pour transmettre les connaissances tacites.

Les transformations de l'environnement socio technique ont entraîné un regain d'intérêt pour les phénomènes de concentration spatiale des activités. Deux concepts surtout ont retenu l'attention, ceux de district industriel et d'aire métropolitaine. Le premier remonte à une ancienne intuition d'Alfred MARSHALL. Il met l'accent sur l'importance des réseaux de relations entre les entreprises et les communautés locales inscrites dans des territoires relativement étroits<sup>9</sup>. Le second élargit les dimensions de l'analyse.

Les aires métropolitaines (les « villes globales »), à côté des grappes de producteurs, clients et fournisseurs, rassemblent des infrastructures - nœuds d'accès aux réseaux mondiaux - qui leur permettent de devenir les centres de services indispensables aux groupes transnationaux. Elles sont en train, dans une certaine mesure, de supplanter les Etats-Nations comme acteurs principaux sur le marché mondial et comme promoteurs du développement économique. Les relations entre cités prennent le pas sur celles qu'elles entretiennent avec leur arrière-pays.

« Les villes internationales sont les instruments institutionnels au moyen desquels la planète est en train de s'intégrer. » (Tom COURCHENE)<sup>10</sup>. Elles sont des lieux de liens où se structurent les modes de vie futurs. Il est vital pour les firmes d'y être présentes. La polarisation des investissements directs étrangers confirme cette nécessité (75% des montants entrant au Portugal pour Lisbonne, respectivement 40% et 30% pour Madrid et Barcelone en Espagne)<sup>11</sup>. Le phénomène est cumulatif. L'élargissement du champ stratégique<sup>12</sup> améliore la

9. L'Italie fournit un bon exemple de ce mélange de coopération, d'émulation et de concurrence articulé directement aux réseaux sociaux de villes d'importance moyenne. « Les secrets de l'industrie sont dans l'atmosphère » écrivait A.MARSHALL.

10. Cité dans le rapport de l'OCDE, « Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine. » 2001

11. Jean-Paul CARRIERE, « Mondialisation, mobilité internationale des capitaux et recomposition territoriale. » Contribution à l'ouvrage collectif dirigé par Thierry PAQUOT, Michel LUSSAULT et Sophie BODY-GENDROT, « La ville et l'urbain, l'état des savoirs. » Collection « Textes à l'appui », éditions La Découverte, 2000

12. Les marchés sont plus étendus et plus variés, l'éventail des qualifications offertes est plus vaste, la connexion aux réseaux internationaux est plus rapide.

5. Michael PORTER, « Choix stratégiques et concurrence. » Economica, 1982.

6. Michael PORTER, « La concurrence selon Porter. » Editions Village Mondial, 1999.

7. Les instruments fiscaux sont souvent utilisés pour renforcer l'attractivité de certaines zones.

8. François ASCHER, « Métapolis », Odile Jacob, 1995.

compétitivité. Chaque territoire construit lui-même ses avantages comparatifs en y consacrant des moyens, donc des dépenses. Il s'agit d'une entreprise de longue haleine. Les compétences technologiques, les connaissances scientifiques, le capital humain sont des ressources à construction lente. Elles ne peuvent se bâtir et se déployer que dans la durée<sup>13</sup> et elles exigent une certaine continuité dans les choix<sup>14</sup>.

Les ménages participent activement au processus de concentration. Ils se regroupent spontanément dans les villes globales pour y trouver un éventail d'emplois plus important et une meilleure valorisation de leurs qualifications<sup>15</sup>. Ils y voient également le moyen de développer les interactions sociales (marché matrimonial, offre diversifiée d'éducation pour les enfants...). Le libre jeu des effets d'agglomération ne saurait se poursuivre indéfiniment. Il se heurte aux politiques des espaces concurrents et aux difficultés de gestion du patrimoine commun de l'humanité.

#### **b. Les biens publics mondiaux**

Les externalités transfrontières croissent sans cesse. Elles sont liées aux défaillances du marché et aux limites des souverainetés nationales. Les premières sont à l'origine de l'analyse des biens publics par les économistes. Pour la microéconomie standard, un bien public pur est caractérisé par deux traits : la non-rivalité des consommations et la non-exclusion des consommateurs<sup>16</sup>. « Un bien public est comme le soleil au service de chacun et de tous. » (R. DEHEM)<sup>17</sup>. Pour être qualifié de mondial ou global, il doit prendre deux dimensions supplémentaires. D'une part il doit être accessible à plusieurs territoires qui n'ont par nécessairement un intérêt individuel à le produire. D'autre part, contrainte intertemporelle, il doit préserver l'intérêt des générations futures.

Le développement durable est ainsi devenu un domaine d'utilisation de la notion. Il serait l'exemple

même d'un bien public global. L'environnement est aujourd'hui le lieu principal du combat de l'intérêt privé contre le bien public. La ville, lieu de concentration de population, est un générateur de pollutions (destruction d'espaces naturels, accumulation de déchets, consommation énergétique). Elle est directement concernée par l'exigence du développement durable. La ville durable - celle qui n'exporte pas ses coûts de développement sur les autres - sera un enjeu des prochaines décennies.

Les tensions écologiques ébranlent les fondements de l'action publique locale. Une ville « proactive » devrait être en mesure de mobiliser des ressources économiques pour élaborer une stratégie de développement durable. Mais paradoxalement, en fournissant des biens publics à rayonnement limité<sup>18</sup>, elle renforce le phénomène d'agglomération. Les ménages doivent se déplacer pour les consommer et ils ont intérêt à se regrouper, à mettre en commun leurs ressources pour en financer la production. L'existence de communautés offrant des biens publics différents moyennant des impôts locaux inégaux, permettrait aux citoyens de révéler leurs préférences par le choix de leur résidence.

Les économies de proximité aménagent la tension entre le local et le global, mais elles doivent être organisées<sup>19</sup>. Le modèle dominant de la croissance régionale reste encore pour l'essentiel une fonction de production expliquant la valeur ajoutée locale. Sa pertinence est aujourd'hui entamée par un double phénomène. D'une part les géographies respectives de la production et de la consommation tendent à se dissocier<sup>20</sup>. D'autre part les lieux de travail et les lieux de résidence s'éloignent. Un grand nombre de villes voient leur revenu dépendre significativement d'emplois qui leur sont extérieurs. « L'enjeu du développement d'un territoire n'est pas de créer le plus de richesses possibles, mais d'en capter le plus possible : la production marchande n'étant qu'un moyen parmi d'autres de le faire. » (Laurent DAVEZIES)<sup>21</sup>. Les disparités spatiales

13. Pierre VELTZ, « Des lieux et des liens Politique du territoire à l'heure de la mondialisation. » Editions de l'Aube, 2002.

14. Les économistes utilisent la notion de « dépendance de sentier ». La liberté de décision est entravée par la nécessité de garantir les rendements des investissements de départ.

15. L'appariement (matching) entre les personnes et les postes s'améliore avec la taille du marché local du travail. La spécialisation des tâches peut être plus poussée et engendrer des gains de productivité.

16. Paul SAMUELSON, "The pure theory of Public Expenditure." Review of Economic and Statistics, 1954.

17. Roger DEHEM, « L'utopie de l'économiste ou la rationalité économique collective. » Dunod, 1969.

18. Malgré leur aspect local ils peuvent participer à la solution d'un programme global, ainsi d'un plan de réduction des émissions de gaz carbonique, contribution à la lutte contre l'effet de serre.

19. « Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité », sous la direction de Claude DUPUY et Antje BURMEISTER. Les études de la Documentation Française, 2003.

20. En France, les retraités, qui reçoivent environ le quart du revenu national, contribuent fortement à cette disparité.

21. Laurent DAVEZIES, « Développement local : le déménagement des Français. La dissociation des lieux de production et de consommation. » Futuribles N°295, mars 2004.

concernent également les pollutions et les encombrements, les unes et les autres étant de plus en plus nomades.

Un des axes forts du développement durable est de préconiser l'appropriation par les habitants de leur territoire. La démocratie locale redevient le cadre privilégié de l'exercice concret de la citoyenneté. Il y a là un second défi pour l'action publique, de nature politique.

## 1.2. Le défi politique

L'organisation spatiale des pouvoirs politiques devrait être fondée sur un principe ordonnateur simple à énoncer mais d'application délicate. Chaque territoire doit internaliser au maximum les effets d'agglomération et d'entraînement dont il est la source<sup>22</sup>. La gestion collective en sera facilitée, surtout s'il correspond à une circonscription électorale. Les élus locaux seront soumis aux bonnes incitations, maîtriser les dépenses et éviter les comportements opportunistes. Dans l'organisation administrative française actuelle, la construction d'un consensus se heurte à une double difficulté : la fragmentation du maillage territorial et les incertitudes de la gouvernance locale.

### a. La fragmentation du maillage territorial

La complexité des structures administratives françaises donne naissance à des interventions croisées plus ou moins coordonnées sur le même territoire. Les collectivités locales ne sont que partiellement maîtresses de leurs politiques. Elles sont contraintes par les définitions législatives de leurs compétences et par la tutelle fréquente des administrations centrales. Elles rencontrent différentes difficultés. Les unes ont pour origine la complication des lois et des règlements. Les autres, bien connues des théoriciens de la politique économique, tiennent à l'articulation entre les objectifs et les instruments. Les premières, si l'on prend comme illustration le développement durable, s'accompagnent d'un triple problème de coordination.

- Entre les normes environnementales dont le manque de lisibilité est la caractéristique la plus flagrante. Le droit français de l'environnement compte plus de mille infractions, la plupart nées

après 1976<sup>23</sup>. L'IFEN (Institut Français de l'Environnement) a recensé en 1997, 49 taxes et redevances liées à l'environnement, à l'énergie et aux transports. La législation communautaire est tout aussi proliférante. Plus de 160 directives ont été adoptées par l'Union Européenne dans des domaines allant de la protection des espèces animales sauvages à la prévention des risques industriels. L'intelligibilité des interdits est pourtant indispensable dans une société démocratique.

- Avec les politiques nationales. Les polices spéciales mises en œuvre par l'Etat sur les nuisances industrielles par exemple, influencent fortement les situations locales sans que les départements ministériels soient eux-mêmes capables d'harmoniser leurs préférences. La multiplicité des aides et des modes de financement obscurcit encore les choses.
- Entre les services de chaque collectivité locale, et à plus forte raison entre elles. Les insuffisances de l'intercommunalité, les disparités de la fiscalité, l'étanchéité des structures techniques conduisent à un cloisonnement de l'espace.

Plusieurs lois récentes tentent de remédier à certains dysfonctionnements : la loi de Simplification Administrative du Territoire Français du 12 juillet 1998 (Loi Chevènement), la loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 (Loi Voynet), la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 (loi Gayssot-Besson)<sup>24</sup>, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui favorise l'association des citoyens aux décisions locales. Ces textes n'atteignent pas une cohérence parfaite, notamment sur la définition de l'agglomération urbaine. En outre la multiplication des procédures, conforme à la tradition française de réglementation minutieuse dans une organisation administrative fortement hiérarchisée, ne garantit pas l'efficacité<sup>25</sup>.

Les secondes difficultés sont issues de l'incapacité des responsables à établir une correspondance univoque

22. Jacques-François THISSE ET Tanguy YPERSELE, « Métropoles et concurrence territoriale. » Economie et Statistique N°326-327, juin-juillet 1999

23. Antoine GARAPON et Denis SALAS, « La République pénalisée. » Collection « Questions de société », Hachette, 1996.

24. Marc SAUVEZ, « La ville et l'enjeu du développement durable. » Rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. La Documentation Française, 2001.

25. Jean-Paul LACAZE, « La planification stratégique des territoires. » Futuribles N°295, mars 2004.

entre les objectifs et les outils ; les uns et les autres sont nombreux. L'impératif « développement durable » implique habituellement la poursuite simultanée de quatre buts : le développement économique et social, la gestion économe des ressources naturelles, la répartition équitable des dividendes du progrès, la préservation des intérêts des générations futures. Ils sont rarement compatibles, d'où des arbitrages permanents entraînant une certaine instabilité des stratégies, au fil des changements dans les préférences des décideurs<sup>26</sup>. La diversité des instruments - charte d'environnement, contrats de villes, schémas de services collectifs, contrats de plan Etat-Région, contrats d'agglomérations, schémas directeurs et autres documents d'urbanisme, plans de déplacements urbains... - ne fait qu'augmenter l'indétermination. La soutenabilité locale, en outre, ne garantit pas que la situation sera satisfaisante à l'échelon territorial supérieur. L'enchevêtrement des politiques et de leurs espaces d'application est peu propice au développement d'un sentiment d'appartenance commune et à la construction d'une identité locale.

#### **b. Les incertitudes de la gouvernance locale**

L'une des manifestations les plus apparentes des mutations en cours dans les sociétés occidentales est la substitution progressive du mot « gouvernance » à celui de « gouvernement »<sup>27</sup>. Ce glissement sémantique est lourd de signification. Il implique l'effacement de l'idée de hiérarchie et l'élaboration de procédures nouvelles pour les décisions collectives.

Le dépérissement de l'Etat se double d'un recul du principe majoritaire dans les choix collectifs, fondement de la démocratie représentative. La gouvernance des territoires passe par la cohésion des espaces et la maîtrise des réseaux. Elle butte sur la définition des compétences, propre à clarifier les rôles de chacun<sup>28</sup>. Le problème n'est pas secondaire puisque les conditions de la compétitivité se construisent de plus en plus sur la scène locale. L'entrée massive de nouvelles collectivités sur le marché des localisations profite surtout aux entreprises, bénéficiaires de transferts croissants.

La principale originalité des réformes adoptées en France depuis vingt ans<sup>29</sup> est qu'elles n'ont pas été initiées par les revendications de minorités régionales, mais par des considérations de rationalisation de l'utilisation de l'argent public et d'amélioration de l'efficacité des services rendus. La régionalisation à la française est raisonnée et octroyée. Sa contribution à la construction du bien commun est obscurcie par le cumul des mandats. L'élu local a vocation à devenir élu national. Il est soumis à un conflit de rôles. Il est partagé entre la défense des intérêts des populations locales qu'il représente et les exigences du pouvoir central auquel il souhaite participer.

Pendant cette période, les techniques de gouvernance se sont transformées. Aux politiques publiques définissant des normes et des règles d'application générale, succèdent dans de nombreux domaines des pratiques procédurales particulières. La finalité et les modalités de l'action émergent des négociations et de la délibération collective dans des structures éphémères, exonérées de tout contrôle démocratique et financier.

Le Cinquième Programme de la Commission Européenne (« Towards Sustainability » 1993) indique que les objectifs de développement durable « ne peuvent pas, être remplis uniquement par des actions au niveau communautaire, mais davantage sur la base du partage de responsabilités à tous les niveaux... ». L'application du principe de subsidiarité combinée à l'idée de responsabilité partagée conduit à la notion imprécise de gouvernance concertative<sup>30</sup>. Celle-ci a été employée par la même institution pour désigner : « La totalité des différents moyens par lesquels les individus et les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes. Il vise aussi bien des institutions et des régimes officiels dotés de compétences d'exécution, que des arrangements amiables que les citoyens et les institutions estiment d'un commun accord ou intuitivement vouloir passer. »

Dans cette perspective, des pratiques variées ont vu le jour : enquêtes publiques, groupes de discussion, panels et jurys de citoyens, conférences de consensus,

26. Liées ou non aux échéances électorales.

27. Aussi bien dans les entreprises que dans les états ou les organisations publiques.

28. La construction de régions efficaces et efficientes repose autant sur le transfert de compétences municipales et départementales vers le régional, que sur la redistribution d'attributions nationales.

29. Frank DEMAILLE et Loïc AMANS, « 1982-2002. Les enseignements de vingt ans de décentralisation. » La Gazette de la Société et des Techniques N°18, janvier 2003.

30. Sylvie FAUCHEUX et Martin O'CONNOR, « Technosphère vs Ecosphère. Choix technologiques et menaces environnementales : signaux faibles, controverses et décisions. » Futuribles N°251, mars 2000.

médiations... Elles laissent apparaître un risque de dérive vers un système censitaire, dans lequel le capital culturel remplacerait la fortune. L'inégalité du savoir se transforme aisément en tyrannie. Les faibles, citoyens passifs, sont exclus des nouvelles procédures<sup>31</sup>.

La promotion du développement durable peut servir de levier pour refondre la scène locale et en faire un lieu de manifestation d'une citoyenneté pleinement démocratique, où chacun concourt expressément à la chose publique dans le cadre d'institutions ratifiées par le suffrage universel. Dans la concurrence entre les territoires, la qualité des institutions publiques devient un facteur clé de succès. Pour surmonter les défis que rencontre l'action publique locale, il faut renouveler la distribution spatiale des pouvoirs. La solution passe par une réflexion sur les conditions de création d'un territoire légitime, capable de produire régionalement des biens collectifs.

L'agglomération grenobloise, fidèle à sa réputation de laboratoire de l'innovation sociale, s'est engagée dans la construction d'une réponse dont notre deuxième partie va analyser la teneur.

## 2. Une réponse : le conseil de développement de l'agglomération grenobloise<sup>32</sup>

Le conseil de développement a été mis en place en novembre 2001 par la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (appelée couramment « la Métro » terme qui sera retenu dans cette communication) qui rassemble 25 communes autour de Grenoble.

Il a été créé après l'application d'une « procédure originale dite du groupe des 300 habitants composé

par tirage aléatoire statistiquement représentatif au 1/1000ème de l'ensemble de la population de plus de 15 ans à qui on a demandé de participer à un travail de créativité pour produire des visions d'habitants de l'agglomération idéale en 2020. De ce groupe et parmi les volontaires ont été tirés au sort quatre hommes et quatre femmes pour participer au conseil de développement ».

La vocation du conseil de développement (par la suite dénommée CD) est de proposer de nouvelles perspectives et actions afin de contribuer à l'émergence d'idées pour l'avenir du territoire. Son travail s'organise autour de deux axes : le suivi des politiques publiques et la prospective sur des thématiques clés pour le développement de la région grenobloise. Le CD a ainsi travaillé avec cette philosophie sur le projet d'agglomération de la Métro entre les mois d'avril 2002 et mars 2003, en élaborant des propositions, en participant à des réunions publiques organisées par la Métro le tout débouchant sur un « Avis du conseil de développement sur l'avant-projet d'agglomération. Orientations, Objectifs, Evaluation ».

Le CD comprend sept collèges, rassemblant chacun entre 6 et 8 personnes représentant successivement : 1) les entreprises et activités professionnelles non salariées ; 2) les syndicats de salariés ; 3) les établissements et services publics 4) la vie associative ; 5) la représentation habitante ; 6) les personnes qualifiées ; 7) les invités permanents. Une lecture attentive de l'ensemble des organisations réellement représentées confirme qu'on retrouve à travers cette liste la variété des acteurs du territoire grenoblois.

Les dirigeants de la Métro n'attendent pas du CD seulement des propositions mais qu'il y ait en permanence une interrogation « du projet à l'action, de l'action au projet ». Un élu précise : « le CD qui lui n'aura pas la charge de l'action, pourra mieux que nous remettre en chantier ce travail, et nous rappeler nos engagements. Nous comptons sur lui pour mettre en place une véritable démarche évaluative ». A cette fin, les responsables grenoblois ont créé « la conférence de développement » qui rassemble le bureau de la Métro et la délégation du CD, chargé faire le lien entre les membres du CD et les élus de la Métro. Cette conférence est un lieu d'évaluation et de propositions nouvelles mais aussi un passage obligé avant la prise de décision dans les dossiers majeurs de l'intercommunalité.

31. Tous ces sujets ont été analysés de façon très pertinente par Jean-Marie GUEHENNO, « L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation. » Flammarion, 1999.

32. La présentation du conseil de développement est issue de plusieurs documents publiés par cet organisme, notamment :

- Première restitution des rencontres nationales des conseils de développement. Elargir le débat pour construire un avenir intercommunal partagé. 15 et 16 janvier 2004. 20 p.
- Le manifeste de la coordination nationale. 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale. Grenoble 15 et 16 janvier 2004. 10 p.
- Actes Economie & Emplois : quelle ambition pour la région grenobloise ? De nouvelles relations entre élus et société civile pour agir ensemble. Cité des Territoires. 27 novembre 2003. 30 p.

Les auteurs remercient Gérald Dulac (Président du CD), Emmanuel le Bertrand (chargée de mission au sein du CD), Humbert et Nicolas LESCOA, acteurs du CD pour leur précieuse aide.

Le CD peut être saisi par les dirigeants de la Métro sur certains dossiers. Il peut aussi s'auto-saisir et décider de s'emparer de thématiques auxquelles il souhaite réfléchir, sans se limiter aux seules compétences de la Métro.

Le CD a son propre fonctionnement indépendant de la Métro. Il présente au moins une fois par an son bilan au conseil de la Métro. Afin d'assurer le bon déroulement et la qualité des débats, un règlement intérieur a été rédigé. Approuvé le 5 février 2002, il précise notamment l'objet et l'organisation du CD, son fonctionnement, la diffusion des travaux des commissions, les relations avec la Métro et la représentation extérieure. Une charte de fonctionnement précise l'esprit dans lequel les membres du CD et les participants aux commissions réalisent leurs travaux.

Actuellement, trois commissions mensuelles réfléchissent et travaillent aux sujets suivants :

- *Espaces et développements* : aménagement du territoire, déplacements, attractivité et activités économiques, ouverture sur le Sillon Alpin, l'Europe, le Monde
- *Potentiel humain* : mixité et cohésion sociale, citoyenneté, éducation
- *Temps libre, temps forts* : sport, culture et tourisme.

Les séances plénières sont publiques et mensuelles. Elles sont l'occasion d'auditionner des personnes qualifiées (président ou vice-présidents de la Métro) sur des thèmes transversaux qui intéressent plusieurs commissions et permettent la confrontation des points de vue et des compétences. Lors des séances plénières les avis et les rapports proposés par le bureau du CD sont adoptés.

Par ailleurs, le CD organise des journées de débats et de discussion ouvertes au public. Elles sont consacrées au suivi de certaines politiques publiques ou à la prospective autour de sujets clés pour le développement du territoire. En réunissant les acteurs concernés et en associant aux débats tous ceux intéressés aux thèmes abordés, ces journées ont vocation à enrichir les réflexions du CD. Ainsi, au cours des années 2002 et 2003, se sont tenues des journées ou ont été organisées des réunions publiques autour des thèmes suivants :

- Les technologies innovantes : quels progrès ?
- Une politique culturelle d'agglomération ?
- Le logement dans tous ses états : quelles alternatives pour l'agglomération ?
- Economie & Emplois : quelle ambition pour la région grenobloise ? de nouvelles relations entre élus et société civile pour agir ensemble.

Il apparaît clairement à travers ces repères organisationnels que les promoteurs du CD cherchent à mettre en oeuvre une démocratie participative citoyenne. Mais que signifie-t-elle exactement dans l'esprit de ces responsables ?

## **2.1. Une expérience de la notion de démocratie participative**

Lors des rencontres nationales des CD organisées à Grenoble les 15 et 16 janvier 2004 autour du sujet suivant « Elargir le débat pour construire un avenir intercommunal », le président du CD de Nantes, porte-parole de la coordination nationale des CD a livré quelques unes de ses réflexions sur le concept de démocratie participative.

Pour lui, si le concept de démocratie participative se développe avec vigueur et se trouve au cœur du débat sur la gestion publique des territoires, c'est sans doute en raison d'un « contexte de crise de légitimité du système politique institutionnel conduisant à un relatif 'décrochage civique' de certaines parties de la société, et pas seulement chez les plus défavorisés. Les effets de globalisation d'un Monde en mutation technologique traversent les frontières et contournent les lois, en fragilisant une société dont les repères et les références s'effacent devant les substituts d'autant plus difficiles à identifier et utiliser, qu'ils évoluent plus vite que la capacité des hommes à les intégrer ».

Poursuivant son analyse, il affirme que « l'engagement social n'a pas disparu, il a évolué. Il reste le fondement de l'action humaine. Il nous faut simplement être attentif aux formes qu'il prend et le regarder avec l'éclairage donné par le siècle naissant. Aujourd'hui, il y a plus de ressources 'civiques' mobilisables pour la vie concrète que d'engagement pour la vie 'politique'. Cela fait naître un besoin d'espaces sociaux nouveaux, de respiration démocratique, un besoin de discussion, d'écoute... C'est cette révolution culturelle qu'il faut faire, celle qui doit nous faire tendre vers une exigeante

éthique de la discussion, faite d'écoute, de respect des autres et surtout d'apprentissage du débat. L'expression d'une opinion, c'est d'abord l'expression de la capacité à débattre et à écouter. Les opinions, les jugements sont souvent formulés de manière péremptoire sur la base de convictions fortes exprimées sans nuances, mais aussi à partir d'éléments d'information souvent modestes : connaissances superficielles d'un sujet, informations formatées culturellement, fixations idéologiques...La plus-value citoyenne la moins contestable réside dans l'élargissement du débat et dans l'ouverture aux opinions des autres qui permet un enrichissement et une sorte de « catharsis » bienfaisante. Cette demande citoyenne conduit à la recherche d'une nouvelle culture de la décision publique : la manière de la prendre est aussi importante que la décision elle-même ».

Enfin, il indique qu' « il y a une nouvelle définition de 'l'expertise' à inventer, pour qu'elle ne soit plus le produit de la seule réflexion de spécialistes, mais l'élaboration permanente et évolutive résultant des informations et des données produites par les acteurs de la vie sociale. C'est en quelque sorte une nouvelle forme d'ingénierie démocratique à développer ».

Un élu grenoblois complète l'analyse : « On se cherche aujourd'hui sur la participation citoyenne spontanée, on en découvre bien souvent les limites, soit par manque d'intérêt des sujets abordés soit par excès de passion sur des sujets brûlants. Le CD, c'est différent. Il est constitué de personnes volontaires ou intéressées au débat public, représentant des associations ou des fédérations professionnelles organisées. Cette présence auprès des élus est une vraie source d'intelligence collective. » Poursuivant sa réflexion, il indique : « Le CD participe ainsi à l'invention d'une autre culture, celle du dialogue, celle qui propose d'assumer la diversité et produire la solidarité aux côtés des politiques qui ont en plus la mission de décider et de gérer. La « conférence citoyenne » rend ainsi visible et discutable ce qui est parfois caché et soustrait au débat public. Sa présence active, en épongeant ainsi les incertitudes qu'elle place au cœur du débat, enrichit la démocratie représentative traditionnelle. La collaboration sera pérenne et fructueuse à une double condition : 1) que les élus bénéficient d'une production de qualité de la part du CD 2) qu'en retour, le CD ait le sentiment, ou mieux la conviction, que ses avis soient pris en compte dans la décision ».

Les participants de l'atelier « Le territoire et l'économie » organisé lors des rencontres nationales des CD 15 et 16 janvier 2004 semblent proches des positions présentées ci-dessus. Ils proposent d'intituler leur atelier « Les CD et l'économie, une nouvelle culture de l'économie car ils considèrent que les CD de par leurs spécificités permettent de valoriser :

- Le regard croisé des citoyens et des acteurs
- Le regard territorial qui ne dissocie pas l'économie, la culture, le social, et l'environnement
- La focale large du territoire (vécu) des acteurs, qui s'attache autant aux poches de pauvreté et aux territoires flous de la périurbanisation, qu'à la métropole positionnée dans le jeu des concurrences européennes et mondiales.

Selon eux, les CD agissent comme des moteurs pour pousser les territoires de la décision (les territoires prescrits) à se rapprocher des territoires vécus<sup>33</sup>. Cette nouvelle culture quitte l'économie « pour » le territoire, et crée l'intelligence collective qui rend possible l'économie « par » le territoire. Elle amène les acteurs à « jouer territoire » et le territoire à innover, générer des solutions notamment pour maintenir la (les) solidarité(s).

Lors de ces mêmes journées nationales, un atelier s'est penché exclusivement sur le concept de participation ouverte. L'encadré ci-dessous présente quelques unes de ses analyses.

33. Comment ne pas faire un parallèle ici avec les notions de compétences requises et les compétences réellement mobilisées que l'on retrouve au cœur de toutes les discussions sur la gestion des compétences ? Sur le fond, la démocratie participative citoyenne rejoint et élargit le débat très actuel au sein des entreprises sur le repérage, la mobilisation et la transmission des compétences.

## « Du cercle d'initié à la participation ouverte »

La participation citoyenne conduit à gérer au mieux plusieurs tensions :

- Mettre en avant à la fois une expertise pour la crédibilité auprès des décideurs, et un regard différent des analyses habituelles celui des citoyens et d'usager des territoires
- Gérer à la fois des institutionnels qui connaissent les codes et le jargon, et ceux qui ne sont pas habitués des arcanes (notamment faire participer plus de jeunes, plus de femmes, plus de personnes d'origine étrangère...)
- Gérer la nécessité d'un travail de dossiers (d'où un petit nombre stable) et celle d'un élargissement et d'un brassage des gens sur le territoire
- Gérer la multiplication des niveaux de participation : commune, intercommunalité, et maintenant les conseils de quartier et les procédures (programmes européens)
- Pour les institutions et les associations : jouer le jeu du dialogue, donc s'avancer hors des positions habituelles, et en même temps rendre compte et être proches des mandants.

Ces tensions sont en même temps autant d'occasions d'élargir le cercle des participants à condition de gérer ces tensions en :

- Choissant les thèmes de travail : se démarquer des thèmes traditionnels et des découpages de l'action publique pour ne pas retomber sur les débats et les expertises des initiés
- Donnant à des non initiés des responsabilités au sein du CD (rapporteur, animateur, vice-président, ...)
- Allant au devant des catégories qui s'impliquent moins : trouver des lieux, les thèmes, les moments et les mode travail adéquats.

L'ensemble des remarques et des réflexions qui viennent d'être présentées appellent plusieurs commentaires complémentaires sur le concept de démocratie participative et ses conditions de mise en œuvre.

### 2.2. Regards sur la mise en oeuvre

En premier lieu, il est évident que les démarches entreprises par les promoteurs du CD de l'agglomération grenobloise s'inscrivent bien dans la philosophie du management participatif telle que promue depuis de longues années par les spécialistes de la gestion des entreprises à la suite des conclusions de l'École des Relations Humaines. Ce courant de pensée, après la

fameuse recherche Hawthorne, a conduit deux grandes séries de recherche, l'une sur les motivations, l'autre sur le fonctionnement des groupes de travail. La conclusion d'ensemble de ces travaux a été qu'il convient de mettre en œuvre au sein des organisations un style de management particulier : le management participatif. De nombreuses définitions de ce concept ont été données. La plus concise et la plus explicite est sans doute celle qui considère que le management participatif doit permettre à des personnes de prendre part à des décisions sur lesquelles elles n'intervenaient pas jusqu'à présent. La démarche des promoteurs des CD et de la démocratie participative peut être bien rapprochée du mouvement global de management participatif.

Mais les nombreuses recherches sur le sujet ont souvent abouti à la conclusion que la mise en œuvre était redoutable et source de nombreuses difficultés. A cet égard, les premiers pas des acteurs du CD grenoblois semblent le confirmer et suscitent plusieurs remarques. Elles concernent respectivement l'appel au volontariat, le choix des

thèmes, la question du cadre d'analyse.

S'appuyer sur des volontaires introduit un biais sur lequel une grande vigilance s'impose. En effet, les participants volontaires ne le sont pas par hasard. Ils sont des acteurs particulièrement vigilants de l'évolution de la société et de leur sphère d'intérêt en particulier. Ils s'avèrent en général très actifs dans leur domaine d'action. Ils sont identifiés et repérés précisément en raison de leur dynamisme et de leur implication. En d'autres termes, leur activisme se révèle être à la fois une force et une faiblesse : une force car ils connaissent bien le champ sur lequel on leur demande d'apporter une réflexion mais c'est aussi une faiblesse car leur très forte

implication n'est pas significatif de l'opinion générale du groupe qu'on leur demande de représenter.

Le choix des thèmes de discussion est une autre difficulté qui se dresse sur la route de la démocratie participative. Idéalement, il s'agit de déterminer un sujet significatif de débat au sein du territoire qui ne soit ni trop large, ni trop étroit. On retrouve ici le problème classique du « choix de la maille », bien connu par exemple des spécialistes de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Une entrée trop grande risque dans les faits de ne pas conduire à des conclusions pertinentes du fait même du grand nombre de paramètres et d'éléments à considérer ou de niveaux d'analyse à intégrer. C'est, à nos yeux, le risque pris par les participants du CD qui préparent une journée publique consacrée à l'éducation, la formation et l'emploi de l'agglomération grenobloise. L'ambition est noble mais la tâche redoutable. Les premières propositions présentées lors de la séance plénière du 1er juin 2004 concernent la formation des plus jeunes (3-5 ans) jusqu'aux enseignements supérieurs longs sans oublier la formation tout au long de la vie, le tout en relation avec la problématique de l'emploi du bassin grenoblois ! A l'opposé, une maille trop fine peut être symbolisée par le débat en cours sur « l'olympisme : culture du sport » où il s'agit de s'interroger sur la manière de rendre l'empreinte olympique durable à Grenoble et retrouver les valeurs portées par l'olympisme ? Le point d'équilibre est délicat à trouver ce qui doit conduire à une extrême attention au moment du choix des thèmes ouverts à la démocratie participative.

Enfin, s'agissant du cadre d'analyse, quatre problèmes apparaissent immédiatement. Le premier se rapporte au caractère prospectif de toutes ces réflexions et à la façon de conduire celles-ci. La prospective est un art difficile puisqu'il s'agit de repérer ou d'envisager des ruptures à un horizon plus ou moins éloigné. On ne s'improvise pas prospectiviste comme cela ! la deuxième difficulté se rapporte à la méthode de discussion ou plus exactement à l'absence de méthodologie clairement explicitée et mise en oeuvre. Dans ces conditions, inévitablement, les discussions partent dans toutes les directions. De plus, il est frappant de constater les obstacles liés à de simples problèmes de compréhension des termes et du vocabulaire mobilisés par les uns et les autres. Il apparaît en effet que des échanges se développent sur des incompréhensions car chacun ne donne pas le même sens aux mêmes

mots. Ce constat n'est pas en réalité une vraie surprise quand on a à l'esprit la composition délibérément hétérogène des participants présentée un peu plus haut dans cette communication. Mais, personne au début des discussions ne n'assure que les participants font référence aux mêmes réalités ou thématiques. Enfin, la dimension naturellement systémique des débats sur le territoire augmente encore les exigences lors des débats.

## Conclusion

Malgré toutes ces remarques critiques, la dynamique du CD de Grenoble apparaît très positive. Il y a, lors des séances plénières, que nous avons pu observer une incontestable liberté de parole et une réelle volonté d'échanger entre acteurs aux parcours et aux origines divers. Un apprentissage s'opérera progressivement.

La démarche de démocratie participative mise en place à Grenoble mais aussi dans plusieurs agglomérations françaises<sup>34</sup> mérite en tout cas d'être encouragée car il est rare de voir des politiques choisir délibérément de partager leurs analyses avec d'autres acteurs de la société. Les responsables territoriaux grenoblois demandent en outre et explicitement que le CD ait un rôle évaluatif et d'audit des actions entreprises par les politiques sur le territoire concerné, comme nous l'avons indiqué.

Il est bien entendu prématuré de porter un jugement sur l'impact réel du CD que ce soit en amont ou en aval des choix opérés par les dirigeants politiques. Mais de par la vocation du CD, sa composition, son mode fonctionnement certes largement perfectible, cette structure peut déjà servir d'exemple et ceci non seulement en France mais pour d'autres pays européens en vue d'une nouvelle combinaison des souverainetés locales.



34. Recueil des fiches signalétiques des conseils de développement. 2004. 73 p.