



**HAL**  
open science

## A quoi servent les conseils de développement ?

Philippe Teillet

► **To cite this version:**

Philippe Teillet. A quoi servent les conseils de développement ?. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2007, III (74), pp.31-36. halshs-00188017

**HAL Id: halshs-00188017**

**<https://shs.hal.science/halshs-00188017>**

Submitted on 15 Nov 2007

**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.

**Rubrique :** Politiques Publiques

**Titre d'ouverture de rubrique :**

**Titre article :** A quoi servent les conseils de développement ?

**Indications auteur :** par Philippe Teillet, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Grenoble (PACTE-CNRS)

**Chapeau :**

Issus de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999 (dite loi « Voynet »), les conseils de développement sont voués, dans le cadre d'agglomérations ou de « pays », d'une part à la représentation de la société civile, d'autre part à assurer la participation de cette dernière à l'élaboration des projets de territoires correspondants. Alors qu'ils s'apprêtent à examiner la deuxième vague de ces projets, il convient de faire un premier bilan de leur activité. Instance non électorale, composée à la discrétion des élus, les conseils de développement ont une fonction exclusivement consultative. Ils interviennent à un niveau, celui des groupements de communes, souvent peu familier à leurs concitoyens et traitent de sujets qui, généralement, ne le sont guère plus. Quelle est alors leur contribution exacte à la démocratisation des territoires recomposés ? Dans quelle mesure et dans quelles conditions peuvent-ils peser au sein des processus au terme desquels ces territoires définissent l'avenir qu'ils se souhaitent ?

**Texte :**

Les Conseils de développement n'ont pas connu d'état de grâce. Nés à la fin des années 1990, portés par les nouvelles orientations de l'aménagement du territoire, ils ont vite été affectés par le scepticisme qui entoure ce qui relève de près ou de loin de la démocratie dite participative<sup>1</sup>. Il est vrai que les pratiques constitutives de cette

---

dernière n'ont pas encore pleinement démontré qu'elle peut fondamentalement mettre en cause les logiques sociales de la domination politique (Blondiaux, 2005). Les conseils de développement, en particulier, souffrent à la fois des incertitudes planant sur la notion de « société civile » – dont ils assurent la représentation – et de la logique doublement *top down* qui les caractérise : imposés par la loi, ils sont concrètement définis par les exécutifs communautaires qui paraissent en contrôler tant la composition que le fonctionnement. Il est alors tentant de conclure qu'ils constituent un instrument supplémentaire de légitimation territoriale des acteurs politiques et des politiques publiques.

Cependant, l'examen de quelques conseils de développement d'agglomération<sup>2</sup> invite à plus de prudence. Tout ne semble pas inéluctablement « plié ». Si les agglomérations sont vouées, de plus en plus, à être des niveaux majeurs d'intégration politique et de définition des politiques publiques, il importe de regarder attentivement les pratiques démocratiques qui s'organisent à cette échelle et, plus largement, les conditions dans lesquelles se jouera désormais le jeu politique métropolitain. Or, avant de conclure que rien ne change, nous souhaiterions ici pouvoir montrer que tout n'est pas joué d'avance. Les conseils de développement sont en effet des institutions dont la définition n'est pas stabilisée. Leur contribution au développement de la démocratie d'agglomération n'est pas négligeable même s'ils ne peuvent pas véritablement être considérés comme des outils au service de la participation « citoyenne ». Et si les interrogations sur leur rôle, voire sur leur « pouvoir », sont récurrentes, il n'est pas exact d'affirmer qu'ils ne servent à rien et qu'ils n'ont aucune influence sur les politiques d'agglomération.

**Inter-titre :**

Outils de participation ou de délibération ?

**Texte :**

Les conseils de développement (C2D) sont souvent associés aux instruments de la démocratie participative (conseils de quartier, référendums locaux, budgets

---

participatifs, commissions locales d'usagers de services publics, etc.). Or, au-delà de la participation de la « société civile », l'une des ambitions de ces conseils est aussi la mise en débat d'enjeux et de choix collectifs. La délibération est ainsi, aux côtés de la participation, une autre des fonctions qui leur sont assignées.

### *Une démocratie « participative » ?*

La conception des C2D comme dispositif de démocratie participative s'appuie sur deux principaux arguments. Le premier est la montée en puissance des agglomérations conduisant à terme à faire des structures intercommunales des échelons décisionnels essentiels. On ne trouve donc pas ici le paradoxe des conseils de quartiers où la participation est déconnectée des lieux où sont en débat les choix stratégiques les plus déterminants. En second lieu, la composition des C2D atténue les problèmes posés par le différentiel d'information et de compétences techniques sur lesquels buttent certains « forums hybrides » mêlant des experts de toutes natures et des citoyens ordinaires. Se manifestant par une impossibilité à réaliser concrètement un échange à égalité entre les différents participants, cette question est relativement résolue au sein des conseils de développement à travers l'appel aux compétences que peuvent mobiliser leurs membres. Chez certains d'entre eux, leur carrière militante et leur « pluri positionnalité » (conseil économique et social de région, associations de quartier, chambres consulaires, syndicats, partis politiques, associations, commissions et comités locaux divers) leur permettent de cumuler des informations et de prolonger au sein du C2D des débats entamés ailleurs. Le niveau d'expertise intégré par les conseils de développement les place sur certains dossiers à un niveau de compétence comparable, voire supérieur, à celui des élus ou des services techniques.

Toutefois, cette logique participative se heurte à une série de difficultés. D'abord, les interdépendances apparaissant à l'examen de questions économiques, environnementales, urbanistiques ou de transport, par exemple, mettent en cause les prétentions des niveaux intermédiaires (comme les agglomérations) à maîtriser l'avenir des territoires correspondants. Les membres des C2D sont alors conduits à

faire souvent le constat des limites de l'échelon au niveau duquel ils se situent. Ensuite, le niveau métropolitain, pour important 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 communes et départements. 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 leurs difficultés à informer les seconds des dossiers sur lesquels ils travaillent. Par ailleurs, le degré d'expertise des C2D n'est pas sans limites : d'une part, leurs ressources ne sont pas inépuisables et sauf à recourir à des expertises externes (comme cela se pratique au sein du C2D de Grenoble) ou à procéder régulièrement à un vaste renouvellement, elles sont vouées à être mises en défaut au fur et à mesure de la diversification des thèmes dont il est (ou se) saisi(t) ; d'autre part, un tel niveau d'expertise caractérise plutôt le « noyau dur » des C2D. Une vingtaine de membres, approximativement, dans les deux cas observés, jouent un rôle dominant et créent ainsi une différenciation interne à ces conseils. Enfin, la dernière difficulté est sans aucun doute la plus déterminante : l'expertise intégrée par les conseils de développement et exigée pour y jouer un rôle marquant, interdit d'y rencontrer le citoyen « ordinaire » ou l'habitant « lambda ». Celui que les filets de la démocratie participative tentent 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-élective. Il est d'ailleurs significatif d'observer que les « habitants » sont parfois intégrés aux C2D via des collèges spécifiques, aux côtés d'autres comme « acteurs économiques », « secteur social », « secteur agricole », « cadre de vie », « personnes qualifiées », « associations », « élus », « jeunes », etc. La différenciation faite entre les collèges indique que la plupart de leurs membres ne sont pas des citoyens « ordinaires » mais qu'une propriété sociale spécifique les a distingués. De plus, tous les C2D ne comportent pas de collège « habitants » ou « citoyens ». On n'en compte que 8 en Poitou-Charentes sur 31 (de pays ou

agglomérations)<sup>3</sup>. De façon générale, sur 500 C2D, une moitié seulement disposerait d'un collège de cette nature<sup>4</sup>. Il faudrait de plus observer précisément ces derniers car il est probable que certains soient composés de représentants d'associations d'habitants désignés à ce titre, alors que d'autres – mais combien ? – le seraient par tirage au sort parmi des volontaires. De plus, le degré de complexité des questions abordées dans les C2D, l'absence de formation mise en place pour leurs membres, le relatif isolement des « citoyens ordinaires » aux côtés de la notabilité associative siégeant dans ces instances, peuvent rendre difficile l'intégration de cette catégorie particulière de membres, favoriser leur absentéisme, voire leur disparition progressive. Ainsi, à Grenoble, le collège « habitants » a été peu à peu déserté par ses membres...

#### *Une démocratie « délibérative » ?*

Aux côtés des enjeux participatifs se sont développées des pratiques visant à organiser la mise en débat de choix publics. On a pu assister de cette façon à la recomposition partielle des rapports entre collectivités publiques et intérêts organisés. Il s'agit d'inviter ces derniers à participer aux « débats publics » et à faire vivre ainsi une démocratie « délibérative » dont E. Grossmann et S. Saurugger (2006) ont distingué deux formes.

Dans le cadre de la « délibération compétitive », les décideurs arrêtent 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 résultent progressivement l'information et la conviction des représentants. Ce modèle paraît très éloigné de la propension des C2D à constituer des lieux de débats entre intérêts qui transcendent en principe les logiques sectorielles des uns et des autres. La « délibération collaborative » s'accorde mieux en revanche avec les pratiques des conseils de développement. Elle désigne la production de consensus ou de compromis à l'issue de débats où sont valorisées la qualité des argumentations et la

---

modification des préférences adverses plutôt que leur opposition frontale. Les témoignages recueillis auprès de membres de ces conseils ou de ceux qui, élus ou techniciens, observent leur fonctionnement, soulignent, à la différence 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.

C'est pourquoi, sous cette forme « collaborative », la dimension délibérative<sup>5</sup> l'emporte nettement sur la « participative » : les conseils de développement, passée la phase de leur première intervention sur les projets d'agglomération, sont en effet saisis par les élus communautaires ou se saisissent, de thèmes débattus dans l'espace public local ou dans ses composantes. Ils constituent ainsi l'un des lieux de débats, aux côtés de structures d'échelles plus restreintes (conseils de quartiers) ou plus vastes (conseil économique et social de région), plus autonomes (associations, collectifs) ou parallèles (comme les « Jeudis de l'agglomération » dans le cas grenoblois). C'est la raison pour laquelle, les C2D peuvent être considérés comme des forums institutionnalisés placés aux côtés des conseils communautaires.

Mais cette logique délibérative se heurte à son tour à une série de difficultés. En premier lieu, la répartition en collèges puis en commissions répond à une sectorisation des enjeux et des expertises au sein des C2D et peut donner naissance à une construction des avis sous la forme de catalogues empilant des préconisations sur des sujets divers (ce que favorisent aussi des procédures de votes souvent très peu formalisées). Le respect des positions de chacun, par courtoisie ou hommage rendu au travail accompli et à la compétence investie, peuvent faire obstacle à la construction d'une position véritablement commune et raisonnée. En second lieu, il n'est pas certain qu'on puisse 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. Les débats ont plutôt une dimension fortement personnalisée et confèrent parfois l'aspect d'un club de réflexion, voire d'un *think tank* entre experts du développement local, du transport, du logement ou de l'environnement. On est alors loin de trouver dans les C2D ce lieu de formation 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 ils sont porteurs.

**Inter-titre :**

Les conseils de développement : victoires et défaites

**Texte :**

Dès lors que la dimension participative des C2D a été ramenée à sa modeste dimension, leur vocation essentiellement délibérative ne conduit-elle pas à en faire de simples « lieux de paroles », d'autant moins capables de peser sur les choix métropolitains que leurs travaux restent souvent très confidentiels ? Si les faits montrent au contraire qu'ils disposent d'une certaine capacité d'influence, c'est en grande partie en raison de la marge de manœuvre dont ils disposent pour s'organiser, construire leur position dans les champs politiques locaux et se doter ainsi de ressources leur permettant d'influer parfois sur les politiques d'agglomération.

*Les opportunités d'une faible institutionnalisation*

L'activité et le fonctionnement des C2D sont faiblement encadrés par la loi. L'appartenance à une telle institution constitue donc pour ses membres un « rôle » nouveau, au sens sociologique, totalement à inventer. Les tâtonnements, hésitations, débats qui en résultent dessinent alors un espace de jeu permettant d'orienter de façon plus ou moins maîtrisée la définition de ces conseils. C'est ce dont témoignent les orientations sensiblement différentes prises à Grenoble et Angers.

Dans les deux cas, une forme de culture politique locale, portée par des acteurs emblématiques (notamment les premiers présidents des C2D) a conduit ces instances dans des directions qui, d'un côté comme de l'autre, prolongeaient des pratiques antérieures devenues quasi identitaires. L'implication des associations (notamment de quartiers) dans la définition et la gestion des affaires locales, mais aussi le



triptyque « recherche-université-industrie » à Grenoble, la coopération d'élites modernisatrices en faveur du développement économique local, créant du côté angevin, au sein du comité d'expansion départemental et de l'« équipe Anjou », une première et forte expérience de gouvernance territoriale au cours des années 60 et 70 (Minguet, 1985), constituent deux modèles, deux styles locaux de coopération avec la société civile qui vont imprimer leur marque sur le fonctionnement de ces C2D.

Au sein de Grenoble Alpes Métropole, un consensus s'est établi en faveur d'une organisation ouverte (allant jusqu'à une situation où l'appartenance au C2D est peu marquée compte tenu des frontières en pratique assez floues de sa composition), permettant d'accueillir au sein du conseil des contributions multiples d'associations et d'acteurs locaux. Un mode de fonctionnement très souple a été choisi (s'agissant en particulier de la mise en forme des travaux, rapports ou avis), proche des pratiques observables au sein des associations et unions de quartiers. Le C2D navigue entre des réflexions prospectives et la prise d'initiatives concrètes conduisant parfois certains de ses membres sur un terrain plus opérationnel (et nullement suggéré par la loi Voynet). Si certains participants ou observateurs peuvent parler à son sujet d'une fonction « d'aiguillon », de « poil à gratter », d'autres évoquent un laboratoire d'idées. À Angers en revanche, les incertitudes pesant sur la nature, les attributions et le mode de fonctionnement du C2D ont été levées en reproduisant tacitement les formes de coopération entre acteurs du développement local qui furent celles des comités d'expansion puis des conseils économiques et sociaux des régions. Cette organisation de la consultation des « forces vives » avait l'avantage de mettre le C2D en équivalence avec des institutions déjà présentes à d'autres échelles territoriales. La distribution de fonctions de rapporteurs autour des présidents de commissions, la production de rapports adressés aux élus communautaires ainsi qu'à différents partenaires de l'action publique locale, ont permis une identification aisée du rôle du C2D par rapprochement avec des pratiques plus anciennes, positivement identifiées sur ce territoire par les acteurs engagés dans la vie publique. Ainsi, les deux C2D observés ont résolu différemment la question de leur définition concrète : l'un recherchant sa légitimité à travers son ouverture, sa réflexivité, une certaine inventivité, l'autre

faisant plutôt le choix de se rapprocher d'un standard institutionnel. Toutefois, ces deux tactiques ne témoignent pas seulement d'un différentiel de cultures politiques, elles sont l'une comme l'autre une réponse trouvée à la question de savoir comment le C2D peut peser sur les choix politiques d'agglomération.

### *Les ressources d'influence*

L'utilité des conseils de développement est un thème qui traverse leurs débats internes et leurs Rencontres nationales. S'ils revendiquent un rôle d'aide à la décision ne mettant nullement en cause les principes de la démocratie représentative, les responsables des C2D savent bien que les efforts imposés à leurs membres par la participation active à ces instances ont besoin de gratifications compensatrices. Les informations partagées, la proximité des décideurs, le sentiment d'appartenir à un cercle restreint d'experts et de représentants de la société civile, peuvent agir en ce sens. Mais, sur le long terme, ils ne sauraient compenser un sentiment de vacuité. C'est pourquoi, il importe aux C2D de pouvoir attester de l'utilité de leurs travaux. Instance consultative, ils ne peuvent revendiquer qu'un pouvoir d'influence sur certaines décisions. Mais les processus décisionnels sont d'une complexité telle qu'il est impossible de s'appuyer sur la traçabilité d'un avis ou d'un rapport pour s'assurer du poids qu'il a pu avoir sur une politique intercommunale. Néanmoins, des entretiens avec des membres de C2D fournissent un certain nombre de récits où apparaît une certaine capacité à influencer sur les choix des élus et les conceptions des techniciens.

Au sein du conseil de développement d'Angers Loire Métropole, l'avis négatif rendu sur la première mouture du projet d'agglomération a semble-t-il pesé dans son rejet par les élus. Le pôle de compétitivité sur le végétal aurait vu le jour en partie grâce au rapport du C2D sur ce secteur. Ce sont aussi ses travaux qui auraient conduit les élus communautaires à soutenir la création d'un pôle d'excellence sur la retraite et la prévoyance ou le projet d'un pôle touristique à l'échelle du pays<sup>6</sup>. Dans celui de Grenoble Alpes Métropole, le rapport sur une politique sportive d'agglomération, le

---

travail accompli sur la politique du logement et le traitement des déchets, le lien établi entre la question des déplacements et celle du développement économique du territoire, sont reconnus comme des contributions qui ont marqué, voire orienté certains choix communautaires. Parfois, cette influence se limite à une simple hésitation sur les choix des élus quand ils sont contredits par les réflexions du C2D. Dans d'autres cas, les membres du conseil de développement observent une reprise de leurs travaux dans des propos ou documents des services de l'agglomération (s'agissant par exemple du logement ou du schéma de développement économique à Grenoble).

Ces « victoires », parfois modestes ou provisoires, invitent malgré tout à réfléchir sur les conditions qui les ont permises. Sans aucun doute, la qualité des expertises mobilisées compte, surtout lorsqu'elles concernent des secteurs sur lesquels les administrations métropolitaines sont relativement démunies (comme dans le cas du sport à Grenoble) ou quand elles reposent sur des ressources individuelles rares (comme dans le même C2D à propos du logement ou des déchets). On observe de plus que des organisations qui habituellement n'ont pas ou que peu accès aux dirigeants politiques et administratifs d'agglomération (du secteur social, de la petite enfance ou intervenant dans le domaine de l'environnement, par exemple) parviennent plus facilement à tirer leur épingle de ce jeu que celles issues d'une structuration économique et sociale (syndicats, chambres consulaires) qui, peut-être aussi parce qu'elles disposent d'autres occasions d'entrer en contact avec les leaders territoriaux, sont souvent peu performantes au sein des C2D. En ce sens, ces derniers peuvent faire émerger des intérêts et des compétences qui jusqu'à présent étaient peu entendus et peu associés à la production des politiques d'agglomération.

L'équation personnelle du président du C2D peut jouer également. Mélange de proximité avec les élus majeurs (notamment du président) et d'une certaine autonomie à leur égard, elle autorise une liberté de ton et assure en même temps la recevabilité des positions du C2D. Mais elle dépend aussi du *leadership* présidentiel. L'intérêt que ce dernier porte aux travaux des représentants de la société civile n'est pas nécessairement partagé par ses collègues qui peuvent lui imposer de tenir compte avant tout de leurs exigences et intérêts. La qualité des rapports avec les

techniciens d'agglomération compte aussi pour beaucoup. À Grenoble, les conférences de développement, réunissant le bureau du C2D et celui du conseil communautaire, ont été récemment doublées de conférences administratives, impliquant cette fois non pas les élus mais les responsables des services de l'agglomération. Mais un travail moins formel semble plus efficace. La prise en charge personnelle de certains dossiers par un ou quelques membres du C2D nouant sur ces thèmes des échanges prolongés avec les techniciens en charge des mêmes questions, peuvent plus sûrement assurer la reprise de propositions portées par le conseil de développement. En étant associé dès le début aux réflexions sur le PDU, le C2D d'Angers a pu nourrir les travaux des techniciens. Parfois même, la triangularisation des rapports au sein des agglomérations, entre élus, techniciens et représentants de la société civile, peut permettre à ces derniers de trouver des alliés dans un autre pôle, notamment lorsque les élus souhaitent marquer leur autonomie à l'égard de la techno-structure métropolitaine. À l'inverse, la forte association des élus et des techniciens laisse peu de possibilité au C2D de peser sur les choix politiques. De façon globale, il semble assez efficace pour les conseils de développement de trouver des relais capables de porter leurs propositions au sein des arènes politiques. Ceci peut passer par exemple par un préfet qui, sur le territoire angevin, s'empare d'une suggestion concernant la charte foncière et va s'attacher à en assurer l'adoption et la mise en œuvre. Dans cette même agglomération, la publicisation d'une question comme l'avenir d'une usine d'incinération, peut être l'occasion de médiatiser la position du conseil de développement et d'en assurer la diffusion auprès des acteurs politiques locaux.

Cela étant, ces « victoires » des C2D ne doivent pas cacher des « défaites » liées le plus souvent à la faible écoute que leur accordent les élus. À Angers, le rôle joué lors de l'adoption du premier projet d'agglomération ne se retrouve plus aujourd'hui, sur des enjeux comme le SCOT ou le Plan d'aménagement et de développement durable. Les éléments du rapport du C2D sur un Agenda 21 d'agglomération ont été écartés au profit d'un texte dont le contenu n'a pas été véritablement partagé et dont la portée se limite aux activités des services de l'agglomération. Sur l'informatique et l'électronique, le rapport en faveur du maintien de cette activité sur le territoire n'a

pas bénéficié de relais, tant au niveau de l'agglomération que du département. À Grenoble, l'élaboration du deuxième projet d'agglomération se fait certes en concertation avec le C2D, mais les priorités qu'il aimerait mettre au cœur de ce document peinent à être retenues et l'espace réservé à ses propositions est reçu comme essentiellement « ornemental ».

Il est sans aucun doute difficile de mener simultanément recomposition territoriale et renouvellement des pratiques politiques. Les conseils de développement d'agglomérations souffrent aussi de ne pas être ces lieux où des citoyens « ordinaires » sont associés aux choix métropolitains. Il n'en reste pas moins que les tactiques mises en œuvre pour assurer la prise en compte de leurs propositions ont pour effet d'élargir le nombre des individus en situation de parler au nom d'un territoire et de participer à la définition de son avenir. De ce point de vue, en limitant le monopole de certains élus et techniciens sur la définition du bien commun territorial, les conseils de développement constituent bien un outil de démocratisation. Certes, le « rouleau compresseur » de certaines procédures, comme l'actualisation et la contractualisation des projets d'agglomération, dont la lourdeur et le calendrier jouent plus en faveur d'une consultation cosmétique que de l'élaboration d'un véritable projet partagé avec la société civile et ses représentants, laisse un sentiment souvent mitigé, voire de découragement. Il revient aux C2D de s'attacher à l'utilité de leurs propositions, de développer leur capacité à formuler de façon synthétique tant la définition de certains problèmes territoriaux que des orientations pouvant servir à leur résolution, d'ouvrir leurs débats et de limiter au maximum leur propension à constituer des cénacles étroits. Mais les autorités politiques et administratives de ces territoires ont aussi à prendre la mesure de ce que peuvent leur apporter ces instances. Et elles auraient assurément tort de les négliger au motif qu'elles ne sont pas le point de contact espéré avec l'habitant « lambda ». La proximité des échéances municipales fait un bon test des questions figurant aujourd'hui sur les agendas des conseils communautaires et des conseils de développement. Il s'agit de savoir en effet si l'on saura ou non inventer les conditions de mobilisation de la société civile et augurer de cette façon, pour les prochains mandats, une meilleure qualité de vie démocratique.

**Notes :**

1. Dans un article récent de *Pouvoirs Locaux*, concernant la démocratisation des structures intercommunales, E. Friedberg parle de la démocratie participative comme d'une « niaiserie » (« L'intercommunalité réussit, rendons-la à la démocratie », n°72, I, 2007, p. 36-40).
2. Ceux des métropoles grenobloise (Grenoble Alpes Métropole) et angevine (Angers Loire Métropole) en particulier. La première a fait l'objet d'un rapport d'évaluation en septembre 2006 (avec A. Faure, PACTE CNRS), l'autre a été étudiée dans le cadre d'une observation participante, entre 2002 et 2005.
3. IAAT, *Les actions des conseils de développement des pays et agglomérations de Poitou-Charentes*, juillet 2006.
4. « Intercommunalité : rendre le conseil de développement efficace », *Le Courrier des maires*, n°199, février 2007, p. 48.
5. Et non pas « délibérante » qui renverrait à un pouvoir normatif, absent des C2D.
6. Le conseil de développement est en grande partie commun à l'agglomération et au pays d'Angers.

**Phrases loupes :**

« La conception des C2D comme dispositif de démocratie participative s'appuie sur deux principaux arguments. Le premier est la montée en puissance des agglomérations conduisant à terme à faire des structures intercommunales des échelons décisionnels essentiels. En second lieu, la composition des C2D atténue les problèmes posés par le différentiel d'information et de compétences techniques sur lesquels buttent certains « forums hybrides » mêlant des experts de toutes natures et des citoyens ordinaires. »

« L'expertise intégrée par les conseils de développement et exigée pour y jouer un rôle marquant, interdit d'y rencontrer le citoyen « ordinaire » ou l'habitant « lambda ». Celui que les filets de la démocratie participative tentent 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-élective. »

« Les débats ont plutôt une dimension fortement personnalisée et confèrent parfois l'aspect d'un club de réflexion, voire d'un *think tank* entre experts du développement local, du transport, du logement ou de l'environnement. On est alors loin de trouver dans les C2D ce lieu de formation de l'opinion publique (Manin, 1985) qui supposerait un plus réel investissement des groupes d'intérêt... »

« L'équation personnelle du président du C2D peut jouer également. Mélange de proximité avec les élus majeurs (notamment du président) et d'une certaine autonomie à leur égard, elle autorise une liberté de ton et assure en même temps la

recevabilité des positions du C2D. Mais elle dépend aussi du *leadership* présidentiel... »

### Références bibliographiques

L. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Y. Sintomer et M-H. Bacqué (dirs.), *Gestion de Proximité et Participation démocratique*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-138.

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

G. Minguet, *Naissance de l'Anjou industriel. Entreprises et sociétés locales en Anjou et dans le Choletais*, L'Harmattan, 1985.

Sites internet :

<http://blog.conseil-dev.la-metro.org/blog/>

[http://conseil-dev.la-metro.org/conseil\\_dev/presentation.php](http://conseil-dev.la-metro.org/conseil_dev/presentation.php)

[www.angersloiremetropole.fr](http://www.angersloiremetropole.fr)