

LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DANS LES AGGLOMÉRATIONS : LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN ACTION ?

*MARCEL BARREAU ET FRANÇOIS TAULELLE, CIRUS-CIEU UNIVERSITÉ DE TOULOUSE II-LE MIRAIL

INTRODUCTION

En France, les pays et les agglomérations issus de la loi d'aménagement du territoire de 1995, sont des territoires de proximité et, par là même des lieux pertinents pour que s'y développe la démocratie participative. Dans ce cadre, la création des conseils de développement, innovation essentielle de la loi d'aménagement de 1995 modifiée en 1999 installe de fait pays et agglomérations comme des laboratoires d'expérimentation grandeur nature de la participation réelle des forces vives du territoire. Dans la région Midi-Pyrénées, les conseils de développement ont d'ores et déjà été mis en place dans la totalité des trente deux pays et dans les sept agglomérations habilitées à contractualiser. C'était la condition obligée de la loi pour que ces territoires de projet récupèrent des financements à travers les contrats de pays ou d'agglomération. Cependant, l'existence d'un conseil sur le papier, en harmonie avec les textes de loi, ne dit rien de l'expression réelle de la démocratie participative.

L'approche retenue dans cette intervention est double : elle porte d'une part sur la composition des conseils des agglomérations et sur les modalités de mise en place de ces lieux de dialogue. Qui participe réellement à la démarche ? Comment les représentants du territoire sont-ils choisis ? D'autre part, l'observation du fonctionnement des conseils au quotidien permet une réelle mise en perspective des enjeux liés à la démocratie participative. A travers ces deux interrogations, c'est le conseil de développement comme lieu de pouvoir ou de contre pouvoir qui nous intéresse. Est-il vraiment un lieu à l'interface des élus et de la population dans son ensemble ? Les allers-retours entre les partenaires sont-ils réels ? Quelle est la véritable nature de leurs relations ? Il est certes trop tôt pour répondre de manière exhaustive à ces questions, compte tenu du caractère récent de la mise en place de ces structures dans les agglomérations de la région. Les éléments d'analyse qui suivent doivent se concevoir comme un regard à un instant donné qui, nous le souhaitons, ouvre des perspectives et pose des questions pour une observation en continu.

1 LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE VUE À TRAVERS LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DES AGGLOMÉRATIONS.

1.1 Démocratie participative et développement local

En France, différentes démarches en faveur du développement local ont, dans le passé, accordé une place importante aux acteurs locaux plus particulièrement dans les espaces rurauxⁱ. Ce fut par exemple le cas des Plans d'aménagement ruraux en 1970, des contrats de pays en 1975, des chartes intercommunales en 1983, des parcs naturels régionaux ou encore, à l'initiative de l'Union européenne, des programmes de développement rural, LEADER, à partir de 1989. Dans les villes, aux luttes urbaines de la fin des années 1960 – début des années 1970, ont succédé les démarches de développement social des quartiers dans les années 1980. Dans ces initiatives rurales et urbaines, l'objectif est bien de substituer comme le dit P. Houée « une démarche ascendante », ouverte à une relative participation, à « une démarche descendante »ⁱⁱ jusqu'alors impulsée par l'Etat grand maître de l'aménagement du territoire. Cependant dans cet « auto-développement négocié »ⁱⁱⁱ c'est le plus souvent l'élu local qui est impliqué par l'Etat pour la territorialisation des politiques publiques.

Au cours des années 1990, la société française dans son ensemble est appelée à « participer » à la prise de décision. Un arsenal très complet d'outils est aujourd'hui disponible pour renforcer la participation des citoyens à la décision publique. Les organismes peuvent être permanents, comme dans le cas des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux depuis 1972 et les Conseils de quartiers de 1992-1993, ou encore ponctuels comme dans les enquêtes publiques définies par la loi du 18 juillet 1985. La loi du 27 février 2002 précise le champ de la démocratie participative des conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants et crée des commissions consultatives des services publics locaux.

Ces dispositifs participatifs ont été renforcés par l'idée de « donner la parole aux citoyens » lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Il s'agit ici de consulter les électeurs, de créer le référendum décisionnel et de promouvoir le droit de pétition. Il n'est pas dans notre objectif de mesurer la portée contestée de ces dispositifs qui dépassent le cadre de notre analyse^{iv}. Cette initiative et celle des Conseils régionaux^v très offensifs sur l'ouverture de débats avec les habitants autour des enjeux régionaux et la construction des projets de territoire, traduisent bien une volonté qu'a le pouvoir politique de se rapprocher des citoyens pour développer la démocratie participative locale.

Cependant, si la participation des citoyens est une véritable incantation des politiques publiques, les outils mis en place restent flous tant dans leurs finalités que dans leurs fonctionnements.

1.2 La démocratie participative dans la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire de 1995 puis de 1999

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la loi de 1995 évoque à peine la concertation dans le cadre de la mise en place des pays. A partir de 1999, la loi modifiée par la Ministre D. Voynet conçoit le projet comme une coproduction entre tous les acteurs d'un territoire, qu'il soit organisé en pays ou en agglomération. La loi met en place les conseils de développement dont le rôle est tout autant de fabriquer le projet du territoire (transcrit dans la charte) que de suivre l'application de celui-ci, assurant alors une sorte de veille qui garantit la mise en application des idées contenues dans la charte. L'article 25 de la loi du 29 juin 1999 précise ainsi ce qu'est la concertation : « 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 ». L'article suivant explique que « Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci ». Le décret du 21 décembre 2000 laisse une grande autonomie locale quant à l'organisation de ces conseils. Tout dépend donc de la manière avec laquelle les élus locaux font usage de ces textes.

1.3 Les limites des textes de loi

L'enjeu de la démocratie participative n'est pas clair, ni aux yeux des habitants ni à ceux des élus.

Pour les habitants, le brouillage est d'autant plus fort que ce discours se double d'une incompréhension souvent réelle des nouveaux territoires de projets. Le positionnement des pays et des agglomérations par rapport aux intercommunalités, souvent récentes en Midi-Pyrénées, a de quoi complexifier le rapport des citoyens aux découpages du territoire, qu'ils soient institutionnels ou de projets. Cette distinction subtile est d'ailleurs difficilement comprise : comment en effet expliquer par exemple que le pays ou l'agglomération, qui a un périmètre, un conseil de développement, une charte et une durée de vie, n'est pas un découpage institutionnel de plus ? La réussite de la démarche de projet repose donc sur l'implication des différents groupes sociaux qui composent le territoire. Si les chefs d'entreprises, les responsables syndicaux, les chambres consulaires, le tissu associatif et les habitants ne se sentent pas concernés par la démarche, celle-ci n'a aucune lisibilité et donc aucune crédibilité.

Pour les élus, le scepticisme est le plus souvent de mise. Ce scepticisme vigilant s'explique par la crainte qu'ils ont d'une remise en cause de leur légitimité acquise grâce au suffrage universel. Ils se sentent garants de l'intérêt général quand les conseils de développement risquent de devenir les porte-voix d'intérêts particuliers. De ce fait, l'adhésion des collectivités locales à la démarche est déterminante. Elles doivent comprendre sa valeur ajoutée potentielle en ouvrant la discussion à une assemblée de citoyens.

Comme on le voit, la démocratie participative se heurte donc immédiatement à ces deux réserves de taille et il est nécessaire d'assurer un équilibre entre deux exigences : la participation effective des citoyens et la maîtrise de la décision finale par le politique. Le conseil de développement, parce qu'il est le lieu d'expression le plus symbolique de la démocratie participative, est un instrument qui cristallise les enjeux autour du devenir des démarches de projets.

2 LA SITUATION DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DANS LES AGGLOMÉRATIONS DE MIDI-PYRÉNÉES.

2.1 Sept agglomérations face à l'enjeu de la démocratie participative

Au delà des textes de lois et des décrets d'application, notre analyse consiste à voir comment fonctionnent ces conseils au quotidien à partir de l'exemple de la région Midi-Pyrénées. Huit communautés d'agglomérations ont vu le jour sur une période relativement courte (1999-2004). L'une d'entre elles, la Communauté d'agglomération du SICOVAL, ne remplit pas toutes les conditions pour s'inscrire dans le processus de contractualisation. Les sept autres ont élaboré un projet leur permettant de signer le contrat d'agglomération, respectant en cela les étapes obligées vers la quête du financement des projets de développement.

En dehors du Grand Toulouse, qui approche les 600 000 habitants, les agglomérations de Midi-Pyrénées se situent dans une fourchette de taille relativement modeste, entre 50 000 et 80 000 habitants (tab.1).

| Agglomération | Date création | Signature du contrat |
|--|--|-----------------------------|
| Grand Rodez 8 communes, 52 852 habitants | 20 octobre 1999 | 6 février 2004 |
| Grand Toulouse 25 communes, 578 229 habitants | 27 juin 2000 | 31 janvier 2004 |
| Muretain 14 communes, 64 843 habitants | 19 décembre 2003 | 31 mars 2005 |
| Grand Tarbes 12 communes, 75 758 habitants | 28 décembre 1999 et modifiée le 1 ^{er} janvier 2004 | 11 juillet 2002 |
| Castres-Mazamet 16 communes, 83 436 habitants | 28 mars 2000 | 22 janvier 2004 |
| Montauban-Trois rivières 7 communes, 61 546 habitants | 21 décembre 1999 | 7 janvier 2004 |
| Albigeois, C2A 17 communes, 77 092 habitants | 24 décembre 2002 | 22 janvier 2004 |

Tableau 1 Les agglomérations de la région Midi-Pyrénées

La principale caractéristique des conseils de développement des agglomérations de Midi-Pyrénées est une situation de démarrage du processus participatif. Les élus à la tête des agglomérations ont souhaité signer le plus rapidement possible les contrats d'agglomération afin de se positionner concrètement dans le processus d'attribution des financements, suivant en cela la logique des textes de loi. L'élaboration du projet a souvent été rapide et les conseils de développement n'ont eu d'existence que par l'obligation juridique. Pour cette raison, certains se sont peu réunis : à Montauban, Tarbes ou Albi par exemple. Dans la très grande majorité des cas, des groupes de travail se sont plutôt constitués de manière informelle pour élaborer le projet de territoire : ces groupes comprenaient des techniciens, des élus et des acteurs de la vie économique et sociale choisis le plus souvent par les élus en charge des agglomérations. Ainsi le site Internet de l'agglomération tarbaise précise que 1600 citoyens ont pris part à l'élaboration du projet au cours de 160 réunions et 4 années de travail... alors que le conseil de développement est aujourd'hui en sommeil...

Les agglomérations de Rodez ou de Castres-Mazamet se distinguent des autres dans la mesure où le processus participatif a été mobilisé très en amont, selon une méthodologie précise incluant un grand nombre d'acteurs locaux à partir d'un travail lié aux représentations des individus. Dans tous les cas, les agglomérations essaient aujourd'hui de relancer les processus participatifs défaillants sans qu'il y ait pour autant une méthodologie clairement exprimée.

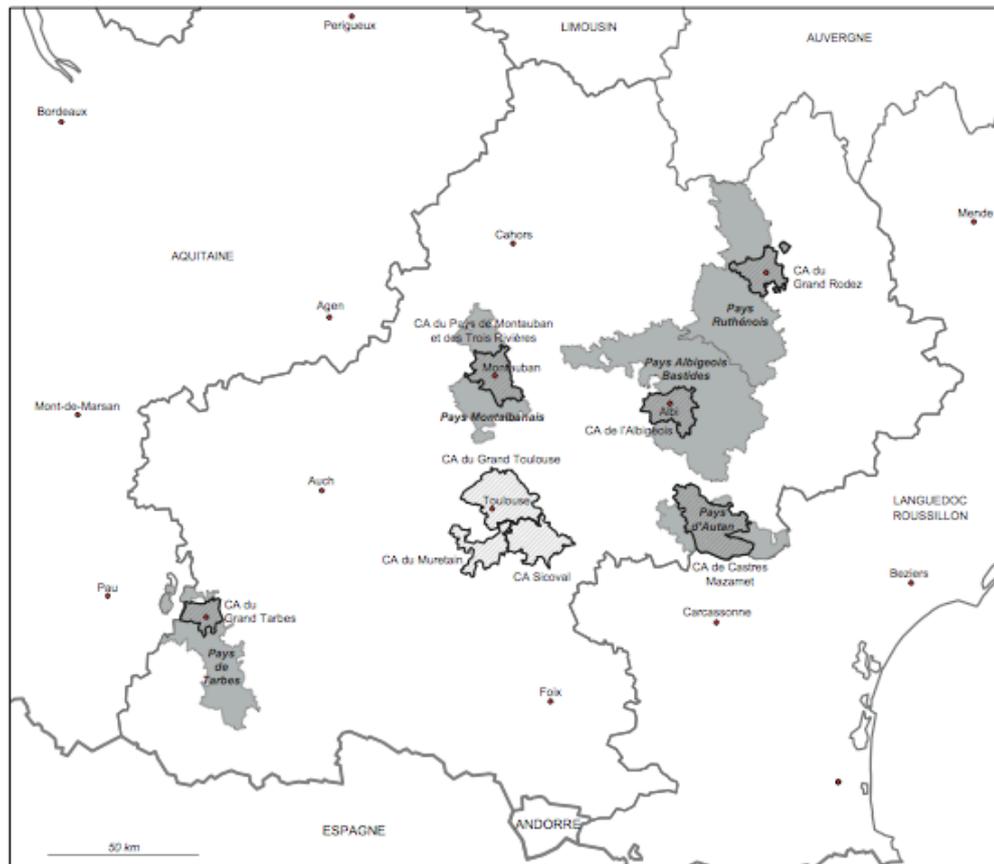
2.2 A la recherche des conseils de développement

Les outils de communication que constituent les sites Internet des agglomérations évoquent très rarement les conseils de développement : seules Rodez et Castres-Mazamet accordent une place à la vie de ces assemblées en diffusant des comptes-rendus de réunions, la liste des membres ou encore des documents de travail. En revanche, dans le Grand Toulouse ou dans le Grand Tarbes seuls les élus apparaissent et la structure « conseil de développement » n'est pas évoquée. Cette absence de mention traduit bien la faible prise en compte de ces assemblées dont les travaux, quand ils existent, ne sont pas diffusés vers l'extérieur.

| Agglomération | Composition |
|--------------------------|--|
| Grand Rodez | 70 membres en 3 collèges : économie, associatifs, personnes qualifiées, membres de droit/appui technique 5 groupes de travail |
| Grand Toulouse | 65 membres en 7 collèges : - Monde de l'entreprise - Professionnels de l'aménagement - Syndicats de salariés - Monde de la recherche, de l'université, de la formation - Monde des affaires sociales, de la santé publique et de la sécurité des populations - Vie collective et usagers de la cité : consommateurs et usagers, culture, tourisme et sport, environnement - Pôles économiques : aéronautique, santé et biotechnologie, spatial, informatique et électronique, chimie, économie solidaire - Personnes qualifiées |
| Muretain | 25 membres en 2 collèges : -membres désignés(20) (représentant du monde économique, des associations, des organisations syndicales, des institutions et administrations..) -membres qualifiés(5) |
| Grand Tarbes | 132 membres en 4 collèges : -entrepreneurs -syndicats -associations -personnalités qualifiées |
| Castres-Mazamet | 55 membres en 5 collèges : - économie et entreprises - organisations syndicales de salariés - associations - institutions et personnes qualifiées - élus |
| Montauban-Trois rivières | 50 membres en 4 collèges : -Activités économiques et socio-professionnelles -Organismes à caractère familial, éducatif, social -Environnement et cadre de vie -Vie associative, jeunesse |
| Albigeois, C2A | 81 membres en 5 collèges : - monde économique - monde associatif - organisations syndicales -personnes qualifiées - élus |

Tableau 2 La composition des conseils de développement des Agglomérations de Midi-Pyrénées

La composition des assemblées, quand elle est disponible, apporte aussi des informations intéressantes (tab.2). Les habitants, les citoyens « ordinaires », sont très peu présents puisque aucun collège spécifique ne leur est dédié. Les listes font état d'un grand nombre de « Présidents », de « responsables » ou encore de « directeurs ». Pour figurer dans ces conseils il est donc nécessaire de représenter un groupe syndical, associatif, une entreprise etc. La constitution du conseil est pratiquement toujours effectuée par les élus qui choisissent, invitent et nomment les membres. Ainsi, à Tarbes un comité



Carte 1 : l'articulation entre les agglomérations et les pays dans la région Midi-Pyrénées.

Cette description du contexte régional doit être complétée par quelques remarques transversales issues de l'observation du fonctionnement de ces assemblées : la temporalité, la nature même de la participation, la représentativité et la méthodologie sont les quatre thèmes que nous mettons en discussion.

3 QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE CETTE ANALYSE

3.1 La temporalité : avantage et obstacle.

Le temps est facteur de structuration des projets. Appelés par les lois sur l'aménagement et le développement du territoire et la loi sur la démocratie de proximité dans les années 1990, l'existence des conseils de développement des pays ou des agglomérations est récente. Le lancement de ces structures n'est pas issu d'un long cheminement : même si des associations participent à ces conseils, leurs formes, leurs objectifs diffèrent fortement des mouvements associatifs de contestation des années 1960. Il s'agit ici, en théorie, de co-produire le projet, d'intervenir en complémentarité des élus en donnant des avis sur les projets qui tracent le devenir des territoires, voire en les initiant. La région Midi-Pyrénées n'a pas de tradition politique liée à une participation citoyenne autour des projets d'aménagement comme c'est le cas, souvent cité, en Bretagne où l'intercommunalité est ancienne et bien identifiée par la population locale. La construction des territoires de projets est essentiellement liée en Midi-Pyrénées à deux initiatives des années 1990 : les lois de 1992 et 1999 ont contribué à insuffler une diffusion de l'intercommunalité à fiscalité propre ; la Région a coproduit avec les départements à partir de 1997 des projets de territoires dits « contrats de développement de terroir » qui ont connu un véritable succès puisque 80% des communes de la région ont été concernées. Dans ce cadre, les communes étaient appelées à se regrouper en intercommunalités pour porter un projet de territoire. Cependant, cette politique ne s'est pas accompagnée d'un volet local concernant la démocratie participative. Nous sommes donc dans des constructions territoriales rapides, sur du court terme, ce qui explique le manque de maturation des pratiques sur une temporalité plus longue.

Au quotidien, cependant, le temps peut être aussi facteur de blocage et d'enlèvement. Aux premiers moments de la participation forte des membres des conseils de développement, certes parfois née d'une simple curiosité sans réelle volonté d'investissement, succèdent souvent des moments de découragement compte tenu de la faible mobilisation des acteurs. La démarche s'essouffle. C'est le cas dans la Communauté d'agglomération d'Albi puisque le conseil ne s'est réuni qu'une seule fois en assemblée générale pour valider le projet d'agglomération, du conseil du Grand Tarbes ou de celui de Montauban. Dans ce cas, tout l'enjeu consiste à gérer le temps pour étaler le processus participatif et le dynamiser sur une longue période.

Enfin, le temps libre est un luxe tant pour les cadres stressés que pour les habitants en situation précaire qui peuvent considérer ces lieux d'échanges comme très éloignés de leurs préoccupations du quotidien : tout l'enjeu réside alors dans la manière d'impliquer fortement les habitants pour qu'ils donnent suffisamment de leur temps dans la mise en œuvre de ces démarches. Par exemple, le choix des heures de réunion peut avoir des conséquences importantes sur la participation des membres du conseil.

Le souci de la pérennisation des démarches participatives se retrouve dans tous les cas. Pour remédier au risque de la démobilisation des groupes constitués, diverses initiatives se font jour : il s'agit le plus souvent de rencontres festives, de manifestations artistiques ou culturelles ; ainsi, dans l'agglomération du Muretain, les habitants seront conviés tous les deux mois à échanger avec des représentants du conseil de développement autour d'un petit déjeuner dans un bistrot de la ville-centre.

3.2 Participer pour faire quoi ?

La constitution des conseils de développement dans les agglomérations en fait des lieux de débats sans lien formel avec les conseils de quartiers. Dans ces structures de quartier, les débats portent essentiellement sur le cadre de vie alors que dans les conseils de développement les enjeux sont à une autre échelle : celle de la prospective du projet d'agglomération. Les questions abordées sont donc très en amont des opérations concrètes et peuvent porter par exemple sur les fractures sociales, le développement économique etc. Prenons un exemple, celui des conseils de quartiers de la commune de Blagnac dans l'agglomération toulousaine. L'objectif de la création de ces assemblées par la Mairie est de recenser les attentes des habitants et d'y répondre le plus efficacement possible. C'est une sorte de veille, de quadrillage des quartiers réalisé par un service municipal dépendant directement du cabinet du Maire. Les conseils servent à diffuser de l'information municipale au plus près des habitants, à recueillir des demandes d'amélioration de la vie quotidienne, à assurer du lien social par l'organisation de fêtes et de manifestations diverses à l'échelle des quartiers. Ces conseils ont aussi pour vocation, au moins sur le principe, d'engager le dialogue sur de grands dossiers tels que le Plan de Déplacements Urbains par exemple ou encore à assurer une formation à la vie de la cité. Pourtant ce n'est pas cet aspect de la mission qui apparaît à l'analyse du fonctionnement de ces assemblées puisqu'il s'agit pour l'instant essentiellement d'une gestion de proximité à l'initiative de la mairie.

Si les conseils de développement des agglomérations ne sont pas l'émanation ou la réplique des conseils de quartiers, que sont-ils alors ? Une fois l'ambition des débats affichée, la pensée globale sur l'avenir du territoire de projet à 20 ou 30 ans, les acteurs en charge de l'animation et les membres des conseils se retrouvent devant une page vide. Les textes de lois sont flous et laissent toute marge de manœuvre aux élus qui peuvent concevoir ces lieux comme des forums de discussion pour co-construire le projet de ville ou de pays, ou bien au contraire qui peuvent s'en servir comme de simples relais de diffusion d'informations, les contourner voire les ignorer. Si l'objectif est mal défini, les doutes peuvent s'installer comme à Tarbes. Certains ne voient alors dans ces conseils qu'une mainmise des élus, une courroie de transmission du pouvoir politique. Les élus peuvent, à l'inverse, y voir une opposition qui retrouve des forces et se sert de ces lieux de débat pour attaquer l'équipe en place. Le risque perçu, et parfois réel, d'une instrumentalisation fonctionne donc dans les deux sens. La participation peut facilement être instrumentalisée, en particulier si la démarche se réduit à une politique d'image. Comme le dit Y. Sintomer, « Il est préférable pour un élu d'avoir les associations en face de lui à une table, quitte à ce que la conversation soit vive, plutôt que dans la rue : pour peu que ces débats ne débouchent pas sur des résultats réels, les associations se retrouvent « à collaborer » à la politique de communication de la Mairie avec comme contrepartie un pouvoir plus illusoire que réel ».^{vii}

Le contenu des débats diffère d'une agglomération à l'autre. A Tarbes, le conseil de développement a été remplacé par un conseil économique et social. Les groupes de travail proposent des avis sur le Grand Tarbes 2020, document qui complète le projet d'agglomération. A Rodez le conseil de développement a œuvré pour réaliser très en amont le projet d'agglomération et suit son application. A Toulouse différents universitaires se succèdent pour faire des exposés sur des sujets devant alimenter le projet d'agglomération : il s'agit de points de vue d'experts qui sont présentés et débattus en assemblée. La forme et le fond de ces conférences devant le conseil de développement ne ressemblent pas aux travaux du conseil d'agglomération de Rodez par exemple. Dans ce dernier cas, le conseil de développement a construit le projet d'agglomération dans le cadre d'un processus participatif très pédagogique, par étapes, assuré par un cabinet privé chargé de l'animation de la démarche. On distingue donc nettement deux types de contenus : d'une part le conseil sert à construire le projet de territoire à partir d'une démarche pédagogique mobilisant l'ensemble de ses membres en lien avec les élus et les techniciens. D'autre part, le conseil est un lieu de discussion entre responsables culturels économiques et sociaux sur des thèmes et des enjeux du développement de l'agglomération mais le cœur du projet est réalisé ailleurs. La question de la validation du projet par les habitants ou d'une méthodologie pour y parvenir ne se pose jamais. C'est cette figure du conseil qui domine très largement en Midi-Pyrénées.

3.3 Démocratie participative et représentativité

Si la démocratie participative est souvent opposée à la démocratie représentative, la question de la représentativité des citoyens au sein des instances participatives est pourtant bien au cœur des interrogations qui se sont faites jour à l'occasion des cas présentés.

Le risque est grand de ne voir figurer dans les conseils que des habitants fortement mobilisés mais peu représentatifs du quartier, de la ville, de l'agglomération, du pays etc. et de ne valoriser à l'excès que les « grandes gueules » ou les « professionnels de la parole ». Des analyses fines comparant l'échantillon participatif à la composition socio-économique du quartier ou du territoire permettraient de mesurer la portée réelle de la supposée représentativité, mais c'est là une tâche extrêmement difficile. Certains ont essayé de mesurer cette représentativité : c'est le cas dans l'enquête réalisée sur « les dispositifs de démocratie de proximité dans les Villes Moyennes »^{viii}. Le document souligne l'absence de certaines catégories de population, dont les jeunes, dans le tiers de l'échantillon analysé. Dans tous les cas, il est bien évident que les conseils de développement ne sont pas le reflet de la composition sociale d'un territoire. C'est une assemblée composée sur des critères variables et pas toujours très explicites. La vraie question est alors celle de l'ouverture de ces lieux d'échanges. Comment élargir le cercle des participants, en évitant notamment le piège de la participation noyautée par des « représentants auto-proclamés » qui, une fois installés dans la structure, ne représentent plus qu'eux-mêmes, sans même avoir le simple souci d'information de ceux qu'ils sont censés représenter ?

Comme nous l'avons déjà souligné, les membres des conseils d'agglomération sont toujours rattachés à une entreprise, un organisme, une structure, une association : le plus souvent ce sont des Directeurs, des responsables qui sont membres du conseil. On retrouve très rarement le nom d'un habitant simple citoyen intéressé par les enjeux de son agglomération : les collègues sont thématiques ou bien prévoient des « personnes qualifiées », experts-référents du territoire. Même si les règlements prévoient d'associer des partenaires extérieurs au conseil (Toulouse) dans le cadre des groupes de travail, même si de vastes réunions de lancement mobilisent plusieurs centaines de personnes, les conseils deviennent ensuite des lieux ramassés et relativement clos. Quelle est la diffusion, la capacité de transmission et d'impact de ces séances de réflexion puisque le site Internet du Grand Toulouse, par exemple, vitrine de l'agglomération, ne mentionne même pas l'existence du conseil de développement ? Dans les agglomérations de la région, le souci d'ouverture au plus grand nombre n'est pas explicite : c'est plutôt l'entre-soi qui domine à partir d'acteurs choisis et sollicités par les élus politiques en fonction de leur

importance dans la vie économique, sociale et culturelle de la région. Tout un travail de découverte de ces structures, de leurs rôle puis de diffusion des travaux est à réaliser.

3.4 Le nécessaire accompagnement pédagogique de la démarche

Faire participer des habitants à la construction du projet implique une mobilisation de moyens pas seulement financiers.

Du côté des acteurs des conseils, l'appréhension des enjeux d'une agglomération n'est pas une donnée évidente. Les représentations qu'ont les individus des agglomérations sont fort différentes, la prise en compte des échelles de la ville aussi. Tout l'enjeu est de faire intégrer par les habitants des enjeux à une autre échelle que leur espace perçu au quotidien à partir de thèmes structurants : développement durable, transports etc. Cette pratique du changement d'échelle entre l'échelle du territoire vécu et celle du projet de territoire est difficile mais constitue aussi la garantie de débats de qualité impliquant des enjeux fondamentaux.

Cet ensemble de représentations est une richesse à exploiter. Cependant, la prise en compte de cette diversité suppose une méthode de travail et un accompagnement de tous les instants. Or, le plus souvent, les conseils de développement ne mobilisent pas ou peu (une personne le plus souvent) d'ingénierie à ce sujet. Comment parvenir à un résultat en terme de projet partagé quand une seule personne est affectée à l'animation du conseil de développement ? L'existence de multiples lieux de débats, de moments dans la progression du projet mobilisent fortement les habitants qui doivent se repérer dans ces lieux complexes au premier abord pour produire des documents de qualité : charte, atelier... Si la démocratie participative repose sur la parole donnée à des citoyens qui se retrouvent au sein de ces assemblées, de nombreux animateurs des conseils de développement soulignent l'extrême difficulté qu'ils ont à orienter ou à limiter les débats. L'appel à une expertise extérieure et à la mutualisation des expériences, constituent une nécessité pour rendre crédible les projets. L'intervention d'un bureau d'étude pour animer la construction du projet de territoire à Rodez apparaît pour tous les membres et pour les techniciens de l'agglomération comme un moyen pertinent pour finaliser une réflexion et tracer clairement l'objectif de la démarche. En revanche, dans la quasi totalité des agglomérations les conseils de développement ne sont pas assistés dans leur fonctionnement : le manque d'informations et de dossiers préparés ne permettent pas aux membres de participer pleinement aux débats. De plus, les termes techniques liés aux enjeux économiques, sociaux d'une agglomération sont considérés comme connus alors que bien souvent une mise à plat du vocabulaire et une confrontation des lectures de la ville permettraient de mobiliser pleinement et efficacement le groupe. C'est probablement pour ces diverses raisons que les conseils de développement de Midi-Pyrénées deviennent des lieux confinés dans lesquels se retrouvent les acteurs habituels de l'agglomération, acteurs bien au fait des procédures techniques de construction des projets.

L'enjeu de pédagogie et d'accompagnement dans l'action suppose des moyens financiers et humains, bref une ingénierie de projet. A Lyon, par exemple, huit personnes composent la mission « prospective et stratégie » pour suivre les travaux des groupes, préparer les comptes rendus de réunion etc. Dans la région de Midi-Pyrénées, l'ingénierie fait défaut de même que la pratique de l'échange d'expérience au sein des conseils. Ainsi, aucun des conseils de développement des agglomérations de la région n'est membre de la coordination nationale des conseils de développement : cette structure organise des débats annuels et propose de mutualiser des bonnes pratiques à partir d'un manifeste élaboré en janvier 2004 à Grenoble^{ix}. Seul le conseil de développement du pays de Midi-Quercy est partie prenante de cette démarche.

CONCLUSION

La constitution des conseils de développement des Communautés d'agglomérations de Midi-Pyrénées a répondu à une injonction de la loi : pour obtenir le financement de projets dans une agglomération, la loi impose la constitution de conseils de développement. Aujourd'hui ces assemblées manquent de dynamisme compte tenu de leur faible mobilisation. Les élus locaux peuvent les solliciter en amont de l'élaboration du projet, pendant sa rédaction et après pour un suivi des opérations financées. Dans la plupart des cas, le temps a joué en défaveur de ces conseils bien vite démobilisés par manque d'une volonté réelle d'association au co-pilotage du projet, mais aussi par manque de méthode et de savoir-faire dans l'animation de telles assemblées. C'est bien sur ce point que tout est à faire : ouvrir les assemblées, susciter la parole est une chose, l'utiliser ensuite, valoriser les acteurs participant aux démarches en est une autre. Dans les conseils de Midi-Pyrénées, faute de méthodes de travail et d'une animation dévolue à quelques personnes, les débats ne co-construisent pas les projets à l'exception d'un ou deux territoires dans lesquels le processus participatif paraît mieux fonctionner. C'est probablement dans la volonté politique des élus, le transfert d'expérience à partir d'autres territoires nationaux et européens, la mobilisation de moyens humains et financiers que passent la pérennisation et le succès de ces démarches. Leur pleine réussite s'inscrit nécessairement dans le temps long pour qu'émerge et se développe réellement une nouvelle culture associant action politique et participation citoyenne.

Bibliographie sélective

- BACQUE M-H, SINTOMER Y., (2001) « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, n°90, pp. 148-155.
- BARREAU M., TAULELLE F., dir., 2004, Des pays pour quoi faire ? Continuité ou renouvellement des politiques territoriales ? *GEODOC*, Université de Toulouse-Le Mirail.
- BLONDIAUX L., (2005) *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- THOURIGNY C., (2002) *Pays et démocratie participative. Etat des lieux des conseils de développement en Midi-Pyrénées*, mémoire IUP aménagement et développement territorial, Université de Toulouse-Le Mirail.

ⁱ ALVERGNE C., TAULELLE F., (2002), *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, collection major, PUF, Paris.

ⁱⁱ HOUEE P., (1989) *Les politiques de développement rural : des années de croissance aux temps d'incertitude*, INRA-Economica, Paris.

ⁱⁱⁱ HOUEE P., *ibid.*

^{iv} Voir à ce sujet, NIQUEGE S., (2005) Révision constitutionnelle et démocratie participative locale, in cahier détaché de *la Gazette des communes*, 20 juin 2005, n°2-25/1795.

^v *Le Monde*, 5 juillet 2005.

^{vi} DATAR (dir.), (2004), *Guide des pays*, p. 24.

^{vii} SINTOMER Y., (2003) Cinq défis de la démocratie participative, *Territoires*, janvier.

^{viii} FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES (FMVM), (octobre 2004) *Démocratie de proximité – Les Villes Moyennes redynamisent la Démocratie locale*, Paris.

^{ix} Rencontre nationale des conseils de développement, (2004) *Le manifeste de la coordination nationale, 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale*, Grenoble, 15 et 16 janvier 2004.