



HAL
open science

Un conseil de développement au coeur de la démocratie d'agglomération

Alain Faure, Philippe Teillet

► **To cite this version:**

Alain Faure, Philippe Teillet. Un conseil de développement au coeur de la démocratie d'agglomération : Diagnostic-évaluation du Conseil de Développement de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole. 2006. halshs-00113289

HAL Id: halshs-00113289

<https://shs.hal.science/halshs-00113289>

Submitted on 13 Nov 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Diagnostic-évaluation du Conseil de Développement
de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole*

***UN CONSEIL DE DEVELOPPEMENT
AU COEUR DE LA DEMOCRATIE D'AGGLOMERATION***

*Alain Faure & Philippe Teillet
PACTE CNRS - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble*

Septembre 2006

UN CONSEIL DE DEVELOPPEMENT AU CŒUR DE LA DEMOCRATIE D'AGGLOMERATION

<i>Une mission d'observation</i>	4
I. L'INVENTION D'UN MODÈLE DÉMOCRATIQUE À TÂTONS	5
A. Le leitmotiv de la participation citoyenne	7
<i>Une régulation politique partielle</i>	7
<i>Les expertises et le citoyen lambda</i>	8
B. Les prémisses d'une démocratie plus délibérative	9
<i>Les compromis de la délibération collaborative</i>	10
<i>Les limites d'un idéal</i>	10
C. Le cas grenoblois hors des sentiers battus	12
<i>Une certaine émancipation territoriale</i>	13
<i>Les idées avant la technique</i>	14
II. ÉTAT DES LIEUX : UN ESPACE DE DIALOGUE INVENTIF MAIS FRAGILE	15
A. Points forts	15
<i>Une équation présidentielle particulière</i>	15
<i>Une expertise intégrée</i>	17
<i>Inventivité et innovation</i>	19
B. Points faibles	19
<i>Une formalisation minimale</i>	19
<i>Une logistique administrative insuffisante</i>	21
<i>Le sentiment de vacuité et ses remèdes</i>	21
C. Les dysfonctionnements du « tournoi » grenoblois	22
<i>La cristallisation incertaine des idées</i>	23
<i>La capitalisation improbable des diagnostics</i>	24
III. DEUX SCÉNARIOS POUR METTRE LES IDÉES EN INTERACTION	26
A. Standardisation : une instance de référence	26
<i>Implications pratiques</i>	27
<i>Avantages et inconvénients</i>	27
B. Innovation : un conseil « aiguillon expérimentateur »	28
<i>Implications pratiques</i>	29
<i>Avantages et inconvénients</i>	29
C. Les nouvelles arènes de la démocratie d'agglomération	32
<i>Concilier efficacité et proximité</i>	32
<i>Le temps des métropoles-providence</i>	34
ANNEXES	37
<i>Liste des personnes rencontrées</i>	37
<i>Bibliographie</i>	38

Depuis son installation en novembre 2001, le conseil de développement (C2D) de Grenoble Alpes Métropole s'est d'abord attaché, comme la loi Voynet l'imposait, à l'examen du projet d'agglomération¹. Par la suite, ses activités ont été principalement déterminées par les dossiers dont il a été saisi ou dont il s'est saisi, et plus généralement, par les fonctions qu'il devait remplir : la mise en débat de sujets divers (sport, transport, logement, friches industrielles, gestion des déchets, insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration, etc.) et, ce faisant, la participation d'acteurs émanant de la « société civile » à l'élaboration de choix collectifs métropolitains.

Toutefois, au-delà de ces objectifs fonctionnels, l'activité du C2D a aussi eu une dimension réflexive. Elle consistait à faire du C2D lui-même l'objet des réflexions de ses membres : quelle composition et quelle organisation internes (élaboration du règlement intérieur), quels rapports avec les autres organes de la communauté d'agglomération, quels rythmes de travail, quelle forme donner aux travaux du C2D, comment s'assurer de leur impact ? Si le C2D de Grenoble Alpes Métropole a été le cadre principal de cette réflexion « auto-centrée », une partie de ces interrogations a aussi été partagée avec d'autres, à un niveau national au sein des Rencontres Nationales des Conseils de Développement et notamment de la 4^e organisée à Grenoble en janvier 2004, mais aussi à un niveau plus « local » avec les C2D voisins et ceux de la région Rhône-Alpes (avril 2003). De même, certains partenariats universitaires (UPMF, IUP MIAGE) ont permis la rédaction de rapports ou de mémoires portant sur le fonctionnement et le rôle du C2D, ses travaux et sa communication. Enfin, la « pluri implication » de certains de ses membres (au sein du CESR Rhône-Alpes, de la fédération des associations d'habitants et Unions de quartiers - LAHGLO -, du Réseau de la Démocratie Participative en Rhône-Alpes², des conseils consultatifs de secteurs de la ville de Grenoble, etc.) a favorisé la circulation d'expériences et d'analyses concernant la démocratie « participative » ou la participation « citoyenne », l'échange de constats et de réflexions sur ce thème auquel, de façon nous le verrons quelque peu excessive, le C2D est associé.

Il faut rappeler ici que le souci du législateur de ne pas conférer aux C2D une organisation trop précise dans le cadre de la loi et de laisser ainsi place à une définition principalement territoriale de leur composition, de leur mode de fonctionnement et de leurs attributions (Sarda, 2002), a favorisé partout où des

¹ Cette implication apparaît, pour certains des membres du C2D, comme un premier moment d'entrée dans le système décisionnel grenoblois.

² Dont la lettre de juin 2006 (n°5) concerne particulièrement l'agglomération grenobloise.

conseils de développement ont été créés des débats et réflexions sur leur forme et leur rôle exacts. Il en a résulté des variations importantes d'un C2D à l'autre pouvant permettre l'expression de caractéristiques territoriales : culture politique, leadership d'agglomération, état et histoire des interactions entre personnel politique local et principaux groupes d'intérêts locaux (existence antérieure, ou non, d'un comité d'expansion ou de bassin, par exemple), personnalités investies dans le processus, relations avec l'agence d'urbanisme, etc. Cette « identité territoriale » du C2D s'est traduite concrètement par un certain nombre de traits comme la présence, ou non, d'un collège d'élus ou la présidence du conseil par un élu, le nombre de ses membres, leur répartition en collèges puis en commissions ou groupes de travail, le régime des auditions et des invitations, la capacité du C2D à ouvrir et à publiciser ses travaux, les moyens humains et financiers mis à sa disposition, plus généralement, la nature et l'intensité de ses relations tant avec les élus communautaires qu'avec la société civile locale qu'il est chargé de représenter.

Mais surtout, les facultés laissées aux acteurs politiques locaux dans la construction du C2D ont déclenché un processus tendant à leur confier la responsabilité de produire une instance avec laquelle ils devront partager les grands choix stratégiques d'agglomération et dont la raison d'être est ni plus ni moins la crise de leur propre légitimité. Cette situation doit en outre être appréciée à la fois du côté des élus communautaires qui adoptent les éléments fondamentaux de la définition du conseil de développement, mais aussi du côté du C2D lui-même qui peut, à partir de son installation, disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la conduite de son action et dans la construction progressive de sa position dans la champ politique local.

Une mission d'observation

C'est donc dans le cadre de cette orientation « réflexive » de ses activités que le conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole nous a confié une mission de diagnostic - évaluation visant à observer son fonctionnement et son efficacité : comment les idées apparaissent, comment elles évoluent au sein du Conseil de développement, puis comment elles sont reprises par la communauté d'agglomération, voire par les acteurs de la région urbaine. Ce rapport synthétique devait aussi moins chercher à faire l'histoire et à constituer une première mémoire du C2D qu'à en optimiser l'organisation, à en renforcer la légitimité de façon à améliorer la diffusion de ses réflexions au sein de l'agglomération grenobloise. Il a été également convenu que cette première collaboration devait en amorcer d'ultérieures - entre l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (IEPG) et le Conseil de développement -, à travers des séminaires, des formules de stages ou un forum régulier de rencontres à l'IEPG

sur les grands débats de société que le C2D traite très concrètement à son échelle.

A partir de l'observation des travaux du C2D (principalement de ses séances plénières », depuis l'automne 2005), puis d'entretiens (voir liste en annexes) et la consultation des documents produits depuis 2001, le présent rapport s'attachera d'abord à mieux cerner le modèle de démocratie inventé « à tâtons » par les conseils de développement des communautés d'agglomération depuis quelques années. Du point de vue de la participation de la société civile à cette échelle, la situation grenobloise présente de nombreux traits communs aux autres métropoles, et les C2D d'agglomérations partagent certaines particularités au regard de la problématique générale de la démocratie participative et de son institutionnalisation. Nous verrons cependant les traits spécifiques qui caractérisent l'itinéraire du C2D de Grenoble Alpes Métropole, avec notamment cette volonté de s'instituer en décalage avec le « laboratoire municipal » propre à l'histoire grenobloise.

Nous nous attacherons ensuite à une forme de bilan du C2D, du moins tel que nous l'ont dressé les personnes que nous avons rencontrées. Nous avons choisi de le présenter à travers un état des lieux assez général mettant en regard ses forces et ses faiblesses. Nous insisterons ici à la fois sur l'inventivité et sur la fragilité qui caractérisent son fonctionnement au sein des « tournois » d'action publique de la région urbaine grenobloise.

Enfin, nous terminerons ce rapport en présentant deux scénarios pour le futur, deux façons d'envisager la pérennisation du C2D. L'esquisse de ces voies possibles cherche à mettre les idées du C2D en interaction plus prononcée avec les nouvelles arènes de débat de l'action publique. Comment rendre les initiatives de ses membres plus claires, plus lisibles, plus efficace aussi ?... Il s'agit d'une réflexion stratégique pour mieux combiner les ambitions de médiation et d'aiguillon du Conseil de développement, pour tenter de réduire les incertitudes quant à la nature, au rôle et aux moyens du C2D de Grenoble Alpes Métropole dans la « démocratie d'agglomération » qui se structure progressivement.

I. L'INVENTION D'UN MODELE DEMOCRATIQUE A TATONS

Historiquement, les conseils de développement participent de la redéfinition de la politique d'aménagement du territoire qui est en œuvre depuis les lois « Pasqua » (1995) et « Voynet » (1999), traduisant l'ambition de sa territorialisation et de sa démocratisation.

Ils se situent plus précisément à la croisée de deux enjeux :

- **la participation et la délibération**, d'une part, qui constituent des thèmes récurrents tant des nouvelles normes du management public que des discours contemporains sur les formes idéales de l'activité politique. De façon très générale, c'est-à-dire dépassant le seul cadre des intercommunalités urbaines, on assiste en effet à la promotion d'un « nouvel esprit de l'action publique moderne » (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Bacqué, Rey, Sintomer, 2005) se traduisant par la valorisation de la discussion, du débat, de la concertation, de la consultation, de la participation, du partenariat et de la gouvernance (idem) et nourrissant de cette façon l'institutionnalisation croissante de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996) ;
- **le déficit démocratique des territoires recomposés**, d'autre part. En effet, l'introduction - sous couvert de démocratisation - de cet « esprit » participatif et délibératif dans la politique d'aménagement du territoire et le fonctionnement des territoires recomposés (agglomérations ou « pays ») est une tentative pour concilier les responsabilités croissantes des structures intercommunales avec l'absence d'une désignation directe de leurs dirigeants par les électeurs (Jouve, 2005 ; Négrier 2005). La volonté de renforcer la coopération entre élus et représentants de la « société civile »³ vient donc s'inscrire ici comme une « béquille » de la démocratie métropolitaine (selon l'expression de P. Rosanvallon⁴).

Ce sont les raisons pour lesquelles les conseils de développement ont été associés aux (et souvent confondus avec les) différents instruments de la démocratie participative apparus ou promus en France depuis une décennie (conseils de quartier, référendums locaux, budgets participatifs, commissions locales d'usagers de services publics, commissions locales d'information et de consultation, jurys de citoyens, commissions locales du débat public, etc.). C'est pourquoi également l'évaluation du C2D de Grenoble Alpes Métropole pourrait être envisagée du point de vue de la participation démocratique. Or, au-delà de la participation de la « société civile » ou de ses « représentants », l'une des ambitions de ces dispositifs est la mise en débat d'enjeux et de choix collectifs. La dimension délibérative de ces instances est ainsi, aux côtés de la participation, une des autres fonctions qui leur sont assignées.

³ Sur les ambiguïtés de cette notion, voir : M. Offerlé, *La société civile en question*, Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française, 2003.

⁴ P. Rosanvallon, *Le Peuple introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, 1998.

A. Le leitmotiv de la participation citoyenne

Deux principales raisons semblent, au regard de la pratique des C2D, justifier leur classement parmi les dispositifs de participation.

La première est liée à la montée en puissance des agglomérations qui conduit à faire des structures intercommunales des échelons décisionnels d'autant plus essentiels qu'ils sont voués à des champs de compétences en phase avec l'urbanisation du monde contemporain. On ne trouve donc pas ici le paradoxe des conseils de quartiers où est mise sur pied une forme de participation déconnectée de tout niveau décisionnel, ou du moins, des lieux où sont en débat les choix stratégiques les plus déterminants.

En second lieu, la composition des C2D atténuée, sans les faire disparaître totalement, les problèmes posés par le différentiel d'information et de compétences techniques sur lesquels buttent certains « forums hybrides », mêlant entre autres des experts et des citoyens ordinaires. Se manifestant par une impossibilité à réaliser concrètement un échange « à égalité » entre les différents participants (qui tourne alors tendanciellement en faveur de ceux qui, dans ces occasions peuvent mobiliser les ressources les plus nombreuses et les plus diversifiées), cette question est relativement résolue au sein des conseils de développement à travers l'appel aux compétences collectives ou personnelles que peuvent mobiliser leurs membres. Chez certains d'entre eux, leur carrière militante et des engagements multiples (CESR et C2D, par exemple) leur permettent de croiser et de cumuler des informations, mais aussi de prolonger au sein du C2D des débats entamés ailleurs. Le niveau d'expertise intégré par le conseil de développement lui permet donc de se situer fréquemment, du moins sur certains dossiers, à un niveau de compétence comparable, voire supérieur, à celui des élus ou des services techniques.

Une régulation politique partielle

Toutefois, dans le cadre des conseils de développement métropolitains, cette logique participative se heurte à quatre séries de difficultés.

L'agglomération des territoires est une recherche du niveau optimal d'intervention. Pour pertinente que soit à ce sujet l'intercommunalité urbaine, elle ne peut constituer le niveau absolu, c'est-à-dire sur tous points satisfaisant, de régulation politique. La mondialisation économique et l'interdépendance des territoires qui apparaît rapidement à l'examen de questions environnementales, urbanistiques ou de transport, par exemple, témoignent d'une logique qui met régulièrement en péril toute tentative de définir et de stabiliser un niveau intermédiaire (comme celui des métropoles, entre les collectivités de base et l'Etat) de régulation politique. A ce jeu, s'agissant de la capacité d'un territoire à

maîtriser son avenir, les membres des C2D peuvent être conduits à faire régulièrement le constat des limites de l'échelle d'agglomération au niveau de laquelle ils se situent.

En outre, le niveau métropolitain, pour important, voire dominant qu'il puisse devenir, cumule à la fois un certain éloignement (obligeant à renoncer ici aux mirages d'une démocratie « de proximité »), les stigmates de la complexité de l'action publique territoriale et un caractère peu familier comparativement à l'ancrage historique des niveaux d'administration communaux et départementaux. Il produit alors un différentiel sensible qui distingue tant les élus communautaires des autres élus communaux, qu'au sein du C2D, les représentants des groupes d'intérêt locaux des autres membres de ces groupes. Les premiers reconnaissent d'ailleurs volontiers leurs difficultés à restituer et même à informer les seconds des travaux des commissions auxquelles ils participent et des dossiers sur lesquels travaille le C2D.

Les expertises et le citoyen lambda

Si le degré d'expertise reconnu de certains membres du C2D de Grenoble Alpes Métropole (comme dans d'autres C2D) est une ressource avérée, elle trouve cependant ses limites :

- d'une part, les ressources internes des membres du C2D ne sont pas inépuisables et sauf à recourir à des expertises externes (ce qui se pratique fortement au sein du C2D de Grenoble Alpes Métropole) ou à procéder régulièrement à un vaste renouvellement, il est voué à réduire la pertinence de son expertise au fur et à mesure de la diversification des thèmes dont il est (ou se) saisi(t) ;
- d'autre part, les C2D, dans le cadre de la construction de leur position spécifique, semblent à la recherche d'un type d'expertise qui leur serait propre et qui se marque pour le moment par la recherche d'un équilibre entre une certaine technicité et une aptitude à poser des questions de « sens », de définition de l'intérêt général, ce qu'on pourrait appeler un terrain « politique »⁵. Or, le risque est fort de se trouver d'un côté ou de l'autre, du technique ou du politique, concurrencé soit par les techniciens soit par les élus, sans parvenir à tenir cette position d'équilibre.

⁵ Dont, comme nous le rappellerons plus loin, plusieurs membres du C2D considèrent que les élus tendent à le désertier au profit de considérations à leurs yeux essentiellement techniques ou gestionnaires.

Ajoutons enfin qu'un tel niveau d'expertise caractérise plutôt le « noyau dur » des C2D et crée de cette façon une différenciation interne dont on remarque qu'elle joue souvent au détriment des représentants d'organisations issues d'une structuration économique et sociale des groupes d'intérêt (syndicats, certains organismes consulaires, en particulier). Toutefois, l'autonomie et les compétences personnelles de certains représentants de ces organisations conduit, en particulier dans le cas du C2D de Grenoble, à nuancer ces observations.

De plus, l'expertise relative intégrée par les conseils de développement interdit d'espérer y rencontrer le citoyen ordinaire, dit « lambda ». Celui que les filets de la démocratie participative tentent en effet de « ramasser » et d'intégrer à la vie publique locale, est particulièrement peu présent (ou peu actif) dans des instances où siègent une forme de notabilité non électorale, d'autant plus sensible que les individus réunis ici se caractérisent par un fort investissement militant ou associatif et siègent fréquemment dans plusieurs instances (CESR, conseils, unions ou associations de quartiers)⁶. Ainsi, à Grenoble, le collège « habitants » a été progressivement déserté par ses membres...

De façon générale, il semble nécessaire de rappeler que selon les termes de la loi Voynet, il s'agit à travers les conseils de développement de représenter la « société civile ». Par conséquent, on pourrait considérer plutôt les C2D comme un mode alternatif de démocratie représentative chargé de produire les conditions de la mise en débat des politiques territoriales avec les groupes d'intérêt locaux.

B. Les prémisses d'une démocratie plus délibérative

Pour reprendre ici une distinction récemment formulée par E. Grossmann et S. Saurugger (Grossmann, Saurugger, 2006), les conseils de développement semblent proposer la mise en délibération de politiques publiques selon un modèle qui relève moins de la *délibération compétitive* que de la *délibération collaborative*.

Dans le cadre de la première, les décideurs vont arrêter leur position après que les représentants des différents intérêts ont exposé leur point de vue et fait valoir leurs arguments. Aucun accord ni compromis n'est recherché au sein de la pluralité des intérêts en cause. C'est de leur mise en compétition que

⁶ Evoquant la démocratie participative, une élue de la région nantaise s'était à ce sujet demandée si ceux qui répondaient à son appel n'étaient pas seulement « des anciens élus, des futurs élus, des élus potentiels ou des déçus de ne pas l'être ? ». Citée par M. Le Galic, 2004, p. 135.

résultent progressivement l'information et la conviction des représentants. Au-delà des limites de ce modèle, il paraît très éloigné de la propension des C2D à constituer des lieux de débats entre intérêts constitués qui transcendent en principe les logiques sectorielles des uns et des autres. **Le modèle de la délibération compétitive ne semble donc pas conforme à ce que sont les C2D.**

Les compromis de la délibération collaborative

La définition de la seconde semble en revanche mieux s'accorder avec les conceptions et pratiques des conseils de développement. Marquée par l'héritage habermassien, cette conception de la délibération vise à la production d'un consensus ou d'un compromis, à l'issue de débats où il s'agit de valoriser la qualité des argumentations et de chercher ainsi à modifier les préférences adverses plutôt que de les opposer frontalement.

Les témoignages recueillis auprès de membres de ces conseils ou de ceux qui, élus ou techniciens, observent leur fonctionnement, soulignent - à la différence de la situation des assemblées politiques - leur capacité à être des lieux d'échanges et de compromis, du moins à ne pas être des lieux où s'affrontent des positions antagonistes et des clivages idéologiques structurants. **En ce sens, le modèle de la délibération collaborative semble être ce à quoi tendent les conseils de développement, plus précisément, à la fois ce qui est attendu d'eux et ce qui peut s'observer - au moins partiellement - dans leurs activités.**

Si nombre d'assemblées politiques locales apparaissent aussi comme des espaces consensuels et, en ce sens, relativement dépolitisés, et si ainsi il ne faut pas exagérer la spécificité des pratiques délibératives au sein des C2D, on peut en revanche s'attacher à repérer ce qui écarte la réalité des conseils de développement de cet idéal délibératif.

Les limites d'un idéal

En premier lieu, la répartition de leurs membres en collèges puis en commissions répond à une certaine sectorisation des enjeux et des expertises. L'appel à la mise en œuvre de logiques transversales et territoriales peut trouver une certaine effectivité, mais elle peut aussi donner naissance à une construction sous la forme d'un catalogue des propositions ou avis sectoriels des conseils de développement (empilant ainsi des préconisations sur des sujets divers). Leur adoption en séances plénières n'empêche pas une forme de cloisonnement et de non partage de positions sectorielles réputées collectives. En ce sens, le respect des positions de chacun, par courtoisie ou hommage rendu à la compétence reconnue, peut être un obstacle à l'échange d'arguments ainsi qu'à la construction interactive d'une position véritablement commune et raisonnée.

En second lieu, il n'est pas certain qu'on puisse véritablement parler ici d'une participation des groupes d'intérêt compte tenu de la faiblesse des liens rattachant leurs représentants au sein du C2D aux groupes représentés. Nos interlocuteurs ont souvent reconnu la difficulté qui est la leur à répercuter auprès de leurs mandants la teneur des débats et enjeux du conseil de développement. Là encore cette difficulté trouve son reflet chez les élus intercommunaux souvent en peine de mobiliser leurs collègues communaux sur des questions métropolitaines. Dès lors, les débats au sein des C2D, comme celui de Grenoble, ont une dimension fortement personnalisée et leur fonctionnement, a parfois l'aspect d'un club de réflexion, voire d'un *think tank* entre experts du développement local, des questions de transport ou de sport, de logement ou d'environnement. On est alors loin de trouver à travers eux ce lieu de formation de la volonté générale ou de l'opinion publique (Manin, 1985) qui supposerait un plus réel investissement des groupes d'intérêt (et pas seulement de leurs représentants) dans les débats dont les C2D sont porteurs.

Doit-on alors conclure à l'échec des C2D s'agissant de la démocratisation de l'action publique métropolitaine ? Pour tentante que soit une réponse négative (réponse que l'on trouve pourtant dans de nombreuses études et dans la plupart des témoignages souvent désenchantés sur la démocratie participative), en raison notamment de la faible publicité de leurs travaux, de l'étroitesse de leur base sociale et de l'impact incertain, voire insensible, de leurs activités sur l'élaboration des choix collectifs, nous voudrions proposer ici trois arguments contraires :

- en conformité avec la théorie de la démocratie délibérative, les conseils de développement incarnent une conception de la démocratie qui ne fait plus de l'élection le moment décisif. C'est plutôt dans les discussions ultérieures que l'essentiel se joue. Quels que soient les échecs précédemment relevés des C2D à être ce qu'ils prétendent être, ils restent malgré tout tendus vers la mise en débat des choix publics, entre élus et représentants de la « société civile », ainsi qu'entre les différents intérêts qui la constituent. Ils rendent ainsi possible tant l'intégration du point de vue de l'autre que la modification du point de vue de chacun, un élargissement des mentalités que ne proposent pas (plus ?) les mécanismes démocratiques actuels ;
- aussi restreinte que soit leur composition (d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif - tous les intérêts sociaux, loin de là, ne sont pas représentés -), leur existence permet l'intégration d'une

couche supplémentaire⁷ de citoyens actifs⁸, l'élargissement du nombre de ceux qui sont associés et susceptibles d'exercer une influence dans les processus décisionnels des agglomérations,

- enfin, ils constituent une nouvelle tentative pour limiter l'autonomie des représentants. Les parlementaires⁹, en votant les textes de lois ayant institué ces dispositifs, les élus métropolitains en se lançant dans un projet d'agglomération et en mettant sur pied les C2D, ont accepté d'une certaine manière une auto limitation de leur pouvoir¹⁰, du moins de fournir à des acteurs non dotés de mandats électifs une ressource nouvelle pour intervenir dans le jeu politique territorial.

C. Le cas grenoblois hors des sentiers battus

En regard au bref historique qui caractérise les C2D en France, le cas Grenoblois apparaît, à bien des égards, comme une illustration des tâtonnements vers un « modèle » démocratique plus participatif et plus délibératif. Le Conseil Economique et Social de la Région Rhône-Alpes a réalisé une enquête qui souligne l'étonnante variété des situations dans cette région¹¹. L'équation du « vide à remplir entre le monde de l'opinion et celui de l'élection » se résout très différemment selon chaque contexte, et le rapport évoque, avec ses termes, les solides « sentiers de dépendance »¹² qui caractérisent chaque contexte local,

⁷ Voire d'une fine pellicule tant leur nombre est pour l'instant restreint...

⁸ De ce fait ayant toutes les propriétés sociales des citoyens les plus impliqués dans la vie publique, ce qui ne tend pas à faire d'eux des citoyens statistiquement représentatifs des autres. Malgré l'usage de l'expression « nouvelle couche », ce constat interdit de voir pour l'instant dans les C2D, un véritable renouvellement des citoyens actifs, comme avait cru l'observer Gambetta dans le dernier tiers du 19^{ème} siècle...

⁹ Cumulant fréquemment un mandat local.

¹⁰ Non parfois sans certaines ambiguïtés. Mais par delà des positions variables au sujet de la participation d'acteurs de la « société civile », on ne peut manquer d'observer que l'hostilité qu'elle suscite comme les soutiens qu'elle peut trouver sont liés à ce que ces élus conçoivent comme étant leur intérêt politique, personnel ou collectif.

¹¹ J.M. Roch, « Les conseils de développement dans la société civile organisée en Rhône-Alpes », mars 2006, rapport CESR voté en assemblée plénière le 14/03/2006 à Charbonnières Les Bains, 32 p.

¹² Il s'agit d'une formule que nous tirons de recherches anglosaxonnes de science politique (*path dependence*) pour qualifier, dans les situations de changement de politiques publiques, l'importance des cultures politiques locales propres à chaque institution sur le temps long. Ces travaux montrent notamment que le « chemin précédemment emprunté » pour résoudre des conflits constitue souvent une clef explicative déterminante, parfois en contradiction flagrante

c'est-à-dire les ingrédients politiques spécifiques qui orientent les conseils de développement vers un modèle plus représentatif, plus délibératif ou plus participatif. La notion même de « société civile organisée » utilisée par les auteurs du rapport du CESR entraîne un questionnement permanent concernant « les relations différentes avec les élus selon les territoires ». Dans l'agglomération grenobloise, les entretiens permettent de déceler une empreinte singulière : le C2D s'est construit à la fois en rupture avec une certaine tradition politique grenobloise et en décalage avec le système politico-administratif municipal. Cette double empreinte initiale « hors des sentiers » caractérise une certaine originalité au sens où l'invention de la structure n'a pas figé, volontairement sans doute, la question de sa pérennisation dans le « système » politique Grenoblois. Nous verrons dans la seconde partie que cette forme d'émancipation (à la fois territoriale et technique) arrive dorénavant sur l'agenda politique du pouvoir d'agglomération.

Une certaine émancipation territoriale

Sans entrer dans le détail des conditions de mise en place du C2D de Grenoble Alpes Métropole, on peut souligner trois éléments prégnants qui caractérisent son organisation initiale. Le premier est d'ordre politique : le C2D n'a pas été conçu comme le prolongement naturel des arènes électorales, il n'a pas été investi par des élus locaux, ne s'est inspiré officiellement d'aucun des savoir-faire qui ont fait la réputation de Grenoble (les GAM, les comités de quartier, l'alliance historique entre le PS - ville centre - et le PC - villes périphériques -, la dynamique rocardienne, les stratégies procédurales des écologistes...) et n'a pas servi de tribune à des joutes partisans. Le deuxième est d'ordre participatif : la communauté d'agglomération a délibérément opté pour un système hybride en calant à la fois la naissance du C2D sur un événement dit « citoyen » (les Etats Généraux pilotés par un bureau d'étude, avec tirage au sort des premiers participants) et sur des nominations discrétionnaires (les membres fondateurs du C2D étant choisis sans débat par le Président de la Métro). Enfin, le troisième élément est d'ordre organisationnel : pour reprendre l'expression d'un membre, « un véritable vent de liberté » a soufflé sur cette période de mise en place, le bureau du conseil étant totalement souverain pour imaginer les règles du jeu à codifier et les missions à planifier.

Le C2D s'est donc émancipé de son *sentier de dépendance* politique au sens partisan du terme. « Le bureau du conseil n'est pas un terrain de conquête ! », souligne en souriant un membre fondateur. Sa création s'est réalisée en marge

avec les critères d'efficacité du management public et de l'innovation organisationnelle (Pierson 2000).

de la territorialité politique qui caractérisait l'agglomération grenobloise à la fin des années 90, et un choix délibéré s'est opéré pour que les tensions et les compétitions liées au pouvoir politique aient peu de prise ou d'écho sur cette nouvelle scène publique.

Les idées avant la technique

La seconde empreinte initiale concerne la stratégie de décalage par rapport aux savoirs techniques de l'administration et de l'ingénierie territoriale. Dès sa création, le C2D de Grenoble Alpes Métropole est entré simultanément en dissonance par rapport aux espaces traditionnels d'expertise publique (les administrations déconcentrées de l'Etat, les services techniques des municipalités et de la communauté d'agglomération) et en empathie vis-à-vis des connaissances profanes produites par la société civile dans ses composantes organisées (associations, monde du travail et de l'entreprise) et informelles (réseaux d'acteurs, personnalités reconnues). La contribution au projet d'agglomération a servi de rampe de lancement pour cette stratégie. La procédure était propice à cette alliance dans la mesure où la Métro a construit cette philosophie d'action de façon assez souterraine, sans éclat médiatique et avec une volonté appuyée de consensus technique sur l'essentiel. Si une telle autonomie n'est pas spécifique au C2D de Grenoble Alpes Métropole, elle ne semble particulièrement pas s'être traduite par des tensions manifestes avec des organismes ainsi concurrencés (comme les agences d'urbanisme, des cabinets indépendants, etc.) qui peuvent être sollicités notamment dans l'élaboration du projet d'agglomération.

Dans l'agglomération grenobloise, la « démocratie collaborative » s'est donc explicitement appuyée sur la notabilité non électorale évoquée plus haut. Le conseil de développement a favorisé la formation d'un espace public émancipé des joutes politiques tout en restant sous le contrôle du pouvoir décisionnel. Il a aussi privilégié les idées avant la technique en favorisant l'émergence d'une expertise détachée des services administratifs mais inscrite dans le vase clos d'une poignée de personnalités « éclairées ». Ces « tâtonnements » propres à la communauté d'agglomération de la Métro ont favorisé un positionnement hors de certains sentiers traditionnels (les contraintes liées aux mondes très codifiés du politique et de la technique). Il s'est agi en quelque sorte d'une position initiale d'attente : le « style » du conseil de développement n'a pas été défini mais il a été fermement assujéti à un double impératif politique (ne pas interférer dans la « mer d'huile » des arbitrages politiques communautaires) et technique (favoriser des mouvements d'idées et des prises d'initiatives non issus des administrations traditionnelles). Nous allons voir que cette empreinte initiale a

généralisé un système dynamique en interne mais en faible connexion avec les espaces d'arbitrage sur les grands dossiers de l'agglomération.

II. ETAT DES LIEUX : UN ESPACE DE DIALOGUE INVENTIF MAIS FRAGILE

L'observation des séances plénières du C2D, ainsi que les remarques formulées par nos interlocuteurs lors de nos entretiens, permettent d'esquisser un bilan synthétique de plus de quatre années de fonctionnement. De façon sans doute sommaire, nous le présenterons en distinguant d'abord les forces reconnues au conseil de développement, avant de nous attacher ensuite à ses faiblesses et aux dysfonctionnements démocratiques qui caractérisent les tournois d'action publique dans la région urbaine grenobloise.

A. Points forts

Trois principales forces sont apparues lors de notre évaluation, liées respectivement à la personnalité du président, à l'intégration de l'expertise et l'innovation promue dans son organisation.

Une équation présidentielle particulière

La première force concerne la **personnalité du président** du C2D, **Gérald Dulac**. De façon générale nos interlocuteurs ont souligné le rôle de son « équation personnelle » qui lui permet à la fois de bénéficier d'une certaine proximité avec le président de la communauté d'agglomération, tout en étant capable de faire preuve d'indépendance à l'égard du personnel politique communautaire et en particulier de l'état-major de Grenoble Alpes Métropole. Cette situation personnelle, résultant de l'histoire des engagements politiques de **Gérald Dulac** et de sa relation avec **Didier Migaud**, produit un composé de proximité et de distance qui déborde la personnalité du président du C2D. En effet, cet alliage permet d'esquisser une identité satisfaisante pour l'ensemble du conseil et répondre ainsi aux différentes questions quant à la définition du C2D et plus précisément quant à sa position et son rôle au sein du champ politique local. En quelque sorte, il s'agit ici de témoigner de la nature du C2D à la fois comme organe de la communauté d'agglomération mais tout en soulignant ce qui le différencie du conseil communautaire, soit sa logique d'instance représentative de la « société civile » et non pas issue des compétitions électorales communales.

Il ne semble pas que de réelles concurrences soient apparues lors de la désignation de *Gérald Dulac*, son nom ayant été quasiment le seul envisagé pour cette fonction. Signe qu'il incarnait pour l'état-major de la communauté d'agglomération les qualités attendues pour cette fonction, cet équilibre recherché de familiarité et d'autonomie traduisant une certaine idée de ce que devait être le C2D.

Sur ce point, si les personnalités impliquées dans cette désignation au sein de *Grenoble Alpes Métropole* sont singulières, on observe de façon plus générale que le choix des présidents de conseils de développement semble répondre aux mêmes enjeux. Il s'agit de trouver une personnalité à la fois proche et distante des élus majoritaires de l'agglomération, à la fois capable d'être un partenaire loyal (et cette loyauté à l'égard de l'exécutif intercommunal est un souci constant de *G. Dulac*), mais aussi d'interpeller parfois avec vivacité le personnel politique communautaire. Il s'agit en effet pour le président, et au-delà pour l'ensemble du C2D, de bénéficier d'une double légitimité (d'une double reconnaissance) : par les élus, d'un côté (d'où la proximité), en particulier par les élus intercommunaux dominants, le président de l'agglomération en premier ; par les « représentants de la société civile », de l'autre, dont la proximité politique avec la majorité intercommunale n'est pas assurée et qui lieront souvent leur engagement au sein du C2D à leur sentiment d'indépendance réelle à l'égard des logiques partisanes métropolitaines.

On observe d'ailleurs au sein des C2D, celui de *Grenoble Alpes Métropole* comme d'autres, que tout en rassemblant des individus dont les propriétés sociales et culturelles conduisent à penser qu'ils sont sensiblement plus intéressés par (et plus investis dans) la vie politique que la majorité de leurs concitoyens, se déploie un processus de dépolitisation entendu comme la neutralisation et l'occultation des engagements et logiques partisanes. On peut raisonnablement penser que le choix des membres de ces conseils ne peut exclusivement favoriser que des individus proches de la majorité intercommunale (au risque de leurs faire perdre la distance constitutive de leurs positions). Il apparaît aussi que, majoritairement, les C2D ne sont pas composés de personnalités investies dans des compétitions dures, voire des conflits publics avec les élus majoritaires.

Ajoutons enfin que la distance, l'indépendance, l'autonomie du président du C2D, encore une fois à *Grenoble* comme dans d'autres contextes, s'accompagnent d'une certaine forme de contrôle (ne serait-ce que par les modalités de sa désignation, mais aussi via la possibilité de faire partager par des « leaders

d'opinion » les contraintes de la gestion métropolitaine¹³) de la part des élus communautaires et que celui-ci ne peut envisager la poursuite et l'efficacité de son activité que par une forme d'auto-contrôle. La loyauté étant jugée plus efficace que la prise de parole (la dénonciation publique) ou la défection...

De cette façon la personnalité du président permet d'incarner le C2D d'une manière à laquelle semblent adhérer la plupart de ses membres et de ses partenaires, mais aussi de répondre symboliquement à la délicate question de sa définition et de son positionnement vis-à-vis des autres organes de la communauté d'agglomération. Au-delà de cette question identitaire, et des réponses que peut lui apporter le choix du président, il apparaît aussi que les responsabilités qui sont les siennes lui permettent d'imprimer un certain style au C2D dont le fonctionnement est en partie le reflet de sa personnalité. Les deux éléments de force qui seront présentés plus bas (degré d'expertise et inventivité) apparaissent d'ailleurs dans les qualités attribuées au président, tant par les membres du conseil que par les membres du personnel de Grenoble Alpes Métropole que nous avons interrogés. En outre, la convivialité et un souci d'efficacité pratique peuvent être aussi mis en relation avec des éléments reconnus de la personnalité de G. Dulac.

Une expertise intégrée

Une seconde force réside dans le **degré d'expertise intégrée** au sein du conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole. Le choix de ses membres et les invitations lancées à des personnalités extérieures qui depuis sont associées aux travaux du C2D, lui permettent de disposer de ressources intellectuelles sur différents domaines et de contribuer à la reconnaissance de son rôle via la qualité de ses avis, propositions ou rapports. Cette situation est d'ailleurs à mettre en relation avec les limites éprouvées de la démocratie représentative et l'appel à la participation qui reposent sur la conviction qu'une expertise existe aussi au sein de la « société civile » (notamment parmi le mouvement associatif), sans évoquer ici ce qu'on désigne comme « l'expertise profane », celle des citoyens « ordinaires » quant aux usages de leur environnement de proximité.

Ce degré d'expertise a été souligné par les membres du C2D, à la fois chez le président (en référence à sa qualité de chef d'entreprise mais aussi comme ancien élu connaissant bien le fonctionnement des collectivités territoriales et le

¹³ Lors des entretiens avec certains membres du personnel de GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE l'idée de faire partager les contraintes pesant sur les décideurs, et ainsi, plus ou moins consciemment, non pas de réduire mais d'émousser quelque peu les positions critiques de certains acteurs importants de la vie publique locale, est apparue à plusieurs reprises.

monde politique grenoblois), mais aussi chez des personnalités comme Pierre Arnaud, Monique Vuailat, Jean Vanoye, René Ballain ou Georges Oudjaoudi. Il a été également reconnu par le personnel de la communauté d'agglomération, qui a pu ainsi rendre l'hommage de techniciens aux compétences de certains membres du conseil de développement (en citant les mêmes personnalités).

Si cette expertise a permis au C2D de produire des rapports qui ont fait date (le plus cité à cet égard concerne les sports, le travail en cours sur les déchets prenant la même voie), elle trouve toutefois certaines limites.

La première vient de ce qu'elle désigne d'abord un « noyau dur » d'experts au sein du conseil, d'une dizaine de membres ou de personnalités invitées (G. Oudjaoudi) dont les noms sont évoqués de façon récurrente. Ce qui veut dire, à l'inverse, qu'elle souligne en creux le rôle plus discret de la majorité des membres du C2D, voire leur quasi absence d'investissement dans ses activités (ce qui se manifeste tant par le fait qu'ils ne portent aucun dossier ou projet, que par leur réserve lors des débats et par l'absentéisme important en particulier en commission). Cette situation est largement à l'origine du risque de transformation du conseil de développement en un club restreint de personnalités fortement investies dans la vie publique locale.

La seconde vient de la diversification des thèmes abordés qui va progressivement mettre en défaut l'expertise de ses membres sauf à assurer un renouvellement de la composition du conseil orienté par les thèmes mis à son agenda. L'invitation d'experts extérieurs au C2D compense sur certains dossiers, comme les déchets, l'absence de ressources en interne et peut permettre comme nous le verrons plus loin, de mieux ouvrir le conseil de développement à la « société civile » locale. Mais elle risque aussi de brouiller l'identité du conseil qui serait progressivement de plus en plus tributaire de personnalités extérieures (personnalités qui peuvent par ailleurs être déjà en contact avec, voire sollicitées par les pouvoirs publics).

Enfin, nous l'avons déjà signalé, cette expertise risque de placer le C2D dans un jeu de concurrences avec les techniciens des collectivités territoriales et de la communauté d'agglomération, voire avec certains élus, communaux ou intercommunaux, devenus experts de leurs domaines d'attribution, voire encore, comme dans le cas du sport, avec des consultants ou des cabinets d'expertises sollicités par l'agglomération ou différentes communes. Les succès emportés dans cette compétition (comme dans le cas du sport) peuvent se solder par des difficultés avec les élus en charge des dossiers correspondants ou avec certains services. Ils peuvent également donner l'illusion d'une expertise supérieure du C2D qui s'épuisera progressivement sur la diversification ultérieure des domaines d'intervention. Enfin, ils orientent la définition du conseil de

développement vers celle d'une instance technique oubliant progressivement sa fonction représentative de la « société civile ».

Inventivité et innovation

La troisième force concerne la capacité particulière de ce conseil de développement à faire preuve **d'inventivité et d'innovation dans son organisation**.

On est en effet frappé, dans le cadre de la réflexivité évoquée plus haut, de constater que le C2D de Grenoble Alpes Métropole a accordé beaucoup d'intérêt à son mode de fonctionnement et, dans un contexte à la fois législatif et réglementaire (délibération constitutive de la communauté d'agglomération) assez lâche, à la diversification des formes de son activité.

Ainsi la création de la Conférence de développement, puis récemment de la Conférence administrative, la mise sur pied de composantes comme les « réflexes » (internet, vélo, logement, etc.), l'usage intensif de la faculté à élargir sa composition à des invités, l'organisation de « journées du C2D », la redéfinition des séances plénières (désormais articulées à des travaux de commissions), la constitution d'un collège concernant les territoires voisins, la réactivité à l'actualité, l'encouragement donné à des porteurs de projets soucieux de mener des expériences au sein et au titre du C2D (Dominergie, insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration), ont permis au C2D d'éviter de se fixer les contraintes d'une organisation corsetée.

Cette souplesse organisationnelle est certainement ce qui a donné à certains membres du conseil une liberté stimulante capable de retenir et de nourrir leurs motivations de bénévoles et de leur donner l'occasion, ainsi que la forme adaptée, pour mettre leurs compétences au service du C2D.

B. Points faibles

Pour partie reflète des points forts, les éléments de faiblesse que nous soulignons ici concernent essentiellement le fréquent défaut de formalisation des travaux du C2D, sa logistique administrative insuffisante et un sentiment de vacuité qui a conduit certains de ses membres à opter pour des activités nouvelles plutôt que de s'attacher à des tâches avant tout consultatives dont ils ne percevaient pas l'impact et donc l'utilité.

Une formalisation minimale

La première faiblesse du C2D de Grenoble Alpes Métropole concerne la faible formalisation des travaux réalisés. Si le C2D a produit beaucoup de

documents et de bilans, notamment à l'occasion des conférences de développement, il s'agit le plus souvent de notes synthétiques ou de compte rendus rédigés par le personnel administratif mis à son service. Un rapport important comme celui sur les sports a essentiellement la forme d'un diaporama en Power Point...

Il est vrai que demander aux membres du C2D de s'attacher d'abord à désigner parmi eux des rapporteurs, puis à attendre d'eux la rédaction de rapports complets, peut dépasser largement la capacité d'investissement qu'ils peuvent mettre dans une activité bénévole venant s'ajouter à des activités professionnelles, des engagements militants (associatifs ou politiques), voire à d'autres fonctions de représentations.

Il est vrai également que la production de rapports est un investissement important qui suppose qu'on assure tant sa diffusion que son impact. Or, cette activité (souvent à juste titre) est réputée produire des documents aussi peu lus qu'utilisés. La production de rayonnages entiers de travaux peut donc s'avérer aussi exigeante que stérile.

Toutefois, l'activité peu formalisée du C2D est-elle plus efficace en termes de diffusion de ses travaux ? L'évaluation faite de la lecture de sa lettre d'information semble positive. Mais l'est-elle plus que la reproduction et la distribution d'un rapport au sein des milieux politiques, administratifs, économiques et sociaux de l'agglomération ?

En outre, la mise en forme de ses travaux permettrait au C2D de disposer d'un outil d'évaluation de son action. En cherchant à connaître les suites données à un rapport, il pourrait en effet disposer d'informations précises sur sa capacité à infléchir les processus décisionnels métropolitains. Il est vrai que le cheminement d'une décision est un processus complexe et qu'il est souvent difficile d'envisager la traçabilité des idées émises au cours de son adoption (dont par ailleurs, la propriété est souvent mal définie). G. Dulac a pu ainsi estimer qu'il lui importait peu de savoir si une idée ou une proposition venait du C2D, l'important étant pour lui qu'elle ait pu s'imposer. Toutefois, un invité du conseil de développement (G. Oudjaoudi), estimait, en parlant des conditions de la participation citoyenne, qu'il « faut des victoires ». Autrement dit, l'investissement dans des instances de ce type se nourrit d'un sentiment d'utilité qui vient de succès clairement identifiés dans des prises de décision. Dans le cas inverse, la motivation et la participation ne peuvent que décliner rapidement (nous reviendrons ultérieurement sur ce point).

Une logistique administrative insuffisante

La seconde faiblesse concerne l'administration du C2D : le personnel mis à disposition du conseil de développement est particulièrement sollicité par une organisation qui, nous l'avons vu, a fait l'économie de fonctions de rapporteurs. Aussi motivées que soient les personnes affectées à son service, leur nombre (2), leur situation actuelle au sein de l'administration communautaire (contractuelles), n'est pas en phase avec les tâches qui leur sont confiées et les besoins du C2D. Le personnel affecté au C2D est d'ailleurs fréquemment amené à porter la parole du « principe de réalité » face aux initiatives nombreuses du C2D et de son président. Il leur revient en effet de mesurer quotidiennement l'écart entre leurs ressources et les charges de travail qui ne cessent de s'accroître, quitte à avoir la « réputation de toujours freiner des 4 fers »...

La situation de nombreux C2D, en terme d'encadrement administratif, est semble-t-il comparable. Mais le mode de fonctionnement de celui de Grenoble Alpes Métropole sollicite beaucoup plus, notamment en termes d'activités rédactionnelles, le personnel qui lui est affecté.

Par ailleurs, la circulation des informations au sein des services de la communauté d'agglomération tend à mettre en difficulté le personnel du conseil de développement. Si des solutions ponctuelles et des réponses informelles ont pu être trouvées à ce problème, la reconnaissance des personnes travaillant au service du C2D semble encore nettement insuffisante au regard de l'intérêt officiellement porté à cette instance par la présidence de l'agglomération.

Le sentiment de vacuité et ses remèdes

Une troisième faiblesse est identifiée qui renvoie au problème récurrent des institutions de la démocratie participative. Informées, consultées, concertées, elles sont beaucoup plus rarement invitées à partager voire à recevoir tout ou partie du pouvoir de décision¹⁴. Il en ressort des doutes importants quant à leur efficacité, voire leur utilité. Ceci se traduisant pour leurs membres par de vives interrogations sur la pertinence des efforts qui leur sont demandés pour suivre, participer, voire s'investir dans les activités du C2D.

Il résulte en effet de la définition majoritairement retenue par les élus métropolitains, ainsi que par les principaux cadres de l'administration communautaire, celle d'un organisme essentiellement consultatif, voire d'un

¹⁴ Toutefois, ponctuellement, sur des dossiers importants comme le projet d'agglomération ou le tracé autoroutier Grenoble-Sisteron, des membres du C2D ont le sentiment d'avoir eu un rôle déterminant dans la formulation d'une position à laquelle se sont ralliés d'autres acteurs.

« aiguillon » ou d'un « agitateur d'idée » (comme le présentait en 2005 le journal de l'agglomération¹⁵), que le C2D est amené à constituer un élément de plus au sein de processus décisionnels complexes où interviennent bien d'autres acteurs souvent dotés (comme nous le rappellerons ultérieurement) de plus de ressources que lui pour peser sur la définition des choix publics. Il lui est dès lors particulièrement difficile de percevoir les effets des avis ou des propositions formulées depuis sa création.

Une telle situation semble particulièrement marquer les porteurs de projets qui, au-delà, de la formulation d'un « rapport » ou d'un avis, ont souhaité prendre appui sur le conseil de développement pour mener des expériences dont les résultats devaient être confiés aux élus communautaires aux fins, éventuellement, d'adoption et de généralisation. C'est le cas par exemple des travaux sur les veilles anticipatrices et l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration du quartier Teisseire. G. Mancret qui a pris en charge ces deux dossiers ne cache pas ses incertitudes sur l'intérêt que leur portent les élus de l'agglomération et les services concernés. Or, son investissement au sein du C2D est selon lui directement lié à son sentiment d'utilité pratique. Le faible impact de travaux de ce type pourrait le conduire à renoncer à siéger au sein de cette instance¹⁶. On note ici deux profils d'engagement, les uns marqués par l'impatience d'un nouveau rôle à jouer et un souci d'opérationnalité, les autres en revanche inscrivant leur engagement dans le temps long de mutations culturelles dans les pratiques politiques.

De façon plus générale, si la traçabilité des idées ou des propositions est un travail aussi difficile que souvent vain, le sentiment d'utilité est une gratification clef qui conditionne largement la présence et l'investissement des membres du conseil de développement. Faute de cette gratification, leur participation pourra devenir progressivement plus difficile à assurer. Le C2D risque alors de voir sa composition se réduire dangereusement et les ressources que lui apportent certains de ses membres, disparaître également.

C. Les dysfonctionnements du « tournoi » grenoblois

L'état des lieux sur les atouts et faiblesses du C2D montre que comparativement à d'autres conseils de développement constitués au sein de communautés d'agglomération, celui de Grenoble Alpes Métropole se caractérise par une organisation assez inventive et une expertise d'une richesse singulière.

¹⁵ Métroscope, n°41.

¹⁶ Nous avons appris sa démission au moment où nous mettions la dernière main à ce rapport, le 25 août 2006.

Jusqu'à présent, le soutien de président de l'agglomération lui est resté acquis, ce qui a assuré à ses travaux une autonomie globalement satisfaisante. Pour autant, nous souhaitons souligner dans ce bilan la fragilité de ce « modèle » dès lors que l'on tente de mesurer l'impact du C2D sur les débats d'idées et sur les choix de société qui s'opèrent dans la région urbaine grenobloise depuis quelques années. Même s'il est naturellement très difficile d'identifier les propositions qui ont transité par le conseil avant de se diffuser dans d'autres arènes collectives, force est de constater que les « grands dossiers » de la région urbaine ne semblent guère stimulés ou contaminés par l'activité d'expertise et de débat du conseil. Que ce soit dans le domaine des déplacements, de l'urbanisme, du cadre de vie, de l'environnement, de l'action sociale, de la formation ou du développement économique, il existe un véritable fossé entre la qualité des dossiers ouverts par le conseil et la discrétion de leur impact sur les scènes collectives grenobloises.

En 2005, une page entière du *Métroscope* (le journal de la Métro) a été consacrée au jugement que les groupes politiques qui composent l'assemblée communautaire portaient sur l'utilité du conseil de développement. Ces témoignages constituent un indicateur sur deux fragilités du « système grenoblois » :

- toutes tendances confondues (c'est-à-dire y compris du côté des partis qui militent activement pour le renouveau de la démocratie participative), les élus communautaires n'ont pas vraiment intégré la fonction que le conseil de développement pouvait occuper ;
- cette indifférence révèle plus profondément les dysfonctionnements qui caractérisent l'organisation des débats d'idées sur la scène politique du Grand Grenoble¹⁷.

La cristallisation incertaine des idées

L'épisode des témoignages dans le *Métroscope* semble montrer que dans l'esprit des groupes politiques, le C2D s'apparente surtout à une obligation légale détachée des « vrais enjeux » de la gestion publique intercommunale. Il apparaît donc que si la personnalisation du C2D et sa souplesse organisationnelle constituent deux atouts remarquables (assurant mobilisation et inventivité), ils ne suffisent pas à entraîner une dynamique vertueuse sur la démocratie

¹⁷ Cette question a fait ensuite l'objet d'un débat au sein de la 3^{ème} conférence de développement du 24 juin 2005. G. Dulac et les représentants du C2D ayant fait part de leur surprise et de leur déception compte tenu des positions exprimées par les groupes politiques du conseil communautaire à leur égard.

participative et délibérative dans la région urbaine grenobloise. La souveraineté du conseil pour penser ses missions, choisir ses interlocuteurs et esquisser des expérimentations ne suffit pas à « produire du sens », c'est-à-dire à cristalliser des idées et à diffuser des représentations du bien commun qui seront susceptibles d'être captées par les instances politiques et techniques de la Métro et des municipalités qui la composent.

Nous sommes là au cœur d'un défi qui a souvent marqué le fonctionnement des CESR dans les régions et qui caractérise aussi le Conseil Economique et Social au niveau national : l'analyse des enjeux collectifs procède d'un exercice intellectuel qui privilégie les démarches sectorielles et spécialisées (par filière, par domaine d'activité, par branche professionnelle). Les « problèmes » à résoudre relèvent de rubriques génériques qui sont codifiées par un milieu expert a-territorial (l'insertion, les déplacements, l'environnement, les équipements sportifs...). Ces rubriques mobilisent des expertises pour lesquelles deux obstacles d'échelle interviennent sur le cas grenoblois. D'une part, les commissions ne sont pas vraiment parvenues à faire partager leurs travaux avec les foyers traditionnels d'expertise de l'action publique locale (les services techniques municipaux et intercommunaux, les administrations déconcentrées, les syndicats, les chambres consulaires, les associations de référence...) et elles n'ont pas su (ou pas voulu) territorialiser trop finement leurs diagnostics. Au sein de la communauté d'agglomération, la démarche était souvent volontaire, afin de ne pas empiéter sur les enjeux et les prérogatives des scènes municipales. D'autre part, le conseil de développement a veillé à ne pas brider ses analyses au seul périmètre administratif de l'agglomération dans la mesure où les questions traitées concernaient les « urbains » au sens large, qu'ils habitent dans la première ou la deuxième couronne de l'agglomération.

Le résultat de ces deux « précautions » territoriales est paradoxal : les idées nouvelles émergent mais elles n'ont pas la possibilité de se cristalliser efficacement, les analyses n'imprégnant que marginalement les milieux qu'elles investissent ou introspectent. Le mouvement n'est bien sûr pas uniforme. Certains dossiers provoquent de salutaires réactions chimiques (comme celui sur le sport) ou des apprentissages en profondeur (comme ceux sur le vélo ou sur les déchets). Mais force est de constater le décalage qui subsiste entre la qualité des travaux et leur impact, dans un rapport à inversement proportionnel : plus un dossier est important et moins le C2D pèse sur les controverses publiques.

La capitalisation improbable des diagnostics

Cela nous amène au deuxième niveau de décryptage du passage des idées aux programmes d'action publique. Pour reprendre une formule imagée de science politique, les scènes politiques urbaines sont de plus en plus composées, depuis

une vingtaine d'années, de « tournois » dans lesquels différents acteurs et institutions négocient leur présence et ajustent leurs objectifs sans qu'aucun « grand horloger » ne contrôle ni l'agenda ni la stabilité des accords en cours (Lascombes, Le Bourhis 1998). Dans l'agglomération grenobloise, ces scènes se résument souvent à des joutes médiatisées sur des positions de principe sans que les ressources d'expertise soient sereinement convoquées pour alimenter les débats et les controverses. Cette situation, qui dépasse le fonctionnement du C2D, l'interpelle néanmoins au premier chef sur le « sentier de dépendance » de la culture politique grenobloise en matière d'action publique décentralisée. Sur tous les grands dossiers (Schéma Directeur, Plan de Déplacement Urbain, Grand Stade, Pôle de compétitivité...), la région urbaine vit sur un schéma ancien (et éprouvé) qui dissocie explicitement le traitement technique des dossiers et la discussion politique des orientations. C'est un modèle hérité qui a très bien fonctionné avec les administrations déconcentrées de l'Etat et les milieux économiques dans les années 70 et 80 mais qui connaît, depuis les années 90, une traduction politico-administrative de plus en plus problématique.

Trois exemples permettent d'illustrer cette difficulté : la rédaction du projet d'agglomération, le débat sur le Grand Stade et l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma directeur de la région urbaine grenobloise. Dans les trois cas, la capitalisation des diagnostics s'est avérée insatisfaisante, décalée ou inaudible alors même que la matière grise, les expertises et les mobilisations militantes étaient, à chaque fois, très fournies. Le C2D s'est trouvé sur ces trois dossiers dans la même position inconfortable parce que ses diagnostics n'avaient pas accès aux « tournois » d'action publique dans lesquelles s'opéraient les transactions structurantes.

Ces considérations nous renvoient à l'histoire de la vie publique dans le territoire du « Grand Grenoble ». Les éléments qui viennent d'être rappelés permettent en effet de penser que, dans un contexte riche d'expériences participatives et de luttes politiques, le C2D a su construire son identité « hors des sentiers » mais sans parvenir, pour l'instant, à peser sur les nouvelles données décentralisées qui caractérisent les tournois d'action publique de la région urbaine grenobloise. Tous les acteurs rencontrés soulignent qu'une période de transition s'ouvre dorénavant pour qu'une meilleure réflexivité s'opère entre le bouillonnement des idées de ses membres et les scènes publiques grenobloises, iséroises et rhonalpines.

III. DEUX SCENARIOS POUR METTRE LES IDEES EN INTERACTION

La possibilité d'envisager différents scénarios pour le futur du conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole trouve son origine dans la définition ouverte qu'en a d'abord donnée le législateur puis le conseil communautaire. Le travail inaugural du C2D a été, rappelons-le, consacré à l'élaboration de son règlement intérieur. L'un des points particuliers ayant fait l'objet de débats avec les élus communautaires concernait la possibilité de solliciter des personnalités extérieures. Aujourd'hui largement utilisée, cette faculté a permis au C2D de limiter le reproche qui pouvait lui être fait de constituer un cénacle à la fois étroit et inaccessible. Il lui doit aussi une assez grande incertitude sur sa composition, la liste précise de ses membres est difficile à produire (d'autant que des membres sont régulièrement absents, le collège « habitants » s'est progressivement vidé et le dernier renouvellement a inscrit parmi les nouveaux membres des personnalités qui n'ont jamais ou que rarement participé à ses travaux) et lors des séances plénières, on peine à décompter ses membres présents parmi des invités permanents, des invités ponctuels, d'anciens invités qui ont fini par être intégrés ou des membres du personnel de la communauté d'agglomération...

Cela étant, ce flou relatif dans l'organisation du C2D peut être vu comme une situation d'apprentissage qui doit être dépassée au profit d'une organisation plus facilement identifiable ou, au contraire, comme le produit d'une faculté d'innovation qu'il faudrait d'autant plus valoriser qu'elle semble soutenir la motivation de ses membres.

Ce sont donc ces deux scénarios que nous allons présenter successivement. L'un comme l'autre supposent un accord largement partagé entre tous les acteurs de la définition pratique du conseil de développement : ses membres, les élus de l'agglomération, les services de celle-ci pour l'essentiel.

Reste, et nous terminerons sur ce point, que l'avenir du C2D est largement déterminé par le fait que, à travers lui, et quels que soient les scénarios adoptés, ses membres ne font pas partie des arènes politiques, de ces lieux où sont débattus de façon quasi souveraine, à l'issue de « tournois » entre acteurs politiques majeurs, les principaux choix collectifs métropolitains.

A. Standardisation : une instance de référence

La logique de ce scénario consiste à orienter le C2D vers un modèle de fonctionnement connu, relativement bien identifié par les acteurs de la vie publique locale. Dans le contexte politique et institutionnel français, et on

pourrait même ajouter dans le cadre de la culture politique propre à ce pays, l'organisme qui est le plus proche de ce modèle et dont l'organisation peut aisément servir de point de référence, ce sont les Conseils Economiques et Sociaux des régions¹⁸. Après plusieurs décennies d'activités et en reproduisant au niveau régional le fonctionnement du Conseil Economique et Social, les CESR ont progressivement constitué un modèle dont se sont d'ailleurs inspirés certains pères fondateurs de C2D et qui, lors de nos entretiens, pouvaient être évoqués comme exemple ou, plus souvent, comme contre exemple.

Implications pratiques

Il s'agirait ici d'affirmer avec netteté le rôle exclusivement consultatif et prospectif du C2D dont l'activité consisterait à produire des avis ou des rapports sur la base de saisines ou d'auto-saisines.

Son organisation devrait alors inclure la désignation parmi ses membres de rapporteurs chargés de la rédaction de ces avis ou rapports. Ces derniers feraient l'objet de publications ou du moins de tirages suffisants pour une large distribution au sein des milieux politiques, administratifs, économiques et sociaux de l'agglomération. Ces documents serviraient de base à des pratiques régulières d'évaluation entendue comme la recherche de toutes les informations concernant les suites données à (et les conséquences de) ces avis ou rapports.

Avantages et inconvénients

Calquant son organisation et son mode de fonctionnement sur le modèle d'institutions relativement bien connues des acteurs du jeu politique local, le C2D bénéficierait alors d'une meilleure identification, tant par ses membres que par ses partenaires extérieurs, qui disposeraient ainsi d'outils cognitifs pour se construire une représentation de son rôle, de ses missions, de ce qu'il peut ou ne peut pas faire.

La production plus formalisée de rapports et d'avis, la centralité de cette activité de mise en forme des observations et propositions du C2D, auraient aussi pour avantage d'objectiver le travail réalisé, permettant ainsi de rendre compte de son action et de donner concrètement à ses membres le sentiment d'avoir produit un document de référence. En outre, la nécessité de donner aux membres du conseil de développement le sentiment de l'utilité de leurs travaux

¹⁸ Dans le n° de Métroscope consacré au C2D, le groupe des élus écologistes et gauche citoyenne rappelait d'ailleurs qu'il avait souhaité dès 1995 la création d'un conseil économique et social d'agglomération.

serait mieux satisfaite par la possibilité accrue de mesurer son impact via une politique d'évaluation désormais plus envisageable.

Enfin, ce scénario a l'avantage d'être peu éloigné de ce qui constitue déjà l'activité du C2D et de limiter l'effort à produire en faveur, d'une part, d'une plus grande formalisation de son mode de fonctionnement et, d'autre part, de la répartition de charges de rapporteurs. Il s'agirait donc de trouver parmi ses membres, actuels ou futurs, des personnalités capables de les assumer.

Toutefois, les inconvénients de ce scénario ne sont pas à négliger. Le premier et non des moindres est que la production de documents écrits, destinés à une relativement large diffusion, est une activité relativement lourde (rédaction, validation des rapports, édition ou reprographie, expédition, présentation à la presse, etc.) et son efficacité, son impact sur les processus décisionnels est en revanche relativement incertaine. Nous l'avons déjà évoqué, la réputation des rapports à être rapidement enterrés, pour excessive qu'elle soit n'est pas non plus totalement infondée.

En outre, nos entretiens ont montré que des membres influents du C2D ne sont pas motivés par une action essentiellement consultative et à dimension prospective. La réflexion, le débat, l'imagination, le sens, constituent pour eux des valeurs et une part importante de ce qu'ils entendent investir dans le conseil de développement. Régulièrement d'ailleurs nos interlocuteurs ont estimé qu'ils devaient compenser par ce type d'investissement, l'« oubli des objectifs politiques » sensible dans le travail des élus qui, selon un membre du C2D, ont perdu l'habitude de faire de la politique, « ils font de la gestion ». Mais, parallèlement, les mêmes interlocuteurs ont aussi témoigné d'un besoin d'activités plus concrètes, de porter des projets à dimension certes limitée mais à la mise en œuvre, voire à la décision desquels ils sont associés. A l'inverse, l'écriture de rapports, la lecture et l'amendement d'avis sont des tâches à leurs yeux trop peu concrètes pour les mobiliser. Hyper investis dans différents projets et diverses organisations, et bien qu'ils aient joué un rôle majeur au sein de l'actuel conseil de développement, ils ne semblent guère tentés de poursuivre leur engagement en son sein si le C2D se rapprochait trop d'un CESR.

B. Innovation : un conseil « aiguillon expérimentateur »

La logique de ce second scénario consiste à orienter le fonctionnement du C2D de Grenoble Alpes Métropole dans une direction plus innovante ne correspondant à aucun modèle existant. Une telle orientation s'appuierait sur les innovations déjà produites par le conseil de développement aux côtés de pratiques plus communément répandues. C'est pourquoi elle n'est pas en totale opposition avec le scénario précédant mais vise à associer, d'un côté, une

réflexion prospective et un travail sur le sens de l'action publique métropolitaine (il s'agit ici d'œuvrer à la co-construction de l'intérêt général - comme par exemple sur le dossier des sports dans l'agglomération) et, de l'autre, une fonction de « boîte à idées ». L'innovation serait donc plus dans cette dernière fonction.

Implications pratiques

Tout en conservant le mode de fonctionnement actuel, mais sans le surcroît de formalisation du premier scénario, il s'agirait ici de permettre au C2D de définir des projets expérimentaux, en partenariat avec les services de l'agglomération, ceux de communes de l'agglomération ou d'organisations extérieures (associations, universités, centres de recherches, etc.).

Cette catégorie d'actions pourrait prendre appui sur les précédents qu'ont constitué Dominergie, le travail sur la veille anticipatrice à propos des friches, celui sur l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration du quartier Teisseire. Ces expériences supposeront une étroite collaboration avec les services de la communauté d'agglomération et pourront faire l'objet de négociations et d'accords dans le cadre des conférences administratives.

En outre, ne pouvant prétendre au « monopole des idées » émanant de la société civile, le C2D aura intérêt à s'ouvrir aux expériences déjà mises en œuvre ou envisagées par des individus ou des groupes extérieurs. Ces derniers pourraient trouver dans le conseil de développement à la fois des moyens nécessaires à la poursuite ou à la réalisation de ces expériences, mais aussi des perspectives de débouchés via une éventuelle reprise et généralisation par délibération de la communauté d'agglomération (dans la limite naturellement des compétences attribuées par la loi ou par les communes qui l'ont constituée).

Ces expérimentations devront donner lieu à la rédaction de rapports (bilans) précis et la formulation de préconisations concernant leur prise en compte par Grenoble Alpes Métropole, voire les communes de l'agglomération.

Elles supposent donc des moyens administratifs complémentaires afin d'épauler les responsables, au sein du C2D, de ces expériences.

Avantages et inconvénients

Les inconvénients viennent assez rapidement à l'esprit : rien dans la loi Voynet et dans les missions généralement confiées aux C2D ne laissait augurer qu'ils pourraient exercer cette fonction de boîte à idées capables de mener ou d'initier des expériences concrètes et de disposer au moins au niveau d'un terrain expérimental, d'un pouvoir décisionnel. Cependant, les limites de la démocratie participative tendent à suggérer qu'il est désormais nécessaire de confier aux

habitants ou aux associations de citoyens, dans des conditions et des cas très précis, non seulement un rôle consultatif, mais aussi un pouvoir de participer aux prises de décisions. Une telle évolution, à laquelle la loi n'invite pas, suppose un net assentiment des élus communautaires alors que la seule fonction consultative du C2D n'est déjà pas sans susciter de leur part (ou du moins de certains) des réserves plus ou moins explicites...¹⁹

De même, les positions favorables des directeurs des services de l'agglomération à l'égard du C2D pourraient être affectées par un déploiement des missions de ce dernier qui pourrait interférer sur leurs activités. Il apparaît déjà que les premières expériences menées de façon très pragmatique par le C2D ont été plus ou moins bien reçues. En outre, la première conférence administrative a laissé une impression mitigée. Si des sujets comme le vélo ou le logement constituent, non sans quelques tensions, des terrains de coopération et de respect entre services et C2D, d'autres sont manifestement plus problématiques. S'agissant des sports, la qualité du rapport produit par le C2D a indirectement mis en cause le travail confié par le vice-président de l'agglomération responsable de cette question à un cabinet indépendant. Orienté vers la prise de compétence de l'agglomération sur une politique sportive globale, le travail du conseil de développement paraît aujourd'hui sources d'agacements chez certains élus et les services correspondants. Lors de la conférence administrative, alors que le C2D, via Pierre Arnaud, a présenté ce qui pourrait constituer les bases d'une politique sportive orientée vers une dimension de santé publique, les services de l'agglomération se sont contentés de rendre compte de l'état d'avancement du chantier du grand stade, à l'aide d'un diaporama conçu pour une occasion précédente. De même, sur les questions relatives à l'éducation, à la politique de la ville, à l'insertion professionnelle des jeunes, il apparaît que les services disposent déjà de leur « feuille de route », d'un agenda chargé, d'interlocuteurs habituels et qu'ils ne sont pas vraiment disposés ou en mesure de reconsidérer tout ou partie de leur action en fonction du (et avec le) C2D. C'est pourquoi, l'officialisation de cette orientation risque d'être peu soutenue, voire combattue, au sein même de l'administration métropolitaine qui tend à préférer un C2D « aiguillon » ou « poil à gratter » - c'est-à-dire sans doute critique, mais dans le cadre d'une activité essentiellement intellectuelle -, que comme une sorte de « cellule expérimentale » agissant selon des conceptions, des méthodes et avec des compétences qui sont étrangères à (ou du moins éloignées) de la culture des services publics.

¹⁹ Cf. les positions déjà évoquées des groupes politiques du conseil communautaire, in *Métroscopie*, n° 41, 2005.

Un autre inconvénient résulte de la possibilité précédemment évoquée d'accueillir des propositions émanant de personnalités ou d'organisations extérieures. Pour nécessaire qu'elle soit, cette ouverture du C2D déborderait largement ce qui se produit aujourd'hui à travers l'invitation ou la sollicitation d'individus non membres du conseil. Elle suppose d'organiser à la fois la publicité de cette activité et la sélection des projets. Elle tendrait en outre à brouiller un peu plus les frontières de la composition du conseil de développement.

Cependant, ce scénario présente trois avantages :

- le premier est qu'il semble plus mobilisateur que le précédent. Les membres actuels du C2D, nous l'avons dit, ne semblent plus pouvoir se satisfaire d'une fonction exclusivement délibérante (au sens propre du mot, sans référence au pouvoir normatif des assemblées du même nom) et d'une activité trop abstraite. Cette orientation répond en revanche mieux au besoin qu'ils expriment de s'associer à des activités plus concrètes et à leurs yeux plus utiles, du moins en mesure de leur apporter les gratifications nécessaires pour surmonter les efforts que leur demande la participation au C2D ;
- le second avantage est qu'il permet de mieux identifier les idées émanant de la société civile et qui, une fois l'expérience passée, évaluée et validée, se seraient progressivement transformées en interventions de la communauté d'agglomération. En quelque sorte, cette définition des missions du conseil de développement lui permettrait de donner plus de visibilité à la contribution de la société civile. On a souvent reproché à la démocratie participative en France d'être trop institutionnalisée, trop « top down » dans sa logique de fonctionnement, pour ne pas souligner l'avantage d'un dispositif qui serait plutôt orienté « bottom up »²⁰ ;
- le dernier avantage est qu'en conférant au conseil de développement un rôle relativement innovant par rapport aux instances de ce type, non seulement, il s'agit de consolider ce qui s'est inventé de façon informelle, mais surtout le territoire grenoblois aurait ici la possibilité d'illustrer sa capacité reconnue d'innovation en matière de vie démocratique.

²⁰ Comme le souligne un interlocuteur, le C2D est une création d'élus qui peine pour ce motif à se faire entendre dans les arènes de la société civile. La qualité des débats gagnera en écoute et en intensité si le C2D parvient à être reconnu comme une instance dotée d'une certaine autonomie.

C. Les nouvelles arènes de la démocratie d'agglomération

Ces deux scénarios ont pour point commun de suggérer que le C2D a encore du chemin à faire pour s'affirmer comme une instance d'animation de la société civile grenobloise, comme un espace favorisant réellement la mise en interaction des idées. Le défi commun aux deux options proposées est que cette structure hybride parvienne à exister au sein des nouvelles arènes de la démocratie d'agglomération, qu'elles soient institutionnalisées ou plus informelles. A cet égard, il faut souligner que la « gouvernance urbaine » en gestation dans toutes les métropoles européennes possède de nombreuses caractéristiques qui expriment un rapport à la politique assez déroutant pour la tradition française : les nouveaux « tournois d'agglomération » ne respectent guère les hiérarchies antérieures, leur temporalité est incertaine, les paroles expertes et profanes s'entremêlent, l'évaluation devient un « passage obligé » aux contours flous, l'enchevêtrement des compétences brouille la définition du bien commun (qu'il s'agisse de l'intérêt « général », « régional » ou « communautaire »), la légitimité des groupes organisés est souvent discutable et contestée, le dialogue avec les territoires voisins peine à se structurer...

Dans ce contexte pavé d'incertitudes, nous souhaitons insister en guise de conclusion sur les préconisations énoncées par nos interlocuteurs qui suggèrent l'impulsion d'un second souffle à l'occasion de cette période de transition. Un acteur a plaidé en la matière l'anticipation : « La mission du conseil, c'est d'avoir un coup d'avance sur la Métro ! ». La suggestion sera ici explorée sur six préconisations et dans deux directions : la première plutôt *pratico-pratique* (trois mesures très concrètes pour améliorer le fonctionnement du C2D) et la seconde plus stratégique (trois ajustements à opérer sur la scène grenobloise pour un meilleur rayonnement symbolique). **Hormis la dernière préconisation, toutes s'appliquent aux deux scénarios.**

Concilier efficacité et proximité

Les préconisations d'ordre technique ou logistique peuvent schématiquement être regroupées sur trois axes : le fonctionnement de l'équipe salariée, le travail en commissions et les modules de « conférences » mis en place par le C2D. Elles correspondent aux souhaits émis par la plupart de nos interlocuteurs pour que les impératifs d'efficacité ne priment pas sur une écoute fine des attentes et des initiatives de la société civile (et vice versa).

1. **Une équipe salariée plus musclée** : l'énorme charge de travail confiée actuellement aux deux chargées de mission (elles furent trois à une période) est mécaniquement focalisée sur des missions organisationnelles et rédactionnelles (contacts, logistique des

réunions et des groupes, compte-rendus, lettre), et ce au détriment d'un travail d'animation, de capitalisation et d'orientation. Hors initiés, leur visibilité est quasi-nulle à tous les niveaux (rôle, localisation, statut...). Il paraît indispensable qu'un secrétariat canalise une partie de ces tâches afin de dégager du temps moins logistique, dans l'esprit d'une petite administration d'état-major, afin que ces cadres territoriaux soient en mesure de ménager des temps conséquents de rencontre avec les mondes de l'administration territoriale, du système politique local et de la société civile organisée (associations et milieux professionnels). Rappelons qu'avec leur président, les chargés de mission sont les seuls médiateurs transversaux et généralistes de la structure. Cette fonction est vitale pour donner de la cohérence et une identité au C2D.

2. **Des commissions plus contractualisantes** : même si la diversité du travail en commissions rend toute préconisation difficile, il semble qu'un effort prononcé doit être engagé pour ne pas lier les commissions au seul dévouement de leur responsable (souvent membre du bureau). Ce souci de structuration doit se concrétiser (comme c'est parfois déjà le cas) par des partenariats officiels et précis avec des associations, des équipes de recherche, des formations universitaires et des entreprises. Les commissions du C2D doivent problématiser explicitement leur démarche et la délimiter pour faire référence dans les débats. Ajoutons que cette formalisation-spécialisation des travaux doit aussi permettre d'élargir le cercle des « fidèles », notamment en veillant à rajeunir et à féminiser les groupes de travail.
3. **Des conférences plus agissantes** : les conférences administratives et les conférences de développement doivent constituer, au sein de la Métro, deux temps forts de mise en intelligence des nouvelles responsabilités et compétences assumées par la communauté d'agglomération. L'option actuelle (transfert d'information, affichage d'intentions, prises de contacts) doit progressivement évoluer vers un système d'articulation des demandes de la société civile (organisée et informelle) vers les services techniques d'une part (conférence administrative) et vers les élus de l'agglomération d'autre part (conférence de développement). Les conférences doivent progressivement devenir « agissantes » au sens technique du terme : conçues comme des espaces de concertation-coordination en vue de modifier les procédures d'action publique et de peser sur les agendas politiques de la Métro et des communes qui la composent.

En dépit des apparences, ces trois préconisations techniques ne signifient pas nécessairement que le C2D doit perdre son statut de « cheval léger » (« de danseuse » diront certains) du pouvoir d'agglomération. Elles soulignent simplement l'urgence qu'il y a à prendre au sérieux l'hypothèse selon laquelle la définition des priorités d'action publique nécessite, dans les agglomérations, que la « mise en interaction des idées » soit explicitement discutée et repensée et que l'articulation entre les enjeux techniques et politiques soit moins opaque. Cela nous amène naturellement aux révolutions plus culturelles et qualitatives que cette transition suggère dans le même temps.

Le temps des métropoles-providence

Les préconisations plus stratégiques concernent les améliorations envisageables pour que le C2D communique et soit identifié à la hauteur des missions qu'il doit assumer. Le déficit d'image d'une structure n'est pas un problème en soi, mais il devient un handicap lorsque cette dernière a précisément pour fonction de porter des idées, de construire des référentiels, de cristalliser des identités et des ambitions collectives. L'Etat providence a longtemps piloté cette fonction avec réussite en structurant des espaces publics ad'hoc (commissions du plan, cellules dans les ministères, missions interministérielles, concertations syndicales, enquêtes publiques...). Les métropoles devront sans doute pour partie, avec les Régions et l'Union européenne, s'approprier demain cette fonction d'animation pour construire un grand récit sur l'identité et sur la cohésion sociale des territoires. Le C2D de GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE devra se positionner sur trois défis en particulier : sa lisibilité au sein de l'agglomération, son rôle de médiateur entre la société civile et le système politique à l'échelon métropolitain, et enfin sa filiation au mythe du « laboratoire grenoblois ».

4. **Une communication décalée** : dans le concert des grandes agglomérations, la Métro a pour double particularité d'une part de posséder une ville-centre et des villes périphériques très soucieuses de leur souveraineté municipale, et d'autre part de ne pas avoir transféré les compétences culturelles à l'échelon communautaire. Cette situation entraîne, de facto, une communication subtile pour le C2D : il lui faut exister sans empiéter sur les dynamiques associatives municipales et sans décliner une identité culturelle « Métro » trop artificielle. Nous suggérons ici que le C2D recrute un « communicant » pour mettre en scène les activités du C2D à partir d'actions symboliques originales. Sa mission consistera à imaginer, avec chaque commission et groupe « Réflexe », un mode d'interpellation des médias ciblé sur les

spécificités portées par le C2D et appuyé sur un support adapté (événement, spectacle, affiche, émission radio, télévision locale...).

5. **Un conseil citoyen du Grand Grenoble** : le second défi du C2D concerne son positionnement dans la multiplicité des arènes de débat de la région urbaine grenobloise. Il existe plusieurs espaces déjà institués (les « jeudis de l'agglomération », des réunions publiques thématiques, le PDU, le schéma directeur, etc...) et plusieurs forums territorialisés de controverses au sein des collectivités locales (quartiers, commissions, territoires d'intervention délimités par le conseil général de l'Isère et par le conseil régional Rhône-Alpes...). En partenariat avec la mission Prospective de la Métro et la fédération des associations de quartier, on pourrait imaginer que le C2D s'engage à coordonner chaque année un « conseil citoyen du Grand Grenoble » associant à l'agglomération grenobloise le Grésivaudan, le Voironnais, le secteur Sud et les trois massifs voisins. Il s'agirait ici d'accompagner et de baliser la montée en puissance des paroles dites « citoyennes » à l'échelle de la métropole en pointant du doigt tous les problèmes collectifs qui exigent nécessairement des diagnostics partagés à cette échelle. Le rôle de ce *conseil citoyen* est d'abord d'élaborer des procédures favorisant la construction d'une opinion publique plurielle et pluraliste.
6. **Un C2D résolument laboratoire ?** Cette dernière préconisation concerne surtout l'hypothèse du second scénario, celui centré sur l'innovation et les projets expérimentaux. Tout au long du rapport, nous avons insisté sur la relation singulière que le C2D a entretenue avec l'histoire de son territoire, que ce soit au moment de la création de la structure (avec le souhait de fonctionner hors des sentiers battus) ou dans les premiers chantiers engagés (avec la triple volonté de dépolitiser les débats, d'affirmer une expertise indépendante et de défricher de nouveaux chantiers d'action collective). Nous avons aussi souligné que tous les conseils de développement étaient confrontés en France à une situation participative et délibérative assez inédite parce qu'ils étaient en quelque sorte condamnés à baliser une feuille de route visant à gérer la crise de leur propre légitimité. Il y a à Grenoble une exemplarité particulière en matière de d'innovation municipale et de dynamiques citoyennes. Nous souhaitons conclure ce rapport en invitant les membres du C2D et de la Métro à assumer cet héritage ensemble. La *métropole providence* de demain implique que le « coup d'avance » porte sur l'invention de corps intermédiaires assurant un

meilleur phasage entre la société civile et le système politique. Cette dernière préconisation n'engage naturellement que ses auteurs : donner publiquement et politiquement au C2D un statut de « laboratoire de la décentralisation », c'est renouer avec la tradition du « mythe grenoblois », c'est pendre des risques, c'est énoncer une dynamique susceptible de survivre, aussi, aux contraintes du calendrier électoral. Le C2D de GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE devra dans cet esprit énoncer ses grandes orientations et ses règles de renouvellement avant les prochaines élections municipales et avec le concours de tous les groupes politiques du conseil communautaire.

ANNEXES

Liste des personnes rencontrées

Président :	Gérald DULAC
Vice-présidents :	Monique VUAILLAT Jean VANOYE Pascal MERCIER
Membres porteurs de projet :	Pierre ARNAUD Gérard MANCRET Georges OUDJAUDI (invité) Marie-Christine SIMIAND
Membres du C2D :	François HOLLARD Malcom BENNET Honoré COQUET
Salariée du C2D :	Gaëlle POUESSEL Julia SEYFRIED Emmanuelle BERTRAND
Pour les agents de la Métro :	Serge DARMON Geneviève DUVAL Jean-Michel EVIN Bruno JANSEM

Bibliographie

L. Blondiaux, Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002.

M. H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.

P. Duran, J. C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, n° 4, 1996.

E. Grossman, S. Saurugger, *Les groupes d'intérêt : Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, 2006.

E. Grossman, S. Saurugger, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, 2006.

B. Jouve, "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue française de science politique*, vol. 55, n°2, 2005.

P. Lascoumes, J.P. Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, n°42, 1998.

M. Le Galic, *La démocratie participative - Le cas nantais*, L'Harmattan, 2004.

B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? (Esquisse d'une théorie de la délibération politique) », *Le Débat*, n°33, 1985.

E. Négrier, *La question métropolitaine - Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium, 2005.

P. Pierson, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n° 94, juin 2000

J.-J. Régent, *Démocratie à la nantaise*, L'Harmattan, 2002.

M. Sarda, *Vers une démocratie participative à l'échelle de l'agglomération. L'expérience des conseils de développement*, Mémoire de DESS Techniques de l'Information et de la Communication, Université Paris IV Sorbonne, 2002.