

## LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT : DE L'EMBOINPOINT AUX ROUNDS-POINTS ?

Alain FAURE, directeur de recherche CNRS en science politique au sein du laboratoire Pacte à l'Université de Grenoble Alpes



Ma voisine du Grand Nancy m'a dit : mais si vous n'êtes pas du Conseil de développement, pourquoi êtes-vous là ? J'ai répondu que je suis un espion, ce qui n'est pas vrai. Je suis plutôt un compagnon de route de longue date des Conseils de développement.

En tant que chercheur au CNRS en sciences politiques, on m'a invité à observer cet OPNI, cet Objet Politique Non Identifié.

Les Conseils développement sont vraiment quelque chose de très à part, très particulier. Nous n'arrivons pas à l'expliquer à nos collègues étrangers, par exemple. Je suis très honoré et vraiment très ravi d'être à votre anniversaire.

Vous avez vu, j'ai mis le col romain, pour parler d'évangélisation des Conseils développement. Je vais essayer d'entrer dans la tribu, de parler avec vos mots et de vous renvoyer quelque chose sur ce que vous êtes.

Avant tout, je voudrais rappeler que les Conseils de développement viennent de très loin, ils ont suivi un sentier d'indépendance qui dépasse largement 1999, qui est celui de la Libération, en tout cas la 5<sup>ème</sup> République.

Il y a un terme utilisé parfois, que je trouve très joli et qui vous convient tout à fait : les forces vives de la nation. Les forces vives, ce sont ces personnes qui s'engagent à différentes étapes ou époques, qui ne sont pas forcément tout à fait dans les cadres et qui alimentent le débat démocratique. Il y a eu les forces vives des années 60, avec la planification dans la suite du ménézisme. Il y a eu les forces vives du développement local, des GAM, des groupements d'action municipale. Toute une série d'acteurs, qui sont passés par l'état de forces vives et qui ont ensuite fait autre chose. Il me semble que **les Conseils de développement, ce sont des personnalités, des acteurs qui s'engagent et qui vont alimenter une réflexion un peu décalée, un peu difficile à qualifier.**

Pour revenir au titre de mon intervention, il y a cette question : vous êtes toujours entre plusieurs eaux, on ne sait pas comment vous allez faire, ce que vous allez faire et comment vous allez fonctionner. Il me semble que dès le départ que les Conseils de développement, vous avez eu dans vos gènes de fondations du macronisme avant l'heure, du « en même temps ». C'est Pasqua et Voynet, c'est le représentatif et le participatif, c'est le rural et l'urbain, ce sont les pays et les régions, ce sont les professionnels et les amateurs, les citoyens et les élus. Vous avez été en permanence sur un jeu difficile à identifier et différent d'un territoire à l'autre. C'est votre force.

Je soulignerais deux éléments, qui marquent vraiment les Conseils de développement.

Première idée, c'est celle de **remue-méninge intercommunal**. Cela a été peu dit et c'est pour moi l'essentiel. Il y a du débat, de l'expérimentation à l'échelon intercommunal, ce qui est tout à fait nouveau. Je vous rappelle que dans le modèle français, le niveau intercommunal en termes de délibération, n'existe pas.

La deuxième idée et je suis frappé à chaque fois que j'assiste à des rencontres dans une tribu des Conseils développement, c'est que **vous diffusez l'esprit des lieux**, le génie des lieux propres à chaque territoire. **En permanence, les Conseils de développement nous racontent le territoire**. Cet esprit des lieux est essentiel en politique et il n'a pas de traduction institutionnelle. On est dans un modèle d'égalité parfaite entre tous les territoires, alors que vous le démontrez depuis 20 ans, votre façon de faire de la politique, de faire de la démocratie locale, elle est très différente d'un territoire à l'autre, parce que vous avez des histoires différentes, parce que vous avez des leaders différents, des citoyens différents. Pour un chercheur, c'est passionnant. Pour moi, c'est ça la décentralisation, cette décentralisation qui n'a jamais été tout à fait amenée à son terme en France. Pour moi la décentralisation, elle a une essence fédérale, elle a une essence d'assemblage d'un certain nombre de territoires qui ont chacun leur façon de penser. Et vous avez chacun votre façon de penser.

Je souhaiterais apporter un regard, un œil critique de chercheur tiré de l'observation de vos Conseils développement.

D'abord, j'aimerais insister sur un point : cette **formidable capacité d'expérimentation**. Elle n'est pas capitalisée ou elle est très peu capitalisée, c'est une des forces d'ailleurs des Conseils développement qui se réinventent en permanence.

Deuxième nouvelle : il n'y a jamais de ligne, il n'y a jamais eu d'évangélisation, donc je peux enlever mon col romain. Vous êtes tous très libres, les uns les autres et d'une certaine façon c'est votre force, mais aussi une faiblesse. Certains élus connaissent à peine les Conseils de développement, ou ont un petit sourire en coin quand on parle de Conseil développement dans certains territoires. D'autres territoires et vous l'avez dit ce matin, ont une confiance absolue ; qui même parfois donne trop de responsabilités aux Conseils développement, qui sont un peu démunis quand on leur demande de prendre des orientations. Vous êtes donc dans ce flottement, c'est un travail plutôt souterrain et moi je fais l'hypothèse que le temps du souterrain est peut-être terminé.

La visibilité, le récit sont importants en politique. Vous êtes en permanence dans l'équation de la raison et de la passion, c'est le modèle français. Il y a beaucoup de raisons, de technocratie, de passion dans le modèle français. Vous avez toujours alterné, il y a toujours un discours rationnel dans les Conseils développement et en même temps il y a de la passion. Comme l'a dit Jean Frébault, le paysage change. En tant que chercheur en sciences politiques, j'insisterai beaucoup sur les vagues émotionnelles que nous connaissons en politique depuis 5 ou 10 ans et qui s'accroissent ces dernières années. Pas du tout pour dire c'est la catastrophe, c'est la fin du monde, mais pour dire qu'il y a en effet, dans nos façons de faire de la politique à l'échelon local et international, de nouvelles règles du jeu qui se mettent en place. Il faut que les Conseils de développement soient forts dans ce contexte mouvant.

Je vais prendre un seul exemple idéal-typique concernant les vagues émotionnelles. Les Etats-Unis avec Trump, où tout le monde s'emballe en disant c'est scandaleux, la démocratie n'a plus de sens si on a un dirigeant tel que Trump. Pour moi, Trump incarne l'Amérique, sur le plan des symboles c'est un chef, c'est quelqu'un qui incarne, qui porte une certaine identité. Les ethnologues, les anthropologues nous disent que dans les tribus pré-étatiques, le chef avait cette fonction : il était là pour incarner, pour parler au nom du peuple mais il ne gouvernait pas. Il n'avait aucun moyen et il n'était pas là pour décider. Il me semble qu'on entre dans cette vague émotionnelle très forte et qu'il faut que les différents outils institutionnels que nous avons à notre portée résistent et s'adaptent.

Les Conseils de développement sont très bien placés, parce qu'ils ont toujours été à la fois sur la raison et les passions. Ils tiennent les deux morceaux. Les trois épines, les trois voyants rouges que je vois, qui sont inquiétants aujourd'hui dans la façon de faire de la politique sont de l'ordre de 3.

- L'Etat surplombant, presque christique. Il y a maintenant une vision des Etats qui seraient au-dessus des citoyens et qui prendrait une vision très simplifiée. On le voit dans les dernières élections, avec un débat politique hyper simplifié et quelqu'un qui incarne des valeurs, mais qui n'est pas du tout dans les politiques publiques.
- La vague identitaire territoriale de repli territorial, parfois avec de très bons arguments. Sur tous les grands territoires, cette question se pose.

- La citoyenneté du nombril. Depuis quelques années, il y a une citoyenneté qui s'exprime très fortement de façon presque charnelle, de façon sensible, toujours de façon individuelle. Cette citoyenneté du nombril envahit tous les forums actuellement. C'est à dire voilà d'où je parle, je suis légitime puisque je parle de là. Les ronds-points puisque c'est dans le titre, ils nous ont aussi raconté cette citoyenneté du nombril. Les Gilets jaunes sont des citoyens à part entière, ils entrent en politique, mais ils font de la politique depuis leur souffrance, depuis leurs blessures, sur un mode dont on n'a pas l'habitude de traiter en première ligne. Des syndicats, des partis ou différents corps intermédiaires faisaient ça.

Vous avez donc à travailler sur ces trois niveaux :

- un discours d'un Etat surplombant qui prendrait des grandes décisions qui tombent d'en haut
- des lieux, des territoires qui se crispent et qui envoient des messages de force collective mais aussi de rejet de l'extérieur, de rejet du migrant, de rejet de l'ouverture des frontières sur le plan économique,...
- les citoyens du nombril, qui sont parfois dans vos Conseils de développement, qui sont très dynamiques, qui font de la politique.

Vous êtes à cette intersection. Pour moi, vous êtes au purgatoire. Les Conseils de développement, sont en suspension, on ne les voit pas toujours, on vous oublie un peu. Vous avez déjà fait des choses, vous allez en faire d'autre, vous êtes dans l'épreuve. Je ne sais pas si c'est de l'expiation des péchés, mais en tous il y a un travail sur les valeurs, de purification, une forme de d'élan parfois même un peu naïf dans les Conseils de développement. Il faut revenir à des valeurs fortes : il y a de la légèreté, de l'audace, de l'effervescence et dans ce flottement particulier, moi j'aimerais vous envoyer deux messages.

Il me semble qu'avec cette façon particulière que vous avez d'être sur la raison et les passions, vous avez deux terrains. Le premier terrain, c'est celui des **lanceurs collectifs d'alerte**. C'est là où vous êtes les plus forts. Des lanceurs d'alerte, il y en a beaucoup. Certains posent des vrais problèmes à la démocratie mais lanceur collectif d'alerte veut dire qu'il y a l'envie de percuter sur le monde qui va mal et en même temps l'envie de percuter, mais à partir d'un cadre, un collectif en dehors des partis ou syndicats.

La deuxième, c'est **réconciliateur interterritoriaux**. Vous avez la particularité d'être sur l'échelon intercommunal, supra communal. Une grande partie de la démocratie citoyenne en France s'est toujours construite sur le niveau municipal. Cette originalité, il faut l'affronter. Pour moi, la transition, le grand défi, ce sont les transitions territoriales et donc la transition intercommunale, notamment sur les grands territoires sur lesquels vous êtes, en milieu rural comme en milieu périurbain ou urbain. Je suis convaincu que **les Conseils de développement font un énorme travail de réconciliation avec les citoyens sur ce qu'est l'intercommunalité**, ce niveau que l'on vit en permanence. En France, nous avons du mal à faire ce récit est d'une certaine façon, certains Conseils de développement alimentent la petite musique, le monde rural serait menacé par le monde urbain, un monde métropolitain dominerait les périphéries,.... Il me semble que les Conseils de développement sont précisément là pour nous raconter cette intercommunalité extrêmement complexe à intégrer.

J'aimerais terminer sur quelques mots. La politique c'est toujours pour moi cette guerre des mots. Ce matin, Dominique Valck a listé les mots magiques du Conseil de développement : bienveillance, expertise, mais il y a un combat aujourd'hui sur les mots, puisque tout le monde utilise ces nouveaux mots, y compris le mot transition.

Je continue à rester dans les mauvais jeux de mots donc embonpoint, rond-point, contrepoint. En musique, le contrepoint c'est la polyphonie, c'est faire deux parties sur un même temps qui ne sont pas habituelles. Il faut tendre l'oreille, cela demande un peu de travail. Une fois compris, c'est très raffiné et cela nous raconte des choses qu'on ne connaît pas. **Je vous invite dans les Conseils de développement à jouer la musique du contrepoint, à la maintenir et à la jouer peut-être un peu plus fort. Ne soyez pas modeste dans ce que vous avez à raconter pour affronter les transitions.** Tout le monde est un peu démuni et ce sont peut-être ces acteurs hybrides que vous êtes qui sont à la fois interterritoriaux, qui ne sont ni vraiment politiques, ni vraiment militants qui sont les deux. C'est peut-être vous qui avez les choses les plus fortes à dire dans le débat en ce moment. Il faut explorer les impensés de la démocratie locale. Je pense que les Conseils de développement ont une façon particulière de faire de la politique et qu'il faut le dire plus haut et plus fort.

## Débat avec la salle

### Virginie Galligani, journaliste animatrice : Faut-il continuer à faire des Conseils de développement ?

AF : Vous devrez vous poser la question, non pas que vous n'êtes pas convaincus qu'il faut continuer, mais que d'un gouvernement à l'autre, on pourrait être convaincu finalement que vous ne servez pas suffisamment pour rester sur plan institutionnel. Il me semble que cette question, il faut la poser non pas pour se faire peur, mais pour le sens de votre action.

Vous avez un handicap de départ terrible et vous n'y êtes pour rien. Le mot Conseil de développement, c'est terrifiant. Il y a des quiproquos permanence sur ce terme. Peut-être qu'il y aura un acte fort à faire pour renommer les Conseils de développement, pour trouver une nouvelle façon de vous raconter.

J'insiste moins lourdement sur l'intercommunalité, parce que je crois que c'est un débat qu'on n'arrive pas à prendre frontalement. Je vois les municipales qui approchent. Il y a deux jours, j'ai lu le programme d'un des grands partis qui se présentent aux municipales et qui, sur une page et demie, ne dit pas une seule fois le mot intercommunal dans son programme.

Je suis très inquiet par cette incapacité aujourd'hui à raconter l'intercommunal et le supra communal.

**Pour répondre à votre question, il me semble qu'il y a un acte fort à faire pour apparaître plus sur la scène politique.**

### Germain Bertrand, Conseil de développement de la métropole de Rennes

J'ai lu quelque part l'expression à géographie zéro. Il me semble que les Conseils de développement sont justement ceux qui refusent la géographie zéro. Nous sommes des gens qui sont dans la géographie, alors qu'à bien des égards, nos institutions divisent le territoire. Nous pensons que tout en étant égaux, ils sont différents, ils ont une identité. Qu'est-ce que vous en pensez ?

AF : Je ne connais pas cette expression, mais c'est une belle expression. Ces territoires, ces grands territoires, il faut les raconter de façon sensible. Plusieurs fois, j'ai entendu « on vient aussi avec nos doutes, avec nos fragilités ». En politique, je traque les larmes. Mon hypothèse, c'est que on fait de la politique à partir de larmes et pas à partir de la violence. La violence vient après. On a d'abord des blessures, des traumatismes et on fait la politique sur ce registre. Ensuite, on entre dans l'arène. Je pense qu'il faut **travailler les larmes de la géographie, c'est à dire comprendre chaque territoire, ce qui fait son identité**. J'ai passé un an à Naples, où j'ai étudié la vie politique à Naples, en allant voir les élus, les politiques publiques. Presque tout le monde me disait que depuis 1800, il était impossible de faire de nouvelles politiques publiques. Ils avaient intégré dans leur histoire l'idée qu'ils n'étaient plus en capacité de réguler collectivement le territoire, ils avaient intégré l'idée qu'ils ne pouvaient rien faire, parce qu'il y avait ce traumatisme sur Naples lié à l'histoire. Il me semble qu'il faut travailler sur les fragilités, sur les faiblesses. La politique, c'est d'abord la façon de gérer des blessures.

### Etienne Morin, Conseil de développement de l'agglomération du Muretain

Je souhaiterais revenir sur un thème qui avait été évoqué à Sète : la question de la non-élection au suffrage universel des intercommunalités. Est-ce que les intercommunalités ne seront pas au fond infantilisées et donc les Conseils de développement par là-même, tant qu'elle resteront des instances de second degré auquel le citoyen finalement naturellement ne s'intéresse pas ?

AF : Vous avez tout à fait raison. Il y a eu de belles controverses à Grenoble à ce sujet. Je considère que la loi doit changer et elle changera. Je vous rappelle que dans le monde et en Europe, nous sommes les champions du monde sur ce terrain, parce que la France est l'un des seuls pays qui refusent cette idée de gouvernements intercommunaux. C'est un jeu de miroir, il faut aussi que des discours partent de la base. Je vous rappelle que ce sujet a toujours divisé la droite comme la gauche, c'est à dire qu'il n'y a pas consensus. La ligne droite/gauche ne marche pas pour l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitain. Il me semble que les Conseils développement ont un coup à jouer sur les élections qui arrivent, en sollicitant toutes les listes pour raconter à la fois leur programme communal et leur programme intercommunal ou métropolitain. J'ai vu certaines initiatives, des partis ou groupes qui se lancent en mettant systématiquement un double programme communal et métropolitain. Je trouve cela astucieux. Il y a même une commune qui m'a sollicité pour me demander s'il était possible de mettre le délégué communautaire en tête de liste. Il me semble que cela avance doucement, mais il faut que cela avance des deux côtés. Le gouvernement a fait pas mal de réforme, l'élection au suffrage universel n'était pas dans les priorités. Là on pourrait faire une

autocritique au lobby des Conseils de développement et surtout des associations d'élus intercommunaux. Il n'y a pas eu une bonne médiation pour faire comprendre que cette loi était indispensable. Les corps intermédiaires sont défaillants. Comment se fait-il que sur un sujet aussi important il n'y ait pas eu un travail de pression pour faire basculer le gouvernement ?

### **Agnès Rousseau, Conseil de développement de Sète Agglopôle Méditerranée**

On entend souvent parler que la démocratie est morte ou qu'il faut changer de mode de gouvernance. Qu'en pensez-vous en tant que chercheur ? A quoi faut-il s'attendre ?

AF : C'est une question grand oral de sciences po terrifiante ! Ce que je peux vous dire, c'est qu'il y a une controverse très forte entre chercheurs sur cette question. Nous ne sommes pas d'accord dans l'analyse de ce qui se passe avec les mouvements citoyens, avec la politique citoyenne, le nouveau modèle participatif du local. Les expériences menées dans plusieurs villes en France, à Barcelone où il y a des évaluations montrent que cette dynamique démocratique est très intéressante en termes de façon de faire ou d'entrer en politique, mais elle ne touche absolument pas les politiques publiques. Parfois, il y a même un résultat assez inquiétant : plus on fait participer, moins en fait de politiques publiques. J'ai aucune réponse bien sûr à vous apporter, si ce n'est que c'est très didactique. La démocratie, c'est une dynamique. Je reste quand même persuadé que nous sommes dans une phase où on est un peu trop ébloui par le citoyen, par la légitimité de la parole du citoyen dès qu'il s'exprime. Les médias sociaux ont énormément amplifié ce mécanisme : on oublie les corps intermédiaires, cela a été dit ce matin. Je reste toujours en inquiétude lorsque on recherche le regard des citoyens dans les réflexions sur les politiques publiques. Je suis persuadé que dans beaucoup de métropoles, les problèmes pour être résolus demandent à faire appel à une expertise très éloignée du citoyen, avec des choix qui sont a priori impopulaires et qu'il faudra raconter pour qu'il deviennent populaires.

### **Marie-Christine Simiand, co-présidente du Conseil de développement de Grenoble Alpes métropole**

Le Conseil de développement de Grenoble Alpes métropole a mené un cycle de controverses sur la question de l'élection au suffrage universel. Nous avons terminé par une campagne sur un programme intercommunal qui donne envie d'aller voter, ça c'est possible. Ce n'est pas la peine d'attendre un changement dans la législation, c'est possible maintenant pour les prochaines municipales. La prochaine controverse portera vraisemblablement sur proximité, intercommunalité : et si on se disait tout ?

AF : Tout à l'heure, Christian Pottier nous disait : on essaie de mettre en place un système où on donne envie. Il faut donner envie aux conseillers, aux membres des Conseils de développement. Je trouve que c'est absolument essentiel. La politique pour moi, c'est du plaisir. Les élus ont tous envie de réparer le monde, quand on creuse un peu. Le Conseil développement, d'une certaine façon, vous avez une liberté absolument extraordinaire sur le plan des textes pour jouer avec cette grande question.

### **Gabriel Vitré, Conseil de développement de Nantes métropole**

Je suis content de vous entendre, parce que vous êtes un des rares chercheurs qui parle à peu près de manière simple et intelligente des Conseils de développement. Les autres, ce sont ceux qui n'avaient pas vu le macronisme et c'est normal ils étaient tous à Nuit Debout. On souffre de cela dans les Conseils de développement. Tous les chercheurs qui travaillent aujourd'hui sur ces questions de participation, le problème c'est qu'ils ont à peu près tous le même point de vue et les élus aux tendances à les écouter. Ils ont une espèce d'amour du citoyen mythifié, on les a vus même faire des déclarations d'amour aux Gilets Jaunes sans se poser de questions. Certains chercheurs ont fait des déclarations assez étonnantes sur ce sujet-là, à mon avis inquiétantes. Comment la recherche a-t-elle évolué sur ces questions-là ? J'ai le sentiment que la recherche est devenue un peu militante et risque de nous obscurcir la vue mais aussi celle des élus. Nous, on est des enfants de l'intercommunalité, c'est une évidence, sauf qu'aujourd'hui le localisme revient en force, avec la glorification de l' élu local qui entre parenthèses à tout déléguer à l'intercommunalité sans jamais demander l'avis de ses habitants. Comment voyez-vous le rôle de la recherche sur ces questions-là ?

AF : L'intellectuel qui a des lunettes déformantes, cela ne date pas des deux dernières années. Il y a un bouquin qui va sortir sur les Gilets Jaunes, écrit par un chercheur qui a vécu avec des Gilets Jaunes. Je trouve le livre très intéressant, à condition qu'il ait une réflexion du chercheur sur comment il produit sa connaissance. Il n'y a pas de lecture objective, par contre il y a une façon de faire. Je plaide pour que les chercheurs disent d'où ils parlent et qu'ils aient une humilité sur ce terrain.