

la durabilité urbaine au travers des conseils de développement: une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée?

Alain Faure, Philippe Teillet

▶ **To cite this version:**

Alain Faure, Philippe Teillet. la durabilité urbaine au travers des conseils de développement: une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée?. Vincent Béal; Mario Gauthier; Gilles Pinson. Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales, Publications de l'Université de Saint Etienne, pp.213-231, 2011. halshs-00660372

HAL Id: halshs-00660372
https://shs.hal.science/halshs-00660372

Submitted on 16 Jan 2012

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.

Chapitre d'ouvrage in *Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales*
sous la direction de Béal (V) et Pinson (G) , parution début 2010

LA DURABILITE URBAINE AU TRAVERS DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT : UNE DEMOCRATIE D'AGGLOMERATION RECOMPOSEE OU REENCHANTEE ?

Alain Faure & Philippe Teillet
PACTE – Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

I. CINQ ENIGMES SUR L'ACTION PUBLIQUE URBAINE 2

Regard de l'intérieur (au cœur d'un conseil de développement proactif) 2
Paroles d'experts (évaluation d'un conseil de développement) 3
Ambiances de colloques (participation à de grands rassemblements d'acteurs) 4
Diagnostics d'étudiants (mémoires de recherche de fin d'étude) 5
Récits de politiques publiques (agenda 21, transports, politique de la ville, culture) 7

II. LA DEMOCRATIE D'AGGLOMERATION EN GESTATION 7

Des tournois éminemment politiques 8
L'intelligence tactique des référentiels hybrides 9
Démocratisation, délibération et configurations locales 10

Références bibliographiques 12

C'est à la croisée du développement durable et de la démocratie participative que sont nés, en France, les Conseils de Développement (C2D). Plus précisément, l'intégration du développement durable parmi les objectifs de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (à travers les lois Voynet du 25 juin 1999 et Chevènement du 12 juillet 1999) a conduit à la création des C2D afin d'impliquer la société civile dans la définition du « bien commun territorial » et de produire ainsi un développement « partagé » des territoires. Remarquons cependant que leur création contribue peu à préciser ce que le développement durable peut être, en particulier en territoires urbains. En revanche, les C2D et les missions qui leur sont confiées en illustrent l'impact essentiellement procédural (Lascoumes, 2005). Leur intervention dans des processus décisionnels territorialisés est en effet un pari sur une transformation de l'action publique portée par une double critique : celle, d'une part, du pouvoir technocratique, et celle, d'autre part, du monopole des élus sur la définition du bien commun. Solution institutionnelle et procédurale à l'expression d'une plus vaste diversité d'intérêts et de valeurs (Lascoumes, 2005), les C2D ont, au moins sur le papier, pour vocation de favoriser la production de choix publics plus collectifs et, par leur pérennisation, l'adaptabilité de ces derniers à des situations complexes et peu stabilisées. Autant d'objectifs qui figurent habituellement parmi les promesses du développement durable.

Parallèlement, les diagnostics concordants sur la progression des agglomérations urbaines comme acteurs politiques majeurs (Leresche, 2001 ; Jouve, 2005 ; Négrier, 2005) ont souligné partout en Europe le problème saillant de leur déficit démocratique. Dès lors, les C2D sont apparus en France autant comme des instruments de compensation de ce déficit que comme des instances devant incarner une façon plus « durable » de faire des et de la politique (nouvelle échelle, nouveaux enjeux, nouveaux acteurs, nouvelles procédures, etc.). Les C2D se trouvent donc à la jonction de dynamiques de compensation et d'innovation qui apparaissent à la fois sur le terrain politique (la qualité de vie démocratique dans les agglomérations) et sur celui des politiques publiques (les C2D comme lieux de la reproblématisation des enjeux territoriaux). A travers eux, la démocratie d'agglomération est

indissociable d'une tentative pour inscrire dans un organe et des procédures les changements annoncés par les promoteurs du développement (urbain) durable.

Nous proposons de discuter cette possible dynamique de compensation et d'innovation en deux temps : en détaillant d'abord, sur un mode descriptif, cinq énigmes tirées d'enquêtes récentes consacrées à la démocratie participative à l'échelle des communautés d'agglomérations (I), puis en présentant ensuite, sur un mode plus analytique et synthétique, les formes de politisation, de hiérarchisation et de formulation des intérêts en présence (II). Les initiateurs du présent ouvrage collectif nous ont interpellés sur l'utilité de considérer le développement urbain durable comme une catégorie analytique à part entière. Le questionnement nous a incités à conclure cette seconde partie sur les facteurs d'innovation et de démocratisation portés par les C2D, et d'étudier ainsi leur lien avec le concept de durabilté urbaine.

Sur le plan méthodologique, nos analyses reposent sur une série de données collectées lors d'enquêtes sur les conseils de développement, mais elles proviennent aussi de travaux de recherche ou d'évaluation portant sur l'évolution des collectivités locales, sur différentes politiques publiques, sur des dispositifs de démocratie participative et sur des projets de développement local. Cette hétérogénéité des sources pose d'emblée un problème de méthode : le recueil des informations ne s'inscrit pas dans un protocole d'enquête bien défini, l'objet « Conseil de Développement » et plus encore celui « développement durable » étant progressivement devenus des préoccupations de recherche sans que nous ayons balisé en amont les conditions scientifiques de leur observation. Ce constat a une incidence sur la nature de nos diagnostics : nos hypothèses conclusives sur le lien entre la « durabilité urbaine » et d'éventuelles formes délibératives de démocratisation des espaces politiques urbains doivent être entendue au prisme d'une grande hétérogénéité de données et de la fragilité initiale de notre appareil d'enquête. La démarche possède un caractère résolument exploratoire au vu du matériau fragmentaire et composite que nous avons mobilisé (des entretiens, le suivi de réunions publiques, l'encadrement de mémoires d'étudiants…). Aussi, pour limiter les risques de surinterprétation et pour permettre au lecteur des comparaisons avec d'autres sources d'information, nous procédons dans la première partie à une présentation par énigmes (par définition non totalement résolues) des cinq principales sources d'information utilisées.

I. CINQ ENIGMES SUR L'ACTION PUBLIQUE URBAINE

Sur la forme, nous avons choisi d'adopter le style clinique du compte-rendu d'enquête policière : énoncer le mystère à éclaircir (la construction partagée d'un bien commun urbain), repérer les différents protagonistes (citoyens, élus, experts, technocrates, usagers, militants, groupes d'intérêts…) et prendre en compte les mobiles apparents ou plus souterrains (l'environnement, la participation, la solidarité…). On notera que la catégorie « développement urbain durable » est ici appréhendée comme un construit social et comme une notion véritablement « saisie » par une impressionnante diversité d'acteurs en raison de sa plasticité et de sa capacité « d'attraction de sens ». Précisons enfin que nous avons volontairement simplifié le diagnostic afin d'extraire, sur chaque terrain présenté, des résultats susceptibles d'être mis en comparaison et en discussion dans la seconde partie et au sein de la communauté académique.

Regard de l'intérieur (au cœur d'un conseil de développement proactif)[1]

Le premier terrain d'enquête est lié à des responsabilités prises au sein d'un conseil de développement par l'un des signataires de cette communication. L'implication pendant 3 ans dans le conseil de développement de l'agglomération d'Angers (2002-2005) a permis d'établir une première grille de lecture concernant les modalités de constitution de l'expertise d'agglomération. L'énigme angevine de départ pourrait être formulée dans les termes suivants : comment les responsables d'une

[1] Pendant plusieurs années, Philippe Teillet a été membre du conseil de développement de la communauté d'agglomération d'Angers, exerçant notamment des fonctions de rapporteur pour la commission Agenda 21 de cette structure.

agglomération (des élites réputées « modernistes ») intègrent-elles dans leur culture managériale un dispositif participatif *top down* dont les principes sont susceptibles de transformer le dialogue social en place ? Les protagonistes sont les personnalités (issues du conseil de développement, du monde politique et des services administratifs de la métropole) qui voient dans le C2D un nouvel outil de management public. Le mobile apparent est le double souci de performance publique et de décloisonnement des débats grâce à des espaces de délibération associant de façon plus ouverte les groupes d'intérêts qui occupent le territoire de l'agglomération. Trois années d'observation *in situ* et *in vivo* nous ont montré que la reconnaissance des autres acteurs de la vie publique locale pouvait être obtenue en optant pour un certain mimétisme institutionnel (en particulier à l'égard des CESR) ; que la consultation des groupes d'intérêt au sein de ces instances mettait en cause des hiérarchies établies entre eux de longue date (les intérêts économiques et sociaux parvenant mal à y exercer leur rôle dominant habituel et ce au bénéfice d'organisations ordinairement plus éloignées du pouvoir politique mais plus performantes sur les questions soumises au C2D) ; qu'une forte personnalisation apparaissait néanmoins dans leur fonctionnement où les ressources de certains acteurs et leurs échanges réguliers comptaient beaucoup ; enfin, que l'expertise et l'habileté tactique de certains membres leur permettaient sur quelques dossiers – mais pas tous, loin de là – de peser sur les orientations de l'action publique (Teillet, 2007b).

Paroles d'experts (évaluation d'un conseil de développement)[2]

Le deuxième terrain d'investigation concerne l'étude, pendant six mois, du fonctionnement du C2D de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. En octobre 2006, nous avons présenté à ses membres un rapport en trois parties (Faure, Teillet ; 2006), la première insistant sur les *sentiers de dépendance* du conseil, la deuxième pointant les fragilités et les innovations liées à son activité, et la troisième enfin formulant deux scénarios pour l'avenir (la standardisation ou l'expérimentation). Au terme de ce travail, l'énigme grenobloise pourrait s'énoncer dans les termes suivants : pourquoi la traçabilité des idées produites par un Conseil de Développement est-elle à ce point difficile à cerner et à organiser ?

Le cas grenoblois nous a surpris en raison du décalage constaté entre l'importance des diagnostics et leur faible degré de formalisation et de capitalisation. L'effervescence consultative était souvent référée à la tradition participative grenobloise, à son vaste tissu associatif et au dynamisme de sa vie intellectuelle. Mais nous avons pu aussi observer la forte « perte en ligne » que ce processus générait alors même que la communauté d'agglomération connaissait des transformations en profondeur avec l'élargissement de ses compétences et de ses responsabilités gestionnaires. La quasi absence de règles du jeu s'est révélée une arme à double tranchant en termes d'efficacité. Elle a certes favorisé l'expression multiforme de la demande sociale et suscité des formules délibératives originales. Mais elle a surtout enfermé la structure dans un jeu de rôle illisible et apparemment assez stérile. De prime abord, la dynamique délibérative impulsée par le C2D n'a jamais vraiment pu peser sur les tournois d'action publique de l'agglomération grenobloise. Même si les débats d'idées ont été nombreux, nourris et intenses en interne, des cloisonnements multiples semblent avoir limité les transferts d'idées et d'innovations, les ont bridé, voire les ont explicitement ignorés. La circulation des expertises participatives a buté sur trois obstacles en particulier : une administration intercommunale beaucoup trop focalisée sur ses enjeux de réorganisation interne pour accepter pareille ouverture des diagnostics ; des élites politiques accaparées par le pilotage des programmes sectoriels et par une régulation au jour le jour des tensions intra et intercommunales ; enfin, un conseil de développement fermement opposé à professionnaliser sa propre logistique (ses salariés assurant seulement le secrétariat des rencontres) et promouvant une dynamique prospective sans connexion avec les enjeux politiques et techniques de la communauté d'agglomération. En termes de « dévoilement », ces constats nous incitent à souligner que les « citoyens éclairés » de l'agglomération grenobloise se sont investis dans le processus consultatif et délibératif du C2D autour de la croyance forte que c'était la gouvernance des idées qui produisait du sens et des impacts sur les priorités stratégiques de politiques publiques. Force est de constater que tous les diagnostics très orientés sur le développement durable

[2] Alain Faure et Philippe Teillet ont réalisé une enquête de 6 mois au sein du conseil de développement de l'agglomération grenobloise sur une commande d'évaluation formulée par cette structure.

(gestion des déchets, transports doux, planification urbaine, logement social…) ont été en quelque sorte victimes de cette croyance vertueuse, au sens où en l'absence de tactique politique et de leviers techniques, les interpellations auprès du « gouvernement d'agglomération » ne se sont pas suivies d'effets immédiats. Le bilan sur la traçabilité des « bonnes pratiques » formulées par cette instance agréée de démocratie participative et de développement durable est donc assez maigre sur le court terme (6 ans), et rien ne permet de pronostiquer une inversion de tendance dès lors qu'une césure importante est maintenue entre la société civile organisée et les instances techniques et administratives de gestion des services publics urbains.

Ambiances de colloques (participation à de grands rassemblements d'acteurs)[3]

Le troisième terrain de recherche est constitué par l'étude des manifestations organisées par des Conseils de Développement pour que leurs membres partagent et échangent des expériences. Nous avons assisté à plusieurs de ces temps forts au cours desquelles des « militants » ont débattu sur les projets, les valeurs et les espoirs qu'ils plaçaient en s'investissant dans des C2D. Le bilan sur une dizaine de grands rendez-vous de ce type (auxquels nous avons assisté, souvent sollicités avec un rôle d'expert) permet de discuter l'énigme des valeurs communes qui irriguent le processus de démocratie participative urbaine : sur quels systèmes de croyances les individus argumentent-ils le temps et l'énergie qu'ils consacrent au fonctionnement des conseils de développement ? Les protagonistes (les membres des conseils de développement) sont-ils une catégorie sociologiquement identifiable ? Les mobiles apparents (la citoyenneté, l'engagement militant, la pluralité des opinions…) forment-ils un corpus de doctrine homogène ou différencié ?

Au fil des rencontres, nous nous sommes rendu compte que ces temps d'échanges favorisaient d'abord des prises de position conflictuelles sur trois dimensions de l'engagement militant : la relation à l'élu local, la conception de l'expertise et la participation à la décision politique. La question de la relation à l'élu local est la thématique la plus immédiate dans les prises de position. Dans ces rassemblements, presque tous les orateurs l'abordent en commentant avec vigueur la difficulté du dialogue avec les délégués communautaires, souvent sur un mode très personnalisé. Cette manifestation frontale de désamour est en général commentée avec humour, illustrée par une liste hétérogène de dysfonctionnements et de malentendus, avec des procès nourris sur l'incompétence, l'instrumentalisation et l'autoritarisme des élus locaux. Dans ces moments d'échanges « communautaires » (au double sens d'une communauté de membres investis sur un espace communautaire), nous avons été surpris par la charge émotive des témoignages et de leurs ressorts symboliques. La participation fait penser à la petite madeleine de la démocratie locale (Faure 2004), elle relève d'une certaine évocation du bonheur en politique : furtivement rencontré grâce à des engagements fondateurs et vécu comme un petit bout d'universalité (une représentation du monde pour construire la cité)[4]. La démocratie participative véhicule des mots fétiches (la proximité, le citoyen, la solidarité, le projet, le pragmatisme…) qui sont avancés en opposition avec les mots du pouvoir local (l'impartialité, l'usager, l'équité, le dispositif, la charte…). Cette défiance n'est pas feinte. Même si elle s'alimente d'une critique des pratiques politiques traditionnelles, elle participe surtout à la structuration d'une identité de *challenger* dans le champ politique local. Les assemblées de C2D véhiculent et cultivent volontiers une posture d'indignation, de contestation ou d'opposition par rapport aux assemblées électives (même si, dans certains conseils de développement, les élus communautaires sont membres permanents). Le deuxième registre de positions conflictuelles concerne le type d'expertise produit par les instances consultatives : lorsqu'ils se rassemblent, les C2D trouvent rapidement un terrain d'entente pour dénoncer le monopole et l'arrogance des modes d'expertise traditionnels mobilisés par les collectivités locales et par l'Etat (administrations, consultants, filières spécialisées). Le clivage le plus apparent concerne le combat pour que les expertises profanes trouvent

[3] Ces manifestations ont des statuts dont la diversité transparaît avec leur intitulé : la 1ère rencontre des conseils de développement de la Charente (21/10/2006 - Richemont), des rencontres régionales de conseils de développement de Rhône-Alpes (18/05/2005, 09/09/2006 et 27/11/2006 - Charbonnières les Bains), une rencontre nationale des conseils de développement (12-13/10/2006 - Perpignan), un colloque « Démocratie locale : osons innover » (16-17/11/2007 – Grenoble), la 1ère Rencontre mondiale de la participation (10-11/12/2007 – Lyon et Grenoble).

[4] Rappelons que chez Proust, l'évocation du bonheur provenait moins du goût de la madeleine que du passé qui s'y trouvait associé, et de la totalité du monde d'alors que le jeune Marcel imaginait depuis Combray.

leur place et leur légitimité face aux expertises savantes. Mais la question de la professionnalisation des diagnostics divise aussi les orateurs en fonction du degré de ruralité des conseils et de l'identité socioprofessionnelle des « citoyens lambda » qui s'expriment[5]. Le troisième thème de tension enfin concerne le rôle des C2D dans la prise de décision politique. De façon récurrente, des intervenants déplorent qu'à travers eux la démocratie participative reste confinée à une fonction de faire-valoir de la démocratie représentative, sans moyens conséquents ni leviers réels pour contraindre les assemblées d'élus. Les débats prennent une tournure technique lorsqu'il s'agit de savoir comment les C2D peuvent se saisir d'un dossier (saisine ou auto-saisine), ils apparaissent plus politiques sur les enjeux de contrôle de l'activité des intercommunalités et sur l'obligation de consultation pour traiter des sujets sensibles (notamment en matière d'urbanisme et de transports). L'idée d'un « Grenelle de la participation » a récemment été évoquée dans l'une de ces rencontres, illustrant la situation paradoxale d'une communauté émergente qui revendique des espaces de liberté pour faire circuler les idées mais qui déplore néanmoins le manque de cadres et de règlements pour institutionnaliser ces nouvelles pratiques de démocratie délibérative. Notons enfin que la notion de « développement durable » est en général considérée comme un objectif implicite (certains C2D ont même accolé l'adjectif « durable » à leur intitulé), comme une croyance vertueuse et consensuelle qui échappe aux enjeux politiques et qui rassemble sans discussion possible toute la communauté des militants. Pour filer à nouveau la métaphore proustienne du souvenir de la petite madeleine, ce sont surtout les experts qui décrivent la saveur perdu de la transversalité et du pluralisme, cet état collectif du bonheur où la société était réconciliée avec elle-même…

Diagnostics d'étudiants (mémoires de recherche de fin d'étude)[6]

Un quatrième terrain peut être défriché grâce au concours des étudiants qui, chaque année, consacrent tout ou partie de leur mémoire de recherche à l'étude des Conseils de Développement. A l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, nous avons pu orienter de nombreux travaux sur la « boîte noire » des intercommunalités rurales et urbaines depuis 1999. Il faut reconnaître qu'au départ, ce sont surtout les structures de « pays » qui ont mobilisé l'attention des étudiants, sans doute parce que l'idéologie du « développement local » promue par la communauté professionnelle et militante des agents de développement véhiculait l'idée que les zones rurales étaient particulièrement affûtées en matière de démarches participatives. A cette époque, les enquêtes en milieu urbain privilégiaient plutôt des approches techniques sur les rouages inédits de la politique de la ville, des programmes européens et de certaines politiques sectorielles. La démocratie participative restait l'affaire des villes centre et de dispositifs inscrits à l'échelle du quartier et focalisés sur des attentes de proximité. Avec le recul, il apparaît que la principale énigme communautaire mise en équation par ces mémoires concerne la crise de légitimité des instances intercommunales. Les protagonistes de cette tension sont le cercle restreint des leaders des C2D (les membres du bureau, les présidents de commission, les militants engagés). Le mobile apparent du désaccord concerne un objet classique en science politique (le pouvoir) auquel s'attache le soupçon de multiples dérives qualifiées de « politiciennes » (le clientélisme, les abus de pouvoir, l'immobilisme…).

Les étudiants portent sur cette tension un regard particulier en raison des fortes qualités d'empathie qu'ils développent au contact des acteurs de terrain. Si leur posture de départ est souvent orientée (à la fois en affinité avec les représentants des citoyens et en défiance vis à vis des élus locaux), une perception plus nuancée se dessine, au fil des entretiens, pour décrire cette opposition. Leur parcours progressif visant à objectiver le clivage entre la société dite civile et la politique dite politicienne permet de tirer trois types d'enseignements précieux sur l'inachèvement actuel de la démocratie intercommunale.

---

[5] Lors d'une rencontre de C2D en Poitou-Charentes, un expert avait présenté les résultats d'une grande enquête par questionnaire consacrée au profil sociologique des membres de C2D de cette région. Ce bilan chiffré montrait sans équivoque comment la catégorie des « quadras électifs » dominait les arènes participatives (43%) tandis que la catégorie des « habitants impliqués » (24%) peinait à prendre des responsabilités et que celle des « retraités associatifs » (33%) reflétait une conception très catégorielle de la représentation des « forces vives » (sur le mode des conseils économiques et sociaux). Les résultats furent accueillis dans un silence de cathédrale…

[6] Des mémoires de 3ème année et de master ont été encadré régulièrement depuis 1999 sur l'étude des dynamiques intercommunales participatives en milieu rural comme en milieu urbain.

Tout d'abord, les mémoires montrent des différences importantes entre les « postures citoyennes » dans les « pays Voynet » et dans les communautés d'agglomération. Malgré des discours militants relativement similaires, les « espaces citoyens » ne s'organisent pas de la même façon selon la densité démographique et selon l'offre en expertise des territoires observés. Il apparaît notamment que les espaces urbains sont majoritairement investis par des représentants de corps intermédiaires structurés et historiquement situés, alors que les élites participatives des espaces ruraux et périurbains se mobilisent à partir de repères catégoriels moins affirmés et sur des projets plus contextualisés. De ce fait, le dilemme de la représentativité des C2D est traité assez différemment dans les deux cas : les membres des C2D urbains conçoivent plutôt leur rôle à partir d'une conception de l'intérêt général inscrite dans une tradition spécialisée et concurrentielle de l'expertise, tandis que les représentants des C2D de pays sont beaucoup plus sensibles à des enjeux locaux et à la multiplicité des diagnostics. Ces « petites musiques participatives » génèrent des ressorts politiques différenciés : les arènes urbaines sont souvent dominées par des « élites participatives » qui appuient leur légitimité sur des diagnostics professionnalisés, alors que les arènes rurales fonctionnent plus par conviction (s'engager sur une cause) puis par mimétisme (trouver des solutions en important des « bonnes pratiques »).

Deuxièmement, les mémoires d'étudiants permettent de procéder à une typologie des « élans participatifs » urbains. Derrière la profusion des dispositifs et programmes mis en place par les C2D se profile en effet une grande diversité de conceptions sur la consultation, la délibération et la mesure de l'opinion publique. Pour aller à l'essentiel, les mémoires font le constat qu'il n'existe pas de méthodologie participative dominante mais que chaque agglomération conçoit l'articulation entre le participatif et le représentatif dans les traces de *sentiers de dépendance* qui ne sont pas seulement nationaux (les ministères, les grands corps, les procédures d'enquête publique…). A la différence de ce qui constitue souvent leur modèle de départ (les conseils économiques et sociaux), les C2D sont fortement marqués par l'histoire des institutions municipales et intercommunales. Souvent, leur raison d'être est directement formulée en lien avec une culture politique héritée et codifiée par une configuration territoriale précise. Les variables sont nombreuses : le rapport à l'Etat et à ses administrations déconcentrées, le style d'autorité des leaders politiques, la place donnée aux milieux associatifs et économiques, les protocoles de mise en débats et d'arbitrages des problèmes, l'influence des média locaux… Ces variables véhiculent une histoire et des rituels politiques qui diffèrent parfois radicalement d'une région urbaine à l'autre.

Troisièmement enfin, les mémoires permettent de mieux identifier les germes d'un malaise propre au processus de décentralisation et plus encore à l'intercommunalité : le fossé jugé croissant qui sépare les périmètres institutionnels, les arcanes politiques et la réalité quotidienne des « territoires vécus ». Lorsqu'ils se saisissent d'un dossier, les membres des C2D urbains doivent appréhender une série de défis d'ordre sociétal (la cohésion sociale, la protection de l'environnement, le développement économique…), et l'échelle de l'agglomération favorise souvent des diagnostics éclairants. Pour autant, elle ne permet pas mécaniquement de trouver des solutions à la hauteur de ces défis qui ne sont pas posés dans le cadre classique de l'Etat providence. Face à cet obstacle presque conceptuel (penser l'intérêt général à l'échelle des intercommunalités politiques en place), le malaise des représentants de la société civile se traduit par des positions souvent virulentes de dénonciation des dysfonctionnements et des dérives du système politique en place. La critique du pouvoir local devient un exutoire idéal pour verbaliser le désenchantement militant. A cet égard, il faut souligner que la thématique du développement durable se construit souvent au cœur de ce malaise, les propositions oscillant entre faire évoluer le système (penser le renouveau politique à partir de nouvelles règles de transversalité et de décloisonnement) et le rejeter radicalement (penser le renouveau citoyen en émancipation des formes instituées de régulation politique).

Récits de politiques publiques (agenda 21, transports, politique de la ville, culture) [7]

C'est à ce stade du bilan qu'il nous semble utile de mobiliser un dernier terrain de recherche : les études sur l'utilisation du « développement urbain durable » comme ressource politique pour formuler des priorités d'action publique dans les grandes collectivités locales. Si cette entrée dépasse largement la question des C2D, elle permet de mieux comprendre le processus de décentralisation sur une donnée sensible qui concerne au premier chef la démocratie participative : l'émergence et la circulation des idées pouvant entraîner des changements de politiques publiques. La décentralisation s'est accompagnée depuis vingt ans d'un renouvellement assez conséquent des grammaires professionnelles et militantes, que ce soit sur les priorités de développement local ou sur les principes gestionnaires du *new public management*. Dans ce contexte, les sésames de la « gouvernance », du « développement durable » et de la « démocratie participative » ont pris beaucoup de place dans les milieux techniques et politiques. Notre dernière énigme porte sur la production de sens liée à ces plaidoyers vertueux : on peut se demander si ces nouvelles façons de formuler la défense de l'intérêt général modifient, dans les agglomérations, la définition du bien commun et les principes même de son énonciation. Les protagonistes peuvent ici être classés selon des critères précis d'origine et de contexte. Quant aux mobiles, bien que très variés, la nouveauté tient au fait qu'ils se cristallisent à la fois sur des perspectives globales (sauvegarder la planète) et sur une position éthique (redonner la parole au citoyen lambda).

De façon subjective, il nous semble possible d'extraire de ces enquêtes deux facettes sur la *mise en récit* du développement durable : on perçoit d'une part l'avènement de discours performatifs, structurés par le lexique et les valeurs du développement durable, et qui sont mobilisés afin de mieux organiser la gestion des villes et des régions ; mais on constate d'autre part la difficulté des élites locales à afficher des valeurs communes à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit d'un déficit en médiation dont l'origine dépasse sans doute largement les cas étudiés. Cette indicibilité est en effet au cœur du processus contemporain de métropolisation des espaces publics : les agglomérations sont les acteurs centraux du renouveau de l'action publique mais elles ne parviennent que partiellement, pour l'instant, à formuler la portée symbolique et politique de cette révolution gestionnaire. Les argumentaires sur la nécessité d'une recomposition des formes d'action publique ne se traduisent pas encore par une dynamique de réenchantement sur les missions essentielles des grandes villes.

II. LA DEMOCRATIE D'AGGLOMERATION EN GESTATION

Ces différents résultats nous informent sur les enjeux politiques tels qu'ils s'expriment dans les conseils de développement des communautés d'agglomération. Il s'agit de coups de sonde sur les liens complexes qui s'établissent entre les citoyens et le pouvoir, entre les idées et les institutions, entre le sens et l'ordre. Chaque équation (la modernité angevine, l'effervescence grenobloise, les élans participatifs, les défiances citoyennes et les récits vertueux) permet d'entrevoir les nouvelles façons de faire de la politique et de concevoir des politiques publiques à l'échelle des intercommunalités urbaines en France. Dans cette seconde partie plus analytique, nous souhaitons évaluer dans quelle

[7] Les quatre recherches mobilisées pour proposer ce diagnostic ne portent pas spécifiquement sur les conseils de développement mais elles permettent d'éclairer certaines facettes de leur évolution. La première (consacrée à la politique ferroviaire durable de six régions françaises) a permis de montrer que le développement durable était instrumentalisé très différemment d'une région à l'autre, chaque collectivité énonçant sa doctrine à l'aide de grands récits territoriaux (la région « éco-citoyenne », « en pointe », « petite mais agissante », « aux avants postes de la durabilité …) et au double filtre de son histoire et de sa conception de la décentralisation (Faure, 2007). La deuxième (consacrée à l'impact des agendas 21 en matière culturelle) a étudié comment les plaidoyers pour la durabilité permettaient aux acteurs d'une part de poser un regard critique sur l'expertise et la technocratie en place, et d'autre part de revendiquer la nécessité d'un pluralisme plus affirmé en termes de diagnostics (Teillet, 2007c). La troisième (consacrée à la place de la politique de la ville dans les projets d'agglomération en Rhône-Alpes) a permis de relativiser l'impact de certaines dynamiques professionnelles et militantes « durables » dans la mesure où les discours spécialisés semblaient toujours rétifs à l'expression d'un horizon « communautaire » plus transversal et plus global (Faure, 2006). La quatrième enfin (sur les intercommunalités qui ont adopté d'importantes compétences culturelles) ne permet pas de repérer des liens explicites entre les objectifs de management culturel et l'affichage d'un récit communautaire solidaire et participatif (Négrier, Préau, Teillet, 2008).

mesure l'objet « durabilité urbaine », saisi au travers des conseils de développement et des procédures qui les impliquent, révèle une évolution des formes de domination politique, notamment lors de la mise en dialogue des intérêts puis leur structuration dans le champ des politiques publiques. Les données recueillies permettent de mettre en discussion des résultats concernant d'une part les lieux de la domination politique (avec la spatialisation des *tournois politiques* à l'échelon intercommunal) et d'autre part les modalités de redéfinition des *référentiels d'action publique* (avec l'hybridation des diagnostics mis sur l'agenda politique). Nous évoquerons enfin, en guise de conclusion, des constats à portée plus générale concernant le lien potentiel entre la durabilité urbaine et le processus de démocratisation des agglomérations.

Des tournois éminemment politiques

Une première façon de lire les résultats consiste à décrypter les formes de domination politique que les C2D urbains révèlent ou contrarient. Cet angle de lecture nous entraîne sur un double constat fort éloigné des douces assonances de la gouvernance urbaine. Il apparaît d'une part que les dispositifs participatifs politisent plus qu'ils ne pacifient les débats et d'autre part que les élus locaux accroissent leurs ressources politiques à l'échelon intercommunal (malgré les importants déficits des gouvernements d'agglomération en légitimité élective et en moyens d'action). Loin de l'antienne apolitique rassurante sur les « bonnes pratiques » de la durabilité urbaine, les *tournois* étudiés promeuvent surtout une forme de pluralisme concurrentiel et souvent asymétrique qui place les instances politiques en position décisive d'arbitrage et de régulation[8].

L'expérience que font souvent et amèrement les membres des C2D est celle de l'autonomie du politique. Le développement durable désigne des enjeux globaux et transversaux à partir de célébrations rituelles investies par la société civile organisée et grâce à des dispositifs de participation citoyenne. Mais cette volonté de décloisonner, de coopérer et de partager butte inéluctablement sur les effets de la différenciation du politique, sur le rappel et les manifestations d'une catégorie particulière de tâches, d'enjeux et de responsabilités qui reste l'apanage des élus majeurs et des technostructures d'agglomérations. La dimension souvent arbitraire des frontières intercommunales, l'impact des territoires électifs (surtout communaux) au détriment des solidarités communautaires, les calendriers imposés aux travaux des C2D, les saisines dont ils font l'objet, le degré d'écoute accordé à leurs travaux, la faible attention prêtée à ce qui apparaît aux yeux des élus comme des cénacles étroits, le privilège accordé à la représentativité issue des élections (Rehfeld, 2006)… Voilà autant d'éléments par lesquels se manifeste la distance entre les forums (que sont les C2D) et les arènes métropolitaines. Au-delà, ce qui est en jeu ici, c'est la préservation par les professionnels de la politique d'une catégorie de ressources leurs permettant de ne pas être véritablement contestés ni concurrencés lorsqu'ils revendiquent le droit de s'exprimer au nom des territoires agglomérés.

Ce constat entre en écho avec les travaux sur les formes de domination politique qualifiées de « gouvernance territoriale » (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007). Incontestablement, les procédures participatives et partenariales sont des ressources politiques qui alimentent la compétition politique de façon plus aléatoire que standardisée, plus asymétrique qu'uniforme, dans une dynamique où la « société civile » se sent souvent instrumentalisée. Loin d'être dissoute dans les instruments, la question du pouvoir semble spécifiquement posée pour chaque configuration territoriale, en fonction de chaque contexte d'action publique : les tournois d'agglomérations sont des scènes d'affrontement spatialement situées où se codifient dorénavant les conditions d'accès au jeu politique et les formes concrètes de mise en confrontation des intérêts.

[8] La notion du *tournoi d'action publique* (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) permet d'appréhender la production territorialisée du bien commun comme le résultat d'interactions entre des acteurs portant des identités et des intérêts contradictoires. Au sein de chaque tournoi politico administratif, les identités s'affrontent et entrent en négociation selon un mode particulier : *« le résultat ne se traduit pas par la victoire radicale d'un point de vue sur l'autre, mais organise plutôt un changement relationnel entre des positions à l'intérieur d'un système de relation stable »* (p. 43). L'approche par les tournois est utile car elle permet de voir comment chaque agglomération produit sa représentation des problèmes au gré de la mise en relation et en interaction des acteurs et des institutions.

L'intelligence tactique des référentiels hybrides

Une seconde façon de lire les résultats consiste à étudier l'impact des C2D sur la traduction des intérêts en priorités d'action publique. En science politique, beaucoup de travaux cherchent d'une part à comprendre comment les débats d'idées nourrissent la décision publique et d'autre part à identifier les rouages de cette médiation entre la demande sociale et sa traduction en programmes d'actions.

Les C2D offrent un terrain d'observation privilégié car ils montrent que les revendications portées par la société civile organisée deviennent audibles lorsqu'elles s'inscrivent dans un processus de traitement des problèmes à la fois spécialisé et professionnalisé. L'absence de mécanismes majoritaires au sein des C2D, ainsi que le respect dont y bénéficient les expertises sectorielles (de la part de leurs membres, des élus communautaires et des techniciens d'agglomération), tendent à favoriser des processus délibératifs fonctionnant au consensus. Dans ces conditions, le meilleur moyen d'obtenir l'assentiment le plus large consiste à donner raison à chacun (à intégrer comme position du C2D le catalogue des différentes positions). Toutefois, la qualité des travaux menés par certaines commissions peut favoriser une forme de « délibération collaborative » (Grossman, Saurugger, 2006). Les compromis témoignent alors d'une évolution et d'une convergence des positions, les C2D cherchant à favoriser la production d'une intelligence collective qui rappelle les principes du développement durable[9].

Même si les travaux des C2D restent marqués par le cloisonnement sectoriel et par des rapports très émoussés (voire d'évitement) entre les intérêts représentés, les apprentissages que font au cours du temps les membres les plus investis les mettent en mesure de développer une intelligence tactique et, ce faisant, d'influer sur les processus décisionnels. Nos enquêtes montrent que la frontière entre les *insiders* et les *outsiders* du système politico-administratif est moins prégnante que par le passé lorsque les C2D provoquent des hybridations de diagnostics sur des secteurs d'intervention publique en crise. Les controverses (parfois très vives) ouvertes sur la politique des transports, sur le logement social ou sur les grands équipements d'une agglomération offrent par exemple de beaux terrains de révélation de ce déplacement des frontières. Chaque fois que les secteurs spécialisés ne parviennent plus à faire entendre leurs *référentiels* construits sur une triple rationalité technique, professionnelle et politique, la « société civile organisée » possède une réelle fenêtre d'opportunité pour argumenter des hybridations, des transversalités et des décloisonnements dans les façons de penser l'intervention publique.

Il nous semble donc que, malgré l'hétérogénéité des données rassemblées, la présentation des cinq énigmes et des deux tendances permet de récuser la thèse du C2D comme instrument supplémentaire au service de la domination des élites politiques sur les territoires urbains recomposés. Si leur logique de départ reste éminemment *top down* (imposée par la loi et structurée par les états majors communautaires), les C2D urbains ne peuvent pas être véritablement maîtrisés par leurs géniteurs. Leur composition s'impose en partie à ceux qui les composent ; les représentants d'organisations sollicitées disposent d'une large autonomie ; les expertises recherchées perturbent les hiérarchies de représentativité des différents groupes d'intérêt locaux. Saisis par les instances communautaires, les membres des C2D utilisent fréquemment leur faculté d'auto-saisine et peuvent à l'occasion ouvrir leurs débats à des organisations ou à des acteurs non membres, publiciser leurs travaux ou entrer de plein pied dans des controverses publiques. Enfin, leurs membres les plus investis peuvent développer diverses stratégies pour tenter de perturber le jeu politique local et parvenir ainsi à exercer une influence sensible sur les choix métropolitains. Autrement dit, les C2D sont à la fois le cadre et l'instrument de luttes politiques, introduisant plus de collectif dans les controverses territoriales.

Incontestablement, la dimension participative reste le maillon faible des dispositifs étudiés. Le citoyen lambda est absent et lorsque ce n'est pas le cas, sa dimension de citoyen « ordinaire » peut laisser dubitatif dans la mesure où il s'agit le plus souvent d'individus fortement investis dans la vie publique. Néanmoins, le cercle des acteurs invités à mettre en débat des choix publics s'élargit grâce à eux et il est probable que cet apprentissage suscite des vocations politiques (les listes aux élections

[9] Ces principes sont connus : juger le développement économique du point de vue de ses conséquences sociales ou environnementales, rapprocher les politiques sociales de leurs effets sur le développement économique et la protection des ressources naturelles, concevoir les ambitions environnementales au regard de leurs effets sociaux et économiques…

municipales de mars 2008 donnent des indices concordants sur cette hypothèse). Ainsi, de façon variable d'un territoire à l'autre, les C2D offrent la possibilité à des acteurs sociaux de participer à la définition de certaines décisions et de certaines politiques publiques. En ce sens, ils favorisent une démocratisation à la fois différentielle et sectorielle des choix politiques territoriaux (Duchesne, Muller, 2003).

Démocratisation, délibération et configurations locales

Cette piste sur la démocratisation des espaces politiques urbains nous permet de revisiter, en guise de conclusion, les travaux consacrés à la démobilisation politique et aux diagnostics d'une menace sur la légitimité de l'ordre politique dans son ensemble (Matonti, 2005). Chez les politistes, la tentation est forte de ne voir dans les dispositifs participatifs qu'une simple machine à fabriquer du consentement, à promouvoir des transformations cosmétiques visant essentiellement la reproduction de l'ordre politique (Frieberg, 2007). A l'inverse, Loïc Blondiaux note que l'adhésion des collectivités locales aux dispositifs de participation est une première étape encourageante parce que symbolisant malgré tout la « force civilisatrice de l'hypocrisie » (Blondiaux, 2008). Pierre Lascoumes positive aussi le diagnostic en suggérant que le développement durable constitue une « illusion motrice » qui peut avoir une réelle efficacité (in Smouts, 2005). Déplorant que ces dispositifs participatifs favorisent une nouvelle *évasion institutionnelle* à l'échelon intercommunal, Gilles Pinson plaide pour un effort de transparence sur ces nouveaux « huis clos entre experts et citoyens » (Pinson 2007). Et Vincent Béal souligne (dans l'introduction du présent ouvrage) la logique marchande de cette « modernisation écologique » qui favorise surtout « une nouvelle urbanité socialement sélective ».

On notera pour notre part que dans l'abondance des taxinomies qui sont construites pour penser et classer l'objet « développement urbain durable », les C2D sont habituellement assimilés aux différents dispositifs de la démocratie participative (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005 ; Blondiaux, 2005, Blondiaux, Sintomer, 2002). Nos premières enquêtes sur les C2D nous avaient incités à revenir sur la distinction communément admise entre les registres du participatif, du consultatif, du délibératif et du représentatif (Faure, Teillet, 2006 ; Teillet, 2007). Nous souhaitons conclure le propos en soumettant à la discussion trois propositions qui prolongent ce diagnostic sur l'apparition de nouvelles pratiques démocratiques urbaines et sur le lien potentiel qu'elles entretiennent avec la doctrine du développement urbain durable.

Premièrement, **les C2D sont les lieux d'une critique institutionnalisée des choix métropolitains et, indirectement, de leurs acteurs**. Ils favorisent ainsi des formes de confrontations sur les stratégies et programmes d'agglomération qui nourrissent des interrogations récurrentes sur le partage des rôles entre différentes catégories d'acteurs revendiquant à des titres divers le droit de parler au nom du territoire. Si l'on s'intéresse à l'interdépendance entre les valeurs défendues par les membres des C2D et la représentation que se font les élites politiques du bien commun urbain, on n'échappe pas, en première lecture, à un clivage classique[10] dont les limites ont clairement été analysées sur d'autres dispositifs[11]. Mais cette tension (et cette incompréhension) entre la société civile organisée et les élites politiques d'agglomération ne se traduit pas, sur les terrains urbains que nous avons étudiés, par une répartition des rôles aussi tranchée. On constate au contraire que la « délibération coopérative » des C2D brouille bien des repères sur la confiance politique. Elle met notamment en lumière une activité d'apprentissage collectif où la conflictualisation accompagne de nouvelles formes d'échanges. En interne, les C2D inventent la pluralité des diagnostics, la formulation des consensus, la recherche des recettes performatives. Et dans leur confrontation avec les instances politiques, ils expérimentent l'asymétrie des rapports de forces, le balisage des frontières administratives, la résistance des expertises sectorielles.

[10] D'un côté, les représentants de la société civile organisée se positionnent comme les défenseurs d'une parole citoyenne insuffisamment prise en compte, mais sans parvenir à échapper aux standards d'une action collective normalisée sur ses fondations corporatistes et néo-libérales. De l'autre, les leaders des gouvernements d'agglomération sont sommés de formuler les fondations d'un « intérêt communautaire » qui saurait à la fois prendre en compte et transcender les clivages locaux, mais sans trouver les mots consensuels de ce « vivre ensemble » urbain.

[11] Voir par exemple l'ouvrage collectif sur la CNDP (Blatrix et al., 2007).

Deuxièmement, **les C2D urbains bousculent le processus de politisation des enjeux sur quatre éléments décisifs** : les interlocuteurs légitimes sont dorénavant beaucoup plus nombreux, l'expertise se doit d'être pluraliste, des ressources supplémentaires sont affectées à l'évaluation, et les situations de crise deviennent des fenêtres d'opportunité pour modifier les équilibres en place. Dans le processus complexe de politisation des enjeux locaux, c'est d'abord la défiance des membres des C2D vis à vis du « pouvoir » qui est rendue visible, symbolisant la crise de confiance des « citoyens ordinaires » dans les instances politiques. Mais si cette défiance s'exprime souvent en milieu rural sur le registre du malaise politique et du découragement, elle favorise en milieu urbain des déclinaisons beaucoup plus stratégiques concernant la mobilisation des ressources politiques pour orienter les programmes d'action.

Troisièmement enfin, **il apparaît que les C2D contribuent à la recomposition des systèmes politiques urbains et des représentations qui en sont faites, selon des orientations qui diffèrent d'une configuration territoriale à l'autre**. Les Conseils de Développement constituent une catégorie nouvelle d'institutions et de rôles sociaux dans la mesure où ils participent à une transformation protéiforme des conditions de cristallisation politique des idées et des intérêts. On retrouve aussi cette évolution souterraine sur les scènes régionales (Gourgues, 2008) : les dispositifs participatifs qui invoquent le développement durable révèlent une conflictualité spatialisée qui bouscule les croyances sur la démocratie[12]. Si ces croyances articulent depuis deux siècles quatre grands principes qui sont toujours d'actualité (des élections à intervalle régulier, l'indépendance des gouvernés, la liberté d'opinion publique et la décision après discussion), ce socle démocratique est aujourd'hui contesté avec l'émergence d'une « citoyenneté de la défiance » (Rosanvallon 2004) et un « nouvel esprit » porté par les dispositifs participatifs (Blondiaux 2008).

Assez curieusement cependant, la territorialisation de ces évolutions ne fait pas débat dans les cercles académiques. Tout se passe comme si la montée en puissance des gouvernements régionaux et métropolitains pouvait répercuter ces dynamiques et ces passions mais en aucun cas les organiser, les structurer ou les orienter. Les résultats présentés dans la 1ère partie montrent qu'il y a pourtant beaucoup à apprendre sur la façon urbaine différenciée dont les acteurs agencent dorénavant les principes du consentement et de la distinction. Ni le premier (le consentement par l'élection) ni le second (la distinction des élites) ne sont plus des repères intangibles : le dialogue social local ne se construit pas nécessairement sur le modèle du gouvernement d'agglomération et ce dernier ne se sent pas toujours lié aux régulations catégorielles traditionnellement encadrées par l'Etat nation. De nouvelles croyances démocratiques s'affirment et s'ajustent les unes par rapport aux autres (le débat public, l'alerte, l'expertise profane, le Nimby…) qui entraînent parfois un impact structurant sur la vision du monde des acteurs et sur leur conception du dialogue social. Il faut prendre au sérieux l'étude des expressions territorialisées de cette recomposition politique car il s'agit peut-être des prémisses d'une *démocratie différentielle* en gestation : chaque grande bureaucratie locale est mobilisée et sollicitée pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Chaque configuration territoriale semble en mesure de transformer, pour partie, les règles politiques de la représentation, de la délibération et de la participation. A travers eux, les C2D invitent à considérer le développement durable urbain comme un instrument procédural de recomposition des systèmes démocratiques, mais aussi à pointer les formes de réenchantement en présence[13].

[12] Dans son acception classique en science politique (Manin 1996), la démocratie fait écho au triomphe de l'élection comme source de la légitimité et de l'obligation politiques, soit la combinaison réussie entre deux représentations du politique : le principe du consentement d'une part (« les individus ne sont obligés que par ce à quoi ils ont consenti ») et le principe de distinction d'autre part (« le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devraient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les élisaient »).

[13] Sans doute ce diagnostic partagé reflète-t-il, pour partie, la tension que cet article à quatre mains a générée pour articuler deux traditions analytiques : l'une attentive à dévoiler les ressorts politiques de la construction savante dans la domination politique (Bourdieu, Boltanski, 1976 ; Bourdieu, 1977) et l'autre plus sensible au travail de sens que les acteurs attachent à leurs engagements dans la cité (Geertz, 2002).

Références bibliographiques

- Bacqué M. H., Rey H., Sintomer Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte
- Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., Revel M., 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Decouverte (Coll. Recherches), 416 p.
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57
- Blondiaux L., 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Sintomer Y. et Bacqué M-H. (dirs.), *Gestion de Proximité et Participation démocratique* , Paris, La Découverte, p. 119-138
- Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Le Seuil
- Bourdieu P., « Questions de politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 16, sept. 1977, p. 55-89.
- Bourdieu P., Boltanski L., « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 1976, 2-3, p. 4-73.
- DATAR, juillet 2002, *Contrats d'Agglomération, état des lieux*
- Donzelot J., Estèbe Ph., 1999, « Réévaluer la politique de la ville », in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, p. 321-344.
- Duchesne S., Muller P., 2003, « Représentations croisées de l'Etat et des citoyens », in . Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (dir.), *Etre gouverné*, Presses de Sciences Po, p. 35-51.
- Faure A, 2004, « Les petites madeleines de la démocratie différentielle », *Pouvoirs Locaux*, vol. III n° 62
- Faure A., hiver 2006, « Le temps venu des agglomérations providence ? », Les Cahiers du CRDSU, Dossier « Politique de la ville, cohésion sociale et agglomérations : un choc culturel en chantier »
- Faure A., mars 2007, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in Ollivier-Trigalo M., *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Paris, Synthèse INRETS, n° 55, p. 55-72
- Faure A., 2008, « L'agglomération annécienne, une ville en pointe culturellement et en panne de récit communautaire », in E. Négrier, J. Préau, Ph. Teillet (dir.) (dir.), (2008), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, éd. de l'Observatoire des Politiques Culturelles, p. 105-134.
- Faure A., Teillet Ph., 2006, *Un conseil de développement au cœur de la démocratie d'agglomération*, Rapport pour le Conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole, Grenoble
- Friedberg E., mars 2007, "L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie !", *Pouvoirs Locaux*, Les Cahiers de la décentralisation, trimestriel n° 72, pp. 36-40.
- Geertz C., 2002, *Savoir local, savoir global , les lieux du savoir*, Paris, PUF
- Grossman E., Saurugger S., 2006, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? *», Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n°2
- Gourgues G., 11-16 april 2008, « Toward a sociology of the regional government. The case of participatory democracy », European Consortium for Political Research, workshop « Regions as 'Spaces' for Politics: Analysing Change Through New Paradigms », IEP Rennes
- Hamel P., Jouve B., 2006, *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal
- Jacobson RD., Manweller M. (2001), "Differential Democracy: Elites, Mass Opinion and Gender in the State Initiative Process", *Northwest Political Science Association Conference*, Boston
- Jouve B., 2005, "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°2
- Lagroye J., 1993, « De l'"objet local " à l'horizon local des pratiques », in Mabileau A. (dir.) *A la recherche du local,* , L'Harmattan, coll. *Logiques politiques,* p. 166-182.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66
- Lascoumes P., 2005, « Le développement durable : une illusion motrice ? », in Smouts M.-C., *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, p. 95-108

- Leresche J. Ph. (dir.), 2001, *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone
- Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération ? (Esquisse d'une théorie de la délibération politique) », *Le Débat*, n°33
- Manin B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 319 p.
- Matonti F. (dir.), 2005, *La démobilisation politique*, La Dispute
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine - Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium
- Négrier E., Préau J., Teillet Ph., (dir.), (2008), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, éd. de l'Observatoire des Politiques Culturelles.
- Pinson G., 2007, « Développement durable, gouvernance et démocratie », in Matagne P., *Les effets du développement durable*, Paris, L'Harmattan, p. 19-28
- Rehfeld A, février 2006, « Towards a General Theory of Political Representation », *The Journal of Politics*, vol. 68, N°1, p. 1-21
- Rosanvallon P., 2006, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 352 p.
- Smouts M.C. (dir.), 2005, *Le développement durable – les termes du débat* , Armand Colin
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGGJ Droit et Société, Série Politique, 235 p.
- Teillet Ph., mai 2005, « La dimension idéologique de la recomposition des territoires, le cas du 'modèle angevin' », *Sciences de la société*, n°65, p.69-86
- Teillet Ph.(a), 2007, « Démocratiser les politiques territoriales ? », in. Faure A., Négrier E. dir. (2007), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan
- Teillet Ph.(b), septembre 2007, « A quoi servent les conseils de développement ? », *Pouvoirs Locaux*, 74, III, p. 31-36.
- Teillet Ph.(c), 6 septembre 2007, « Les agendas 21 : de nouvelles façons de faire des et de la politique(s) ? », communication à la Journée d'étude *Les agendas 21 et le spectacle vivant* , Université d'Angers