

Gestion locale

Pour un développement territorial innovant

Même si la France a toujours un peu de mal à se défaire de ses traditions centralisatrices, de nouvelles pratiques du développement local se font jour. L'auteur reprend ici la teneur d'une intervention qu'il avait faite à la rencontre des conseils de développement et des conseils citoyens, à Aix-en-Provence, fin 2016.

Depuis les premières lois de décentralisation, dans une conjoncture économique et sociale fortement dégradée, les territoires ont été souvent perçus comme de nouveaux acteurs du développement susceptibles de prendre le relais d'un État défaillant par une approche citoyenne des grandes ambitions locales. Mais il y a davantage de fossés que de ponts entre les textes de loi et les réalités de terrain. Et c'est au moment même où les conseils de développement des pays sont remis en cause dans de nombreuses régions que la démocratie locale s'exprime aujourd'hui. Un large débat est ouvert à la lumière d'expériences récentes et des deux dernières lois de décentralisation.

Du territoire aux territoires

Au début, du temps de l'économie keynésienne, il n'y avait qu'un seul **territoire**, support spatial d'un modèle unique de croissance économique et d'aménagement du **territoire** appliqué partout dans les mêmes termes. Avec les crises des années 1975 et la montée du libéralisme économique, la décentralisation a multiplié les territoires, accordant aux collectivités concernées de nouveaux pouvoirs transférés de l'État central à des milliers de pouvoirs locaux susceptibles de réussir le développement après l'échec de la croissance jamais au rendez-vous. Mais l'égalité des territoires, une passion française, comme le souligne Philippe Estèbe¹, est toujours restée un objectif national, traduit notamment par des mécanismes complexes de transferts de ressources.

Quand le seul territoire était hexagonal

Du temps préhistorique précédant la décentralisation, le seul territoire reconnu était celui de la France aménagé principalement par la Datar, ses hauts fonctionnaires et leurs certitudes économiques. Il

était entendu alors qu'il n'y avait qu'un seul modèle possible pour aménager un territoire historiquement marqué par sa géographie, conduit autour de l'industrie et des grandes villes, conçues comme des métropoles d'équilibre par rapport au poids de Paris, au centre du célèbre désert français. Ce modèle devait être celui de la France entière, urbaine, rurale, profonde ou littorale. Le sud, peu industriel et largement rural, devait accéder à la modernité portée par feu les Oream dont l'ingénierie de territoires était la même que celle conduite au niveau national par les experts de la Datar. L'avenir était au nord d'une ligne Le Havre-Menton.

De 1963, apogée du gaullisme et de l'économie de la grandeur, à 1982, année de mise en œuvre de la décentralisation, cette ambition bien dotée en fonds publics s'est traduite par de grands travaux porteurs d'avenir : zone industrialo-portuaire de Fos, primes à l'installation d'entreprises en zones rurales, émergence du réseau autoroutier, parcs naturels régionaux, technopôle de Sophia-Antipolis, aménagement des zones touristiques littorales... Dans une conjoncture de forte croissance et dans l'esprit d'un modèle que l'on croyait irréversible, le territoire est l'affaire des ingénieurs, des énarques et des polytechniciens que le doute n'effleure pas. **C'est un lieu.** L'âge d'or de la Datar s'épuise dans les années 1973 avec la fin de la croissance et la montée de l'État libéral. Les grands travaux sont remis en cause. L'argent manque. La priorité est désormais celle de territoires spécifiques (la montagne, le littoral, le sud, la Bretagne), des premiers contrats de pays et des débuts de la régionalisation avec la loi du 5 juillet 1972 mettant en place les établissements publics régionaux.

Le temps du développement local

L'ensemble des dispositifs induits par les différentes étapes de la décentralisation est basé sur la capacité du local, des territoires,

Philippe Langevin
Président de l'Association régionale pour le développement local en PACA

¹ Philippe Estèbe, 2015, *L'Égalité des territoires, une passion française*, PUF.



Marseille avec au premier plan à gauche le MUSEM (musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée)

© xxx

des quartiers à savoir et pouvoir répondre à un État confronté à des crises régulières qui remettent en cause sa capacité d'intervention, mais aussi à la montée d'une pensée libérale effective depuis les années 80 qui privilégie le désendettement, la liberté d'entreprendre, la réduction des charges et des impôts, sur toute forme de redistribution. Volontiers présenté comme une alternative à la croissance économique en voie de disparition, initié par des militants dans les années 1970 et devenu l'affaire des élus locaux dans les années 1990, le développement local a porté tous les espoirs d'une nouvelle approche territoriale résumée par une formule célèbre : il n'y a que des territoires sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet. Dès lors, l'avenir est dans la capacité des territoires à définir et à mettre en œuvre un projet de développement en mobilisant ses ressources et ses compétences. Mais le projet est plus difficile à construire qu'à proclamer.

Le développement local² entend renouveler l'approche du développement en rappro-

chant des niveaux d'analyses (le public et le privé, l'urbain et le rural, l'économique et le social, le monétaire et le non monétaire...) et des disciplines trop souvent autonomes les unes par rapport aux autres (l'économie, la sociologie, le droit, l'architecture, l'administration...) à partir d'une logique horizontale et non plus verticale. Il renvoie à la capacité d'acteurs locaux à savoir mobiliser des ressources mal ou peu valorisées sur un territoire bien délimité, à se sentir partenaires d'une aventure collective, à partager une culture commune, à promouvoir l'exercice de la démocratie locale, à construire des « territoires d'avenir ». Dès lors, le territoire n'est plus un lieu, c'est un milieu.

À la recherche du bon territoire

Cette tâche impossible, régulièrement évoquée, est revenue au premier rang de l'actualité avec les *lois Mapam* et *Notre*, l'organisation des métropoles, les nouveaux pouvoirs accordés aux régions et la réforme de l'intercommunalité. Cette dernière étape de la décentralisation se place dans le cadre d'un nouveau couple de pouvoirs intercommunalité-région amené à remplacer l'historique communes-départements

qui ne répondrait plus aux exigences de notre temps. C'est ainsi que le nombre des régions métropolitaines est passé de 22 à 13 par des regroupements surprenants qui ne répondent d'ailleurs ni au poids de l'histoire, ni aux nécessités de la pertinence économique. Celui des EPCI (établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre) devrait sensiblement diminuer, la taille minimum, autrefois sans contrainte de population, passant à 15 000 habitants.

Le problème est que les espaces économiques, les bassins de vie, les zones d'emploi ne sont pas figés dans le temps et évoluent avec les déplacements domicile-travail, les pôles d'activité, les ensemble résidentiels, les grands aménagements, les infrastructures de transport. Par contre les limites des collectivités territoriales, se cadrent toutes dans l'héritage historique du découpage de la France en communes et en départements du temps de la Révolution française. De ce fait, les uns évoluent alors que les autres restent enfermés dans les logiques de 1789. Il faut dès lors se rendre à une évidence : il n'y a pas de bon territoire qui assurerait une parfaite cohérence entre les mouvements de l'économie, les évolutions de la société et les interventions des collectivités territoriales. Tout dépend de la question posée. Les régions et les départements ont de nombreux →

² Territoires d'avenir Unadel, Rencontres de Carcassonne 6 et 7 juin 1997.

→ territoires qui dépendent des politiques conduites : grands territoires pour la mobilité, la formation professionnelle, le climat, l'énergie, petits territoires pour le social, la santé, les services à la personne, les zones d'activité. Car la logique du développement territorial ignore évidemment les limites de la légitimité des pouvoirs locaux.

Deux thèses s'affrontent. L'une croit encore aux effets d'entraînement chers à François Perroux nommés aujourd'hui « effets de ruissellement » par lesquels les territoires métropolitains entraînent non seulement leur périphérie mais aussi l'espace rural éloigné dans leur développement par, comme l'explique Laurent Davezies « *la circulation invisible des richesses* »³. L'autre, portée notamment par Christophe Guilly, oppose la France métropolitaine pleinement intégrée à l'économie-monde, à la France périphérique, invisible et oubliée⁴.

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

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

Où sont les citoyens ?

Le discours sur la participation citoyenne est constant dans la décentralisation et, lui aussi, traduit par des lois. Celle du 26 juin 1999, *loi Voynet*, conditionne la participation de l'État aux projets de territoire portés par les pays et les agglomérations de plus de 50 000 habitants à la mise en place d'un conseil de développement regroupant des représentants de la société civile associés à la préparation de la charte de pays ou du contrat d'agglomération. La loi du 28 février 2002 sur la démocratie de proximité crée des conseils de quartiers dans les communes de plus de 20 000 habitants, obligatoires pour celles de plus de 80 000 habitants. La loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local définit les conditions pour qu'un projet soit soumis à l'avis des électeurs. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales généralise à toutes les collectivités territoriales la possibilité de consulter pour avis les électeurs sur les décisions qu'elles envisagent de prendre dans leur domaine de compétence. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 16 janvier 2014 impose la création d'un conseil de développement aux 12 métropoles et la loi du 7 août 2015 la rend obligatoire pour tous les EPCI de plus de 20 000 habitants. Cette étape est en cours. La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 2 février 2014 décide de la mise en place de conseils citoyens pour tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville destinés à favoriser l'expression des habitants et des usagers aux côtés des acteurs institutionnels en créant un espace favorisant la co-construction des contrats de ville et en appuyant les initiatives citoyennes ; ce qui est plus facile à dire qu'à faire.

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

Les incertitudes du développement local

Le modèle d'hier de territoires suffisamment autonomes pour inventer leur propre modèle de développement est remis en cause par la mondialisation et l'extraordinaire accroissement des mobilités. Il n'est plus endogène. Il s'exprime sur des territoires qui ne recouvrent plus les limites historiques des collectivités locales. Il ne peut se satisfaire d'une démocratie participative plus volontiers proclamée que vécue. Le pouvoir local

est totalement déstabilisé par la mobilité et la globalisation. Comme le note Daniel Béhar⁵ le pouvoir local, autrefois solution pour répondre à la crise de l'État, devient problème « *quand il fonctionne en système ouvert, les richesses produites ici consommées ailleurs et vice-versa.* »

Le mythe du développement endogène

Dans les années 1975, en réaction avec les ruptures des années précédentes, le développement local a été présenté comme la capacité des territoires à mobiliser leurs ressources propres, à se prendre en main, à définir un projet. L'égalité « un territoire = un projet = un contrat » a pu laisser croire que tous les territoires avaient des ressources propres et que la seule question était dans leur mobilisation. Certes cette volonté de mobiliser les ressources spécifiques d'un espace n'est pas contestable. Ce qui l'est, c'est de croire que tous les territoires ont des ressources inexploitées. La réalité démontre qu'il n'en est rien. Il existe des territoires sans ressources propres. Chaque territoire est ouvert au reste du monde. L'extraordinaire mobilité des acteurs, le nomadisme des entreprises, les déplacements de toute nature enlèvent toute pertinence à un développement local endogène, proche du localisme et de ses impasses. Tout territoire est inséré dans d'autres. Aucun n'est autonome. La périurbanisation notamment exprime le développement d'un « tiers-espace » encore mal connu si ce n'est par les oppositions qu'il exprime, malgré une demande sociale évidente. Ce processus remet en cause les oppositions classiques entre l'urbain et le rural. Il crée de nouveaux territoires de vie qui ne rentrent dans aucun territoire administratif.

Les limites du développement économique local

La possibilité offerte aux collectivités locales d'intervenir auprès des entreprises, inscrite dans la loi de 1982, confirmée à maintes reprises, a ouvert un discours et une intention : la possibilité enfin reconnue aux collectivités territoriales de conduire des politiques économiques locales. Dans le même temps, le succès des districts industriels de la « troisième Italie », incitait le pouvoir local à redécouvrir les vertus des traditions industrielles, le sens économique de la famille et l'ancrage territorial du déve-

³ L. Davezies et T. Pech, 2014, *La Nouvelle Question territoriale*, Terra Nova.

⁴ C. Guilly, 2014, *La France périphérique*, Flammarion.

⁵ D. Behar, « L'avenir du pouvoir local », *Esprit*, février 2015.

loppement. Mais la mondialisation est passée par là. Les expériences de systèmes productifs localisés ont tourné court en France. Toute entreprise, quelle que soit sa taille, son secteur ou son marché, est mondiale. À vrai dire il n'existe plus de systèmes économiques locaux. Les actions économiques des collectivités locales ne sont pas déterminantes dans les stratégies de développement. De plus, compte tenu des incertitudes du cadre juridique de ces interventions, toutes les collectivités font la même chose et utilisent les mêmes outils qui ne contribuent qu'à la marge au dynamisme des entreprises.

L'impertinence des territoires

Au-delà de ce mot valise, le développement local, comme échelon d'analyse et cadre de l'intervention publique, a fréquemment retenu le territoire communal comme le plus pertinent. Or l'émiettement des communes en France, le grand nombre de petites communes au budget symbolique, les disparités considérables entre les villages et les grandes villes, leurs capacités financières spécifiques ont rapidement montré les limites des communes, notamment rurales, en termes de développement local. Les pays, au sens de la *loi Voynet*, ont porté un temps de nouveaux espaces de projet avant de disparaître progressivement au bénéfice de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, outils de coopération entre les EPCI. L'intercommunalité a ouvert de nouvelles perspectives. Mais la carte des EPCI ne recouvre aucune logique économique. Leurs limites ne sont pas plus pertinentes que celles des communes. Les maires se sont regroupés sur d'autres critères. La cohérence de l'action publique a été sévèrement entamée : comment conduire des politiques cohérentes sur un territoire qui ne l'est pas ?

Les ambiguïtés de la démocratie participative

Les difficultés de la mobilisation

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

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

Des habitants aux usagers

Tout le système électif des collectivités territoriales ne connaît que des habitants qui sont les seuls électeurs. Or, le développement des mobilités et l'analyse de l'économie résidentielle montrent à l'évidence que le territoire lieu de vie de ses usagers n'est pas celui de leur résidence. Les déplacements domicile-travail, domicile-études, domicile-commerces, domicile-loisirs font éclater les logiques communales et même intercommunales en développant « *la démocratie du sommeil* » comme Jean Viard l'a analysée. Dès lors, la démocratie participative, conçue dans un cadre territorial fermé, ne mobilise pas les vrais acteurs du développement. Or, comme le rappelle Martin Vanier⁶, c'est bien l'interterritorialité qui est le plus important et ce qui se passe entre les territoires le plus significatif. Car les lois n'organisent les conseils de développement que sur des espaces fermés, ceux de la légitimation de leurs élus : pays, EPCI, métropoles alors que beaucoup de leurs acteurs économiques n'y résident pas.

Le destin incertain des productions citoyennes

Même quand elle est revendiquée, même quand elle est organisée, même quand elle est financée, la démocratie locale n'est pas pour autant efficace. Les rapports, avis, propositions, analyses émanant de ses acteurs se retrouvent rarement dans les politiques locales. Comme si les élus locaux estimaient la pratiquer en l'institutionnalisant. En mettant en place une organisation spécifique, en la dotant de moyens de travail en locaux et en personnel, en l'invitant aux manifestations et aux rencontres de toute nature, le

pouvoir local estime promouvoir la démocratie participative. En fait, beaucoup ne la souhaitent pas, surtout quand elle devient contestataire ou force d'opposition à leurs décisions. Mais les fonctionnaires territoriaux n'y sont pas non plus favorables, estimant leurs compétences remises en cause et se méfiant d'un pouvoir non officiel porté par des inconnus sans mandat ni légitimité. De plus, note Daniel Béhar, « *l'efficacité des dispositifs participatifs suppose une certaine stabilité dans le temps et dans l'espace.* » Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La réforme impossible ?

La décentralisation continue à avancer

Du tournant de l'acte 1 en 1982 aux ambitions de l'acte 3 en 2015 en passant par l'acte 2 en 2003, tous les gouvernements successifs ont essayé d'approfondir les pouvoirs locaux à la recherche du bon territoire. La loi d'orientation pour la ville du 1^{er} août 1991 s'attaque à la question de l'habitat. La République devient décentralisée avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les compétences des collectivités territoriales sont élargies. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit la notion d'expérimentation. La clause de compétences générales est interpellée et finalement réservée aux seules communes. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014 introduit la notion de « collectivité territoriale chef de file », avec des missions attribuées à chaque échelon. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 confie aux seules régions la responsabilité des appuis aux entreprises. Dans chacune d'entre elles, une « *conférence territoriale de l'action publique* » devra favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

La loi ne construit pas les territoires

Malgré la volonté du législateur, la décentralisation se heurte aujourd'hui à des freins qui rendent sa mise en œuvre effective difficile. Par rapport aux autres pays européens, les villes, sauf peut-être Lyon, sont trop moyennes et ne sont pas des foyers de développement culturel, économique et social. Elles ne sont pas revendicatrices d'autonomie. La « *conjuración des notables* » comme la nomme Philippe Estèbe⁷, s'oppose à →

6 M. Vanier, 2008, *Le Pouvoir des territoires*, Economica.

7 P. Estèbe, « L'avenir du pouvoir local », *Esprit*, février 2015.

→ toute forme de réforme susceptible de remettre en cause des situations acquises. Les sénateurs- présidents de conseils généraux, députés-maires, conseillers départementaux, maires de la plus petite des communes, s'opposent plus ou moins passivement à toute forme de remise en cause de leurs pouvoirs. Contrairement à ce que l'on observe en Europe, l'attachement à l'État central et la convergence des corporations écartent de la décentralisation les fondamentaux de l'égalité républicaine : l'éducation, la recherche, la santé, la police, l'économie, l'emploi où les collectivités locales ne jouent qu'un rôle supplétif.

Ouvertures

Retrouver le sens du bien commun

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

Dés lors, il devient indispensable de reconstruire des dialogues entre villes et campagnes, quartiers et métropoles, espaces productifs et espaces résidentiels par de nouvelles formes de décentralisation à construire qui passeront davantage par un souci partagé du bien commun que par des textes de loi supplémentaires. C'est dans cette direction que les territoires pourront s'organiser en dépassant leurs limites administratives qui ne recouvrent aucun espace cohérent. Dans cette recherche du bien commun⁸ comme finalité de l'inté-

rêt général, les pouvoirs locaux sont invités à dépasser leurs concurrences naturelles pour s'entendre sur « *le lien et l'horizon d'une peuple rassemblée dans une communauté nationale ou locale, engagé dans une histoire, confronté à des défis, ceux du quotidien du monde, ceux d'aujourd'hui et de demain* » ; en quelque sorte, réinventer le développement local.

Pour une nouvelle souveraineté territoriale

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

Accompagner la démocratie participative

De toute façon, quel que soit le système ou le territoire, l'organisation de la démocratie participative demande qu'elle soit accompa-

gnée pour être crédible, lisible et peut être efficace. Il existe de nombreux outils pour l'animer : dynamiques de groupe, réunions ciblées, conférences gesticulées, débats d'intelligence collective, forums ouverts, enquêtes, visites de sites, voyages d'études... Le secteur associatif est probablement le mieux placé pour l'organiser. Il sait, contrairement au pouvoir politique, mobiliser les acteurs, libérer la parole de ceux qui ne parlent pas, organiser le débat citoyen. Les lois ne suffisent pas dans une société émiet-tée peu au fait de la chose publique où les citoyens, les entreprises, les associations sont interpellés à tout bout de champ sur les sujets les plus divers. C'est par la pédagogie que la démocratie s'invente.

Changer de modèle

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

À l'évidence, ce modèle ne convient pas au temps présent. Depuis plus de vingt ans, il n'a pas réussi à conduire nos sociétés vers un avenir meilleur pour tous. Nous devons savoir inventer une autre perspective dans tous les domaines pour maintenir et développer notre capacité à vivre ensemble. Les territoires représentent une piste de réflexion intéressante. Ce n'est pas la seule. Mais elle est essentielle.

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

⁸ V. Potier, 2015, *À la recherche du bien commun*, L'Harmattan.