

Joseph FONTAINE

Professeur de science politique à l'Université Jean Monnet Saint Etienne,  
CERAPSE.

### ***Agglomérations, gouvernance et démocratie en France***

Les agglomérations en France, seraient-elles trop étrangères à la démocratie, celle-ci fût-elle entendue modestement et pragmatiquement, au travers de sa dominante représentative, comme la capacité accordée à la masse des citoyens de choisir, à l'issue d'élections concurrentielles, le(s) leader(s) d'un système politique<sup>1</sup>, national ou local ? Deux réalités ne coexistent-elles pas en effet sur un même espace en France : d'un côté, un territoire qui a du sens du point de vue des politiques publiques, -celui des agglomérations en l'occurrence- et qui sollicite d'ailleurs d'importants moyens humains et financiers<sup>2</sup> et, de l'autre, un « territoire institutionnel, politique, ancré dans l'histoire, et constituant un point de repères pour le citoyen : la commune »<sup>3</sup> (Théry, 2003)?

Serait-il illusoire d'imaginer que l'on puisse mieux faire se rencontrer<sup>4</sup> les choix concernant des politiques publiques (*policy*) sur des territoires agglomérés d'une part, et le débat politique (*politics*) d'autre part, et ce par une construction institutionnelle (*polity*) qui restreindrait l'écart que d'aucuns, tel Jean Leca<sup>5</sup>, perçoivent entre la « politique des problèmes », affaires de spécialistes, que l'on imagine volontiers débattre dans le cadre des agglomérations, et la « politique des électeurs », laissée à la participation populaire et surtout accessible à des performances symboliques du politique, par tout un travail sur les

---

<sup>1</sup> Guy Hermet, article « Démocratie », in *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1994.

<sup>2</sup> Un rappel pour ce qui concerne Lyon et son agglomération : la ville de Lyon compte 453187 habitants pour un budget se situant aux environs de 0,6 milliards d'euros, tandis que la communauté urbaine *le Grand Lyon*, composée de 55 communes, dispose d'un budget se situant autour de 1,3 milliard d'Euros et a en charge une part essentielle de la population du département du Rhône (environ 1275000 personnes sur 1580000 habitants).

<sup>3</sup> Laurent Théry, « L'agglomération, outil de cohésion sociale urbaine », *Pouvoirs locaux*, N° 48, III, 2003.

<sup>4</sup> L'élection des conseillers communautaires par les conseils municipaux des villes constitutives d'une agglomération, qu'elle soit communauté d'agglomération ou communauté urbaine, ne peut bien évidemment être considérée comme contraire à la démocratie : la question soulevée ici n'est pas celle de leur légitimité, mais celle d'un lien autrement plus manifeste qu'il ne l'est aujourd'hui entre l'importance des affaires traitées par une institution d'agglomération et la masse de la population destinataire de l'action publique.

<sup>5</sup> Par exemple, Jean Leca, « La 'gouvernance' de la France sous la cinquième République : une perspective de sociologie comparative », in François d'Arcy et Jean-Luc Rouban, ( dir.), *De la V<sup>ème</sup> République à l'Europe*, Paris, Presses de Science Po, 1996.

représentations mentales. D'autres chercheurs en sciences sociales considèrent même qu'un partage tacite des missions se réalise au travers de l'intercommunalité à la française : les grands déséquilibres sont gérés à l'échelon intercommunal, tandis que les questions de morphologie sociale sont gérées par la commune<sup>6</sup>.

Cette question concerne plus le cas français que le cas québécois<sup>7</sup>. On a en effet en France des habitants agglomérés dans leurs pratiques quotidiennes (travail, transport, université, commerces,...) de producteurs et de consommateurs de services mais qui, contrairement au cas québécois, ne sont pas des « citoyens agglomérés », en particulier parce qu'ils n'élisent pas au suffrage universel direct leurs représentants, tant au conseil de la communauté qu'à la tête de cette agglomération, et quand bien même cette dernière concerne une population très importante<sup>8</sup>, comme c'est le cas pour l'agglomération lyonnaise<sup>9</sup>. C'est en effet de manière médiate, qu'ils sont représentés, au suffrage universel indirect, par des conseillers élus par les conseils municipaux. Les citoyens français sont invités à se prononcer lorsqu'ils élisent leurs représentants aux Conseils municipaux, aux Conseils généraux, aux Conseils régionaux, à l'Assemblée nationale, ou encore au Parlement européen, et même leur Président de la République, mais sont exclus de la scène agglomérée, de manière clairement assumée<sup>10</sup>, par crainte qu'une élection au suffrage universel direct ne fragilise les communes.

A l'occasion de cet « Acte II de la décentralisation », qui continue de se jouer actuellement sous nos yeux<sup>11</sup>, la logique choisie pour cette réforme, celle de l'architecture politique et administrative, privilégie les structures ancrées dans l'espace public, en particulier les régions et surtout les départements, qui peuvent, il est vrai, invoquer une légitimité démocratique,

---

<sup>6</sup> Par exemple : Samuel Martin « Ni avec toi, ni avec moi : les intercommunalités dans la région grenobloise », *Revue de géographie alpine*, n° 4, 1997.

<sup>7</sup> Nous renvoyons pour une approche comparative France - Québec à la communication d'Anne Mévellec

<sup>8</sup> Notre réflexion est surtout portée sur le cas des grandes agglomérations, celles qui, le plus souvent, relèvent du statut des communautés urbaines (au moins 500 000 habitants), et plus encore par celles qui dépassent le million d'habitants, tel *le Grand Lyon*.

<sup>9</sup> Finalement, seule la métropole parisienne, que forment la ville de Paris et sept autres départements, s'identifie largement à une Région, celle d'Ile-de-France, ce qui lui donne une certaine légitimité démocratique au travers de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, encore que le débat politique à l'occasion des élections régionales n'ait pas été jusque là très explicite.

<sup>10</sup> A l'occasion du dernier congrès de l'Association des maires de France, dont l'influence est forte près des gouvernements, c'est sous les applaudissements des maires que le premier ministre Jean-Pierre Raffarin a exclu l'élection des conseillers des agglomérations au suffrage universel direct ; *Le Monde*, vendredi 21 novembre 2003, p. 12.

<sup>11</sup> Le projet de loi « relatif aux responsabilités locales », après avoir été discuté ces dernières semaines par le Sénat, est actuellement soumis à l'examen de l'Assemblée nationale.

mais ignore largement les agglomérations et laisse en déshérence, sinon aggrave par comparaison<sup>12</sup>, leur indiscutable déficit démocratique.

La question de la démocratie renvoie, il est vrai, à la question plus générale de l'identité politique des territoires institutionnels, ce qui invite à imaginer les voies d'une évolution des agglomérations plus conforme aux idéaux démocratiques, alors que nos régimes politiques sont confrontés en France et nombre de pays d'Europe, à un « malaise démocratique », que traduisent tant un abstentionnisme accru que la montée des populismes<sup>13</sup>.

## **I. La construction inachevée de l'agglomération**

### ***11. Un territoire nouveau, politiquement problématique***

On retrouve avec les agglomérations un certain nombre de traits caractéristiques des changements de l'action publique à l'échelle de divers territoires : ceux-ci, confrontés à divers enjeux collectifs, sont aujourd'hui problématiques, contrairement à l'idée souvent présente dans divers travaux, notamment de juristes – et non sans influence sur les gouvernements ! – ou de géographes, qui proposent des « territoires pertinents » ou encore « fonctionnels ». Pour un politiste – mais on pourrait dire aussi pour un sociologue - il y aura toujours un territoire à côté<sup>14</sup>, voire un nouveau territoire à imaginer. Bref, il n'y a que des territoires qui sont l'objet de constructions sociales, produit d'entreprises politiques ou de pratiques sociales. Il n'existe pas, il ne peut exister de territoire adéquat.

Ce doute sur l'identité institutionnelle ne concerne certes pas que l'agglomération. La Région reste encore largement un espace problématique, et pas seulement en France<sup>15</sup>. Le département est problématique pour nombre d'habitants des villes. L'Union européenne est aussi problématique pour nombre de citoyens, qui sont loin de se penser comme citoyens de

---

<sup>12</sup> Le projet de loi « relatif aux responsabilités locales » autorise les communes, les départements, les régions à recourir à des référendums, mais ne le permet pas pour les agglomérations.

<sup>13</sup> Yves Mény, Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000.

<sup>14</sup> Pour Lyon et son agglomération, cet autre territoire, fût-il incertain, ne serait-il pas la Région urbaine de Lyon ( RUL) ? Au-delà de son statut d'association, celle-ci peut-elle être un support pour des partenariats entre le Grand Lyon, les quatre départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, ainsi que la Région Rhône-alpes, aux fins de « cerner les enjeux de l'aire métropolitaine, proposer des schémas stratégiques de développement et d'aménagement et impulser des actions coordonnées entre collectivités et acteurs de cet espace » ? Bernard Jouve, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon » *Sociologie du travail*, vol.44, n° 4, octobre- décembre 2002, p. 526.

<sup>15</sup> Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

l'Europe<sup>16</sup>. La ville peut être problématique pour des habitants de tel ou tel quartier, surtout s'ils s'y sentent assignés.

Cette difficile identification à un territoire, encore plus flagrante pour une agglomération, peut être aussi mise en relation, nous semble-t-il, avec une mise à l'écart accrue de la politique dans sa dimension théâtrale, notamment à l'occasion des élections locales et, pour ce qui concerne le poids de la politique, une moindre capacité à mobiliser les idéologies traditionnelles. Les grands élus urbains, et pas seulement les présidents des agglomérations, s'autonomisent d'ailleurs fortement par rapport à leur formation politique<sup>17</sup>. La technicité accrue des processus qui entourent les politiques publiques, une osmose entre public et privé dans bien des domaines et l'élargissement du jeu des acteurs de la gouvernance, la montée en puissance de technocraties territoriales, un certain mimétisme d'une agglomération à l'autre quant aux présumées recettes du succès<sup>18</sup>, une certaine « désubstantialisation » des politiques urbaines ne facilitent pas la relation au débat public. Qui plus est, la célébration des atouts du territoire, si elle relève du *marketing* hors du territoire de l'agglomération, est peut-être moins mobilisatrice en interne que des débats qui seraient organisés sur le type d'agglomération souhaitée. Même s'il est difficile de raisonner d'une manière uniforme d'une agglomération à l'autre, des scènes métropolitaines qui permettraient l'émergence spécifique de référentiels de politiques publiques qui soient à la fois « conçus sur des bases professionnalisées et sur des bases sectorielles »<sup>19</sup>, sont peu en vue. Le débat, par exemple autour de grands projets urbains, est réservé aux élites<sup>20</sup>. En ce sens, la gouvernance, qui certes n'absorbe pas tout le politique dans les grandes villes et agglomérations<sup>21</sup>, ne répond guère aux impératifs démocratiques, d'autant que, que pour ce qui revient aux élus des agglomérations, ceux-ci sont d'abord les élus des communes constitutives de celles-ci.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Bibliothèque du citoyen, 2001

<sup>17</sup> Ce qu'observaient déjà, il y a une dizaine d'années, Andrew Knapp et Patrick Le Galès, au sujet des maires RPR. On pourrait étendre aujourd'hui le propos aux autres formations politiques ; Andrew Kapp, Patrick Le Galès, « Le RPR et ses élus locaux », in Joseph Fontaine, Christian Le Bart, (dir.) *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

<sup>18</sup> Par exemple la modération fiscale...

<sup>19</sup> Selon la formule d'Alain Faure qui l'applique à la scène régionale ; Alain Faure, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, HDR, 27 septembre 2002, Grenoble, CERAT, p. 193.

<sup>20</sup> Gilles Pinson, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de doctorat en science politique de l'Université de Rennes 1, 30 novembre 2002.

<sup>21</sup> Dominique Lorrain, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000.

<sup>22</sup> Les élus siégeant dans les conseils communautaires sont d'ailleurs inégaux : dans nombre d'agglomérations, les séances du conseil relèvent largement de la formalité, les décisions ayant été prises au préalable au sein de ce que l'on peut appeler – et qui s'appelle parfois – le « bureau des maires » ; Rémi Dormois, « Intercommunalité

## 12. Des territoires plus anciens, institutionnellement protégés

La loi Chevènement du 12 juillet 1999, dont la finalité déclarée était le « renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », permet de recourir pour les communautés d'agglomération à une consultation des électeurs. Difficile à mettre en œuvre, à valeur uniquement consultative, cette procédure est restée, pour l'essentiel, ignorée par les élus communautaires. En outre, la loi n'autorise pas l'élection de ceux-ci au suffrage universel direct : au fil de la discussion parlementaire, cette perspective, annoncée dans le projet du gouvernement, fût rejetée par un amendement des parlementaires. On a vu précédemment que le projet de loi « relatif aux responsabilités locales », actuellement en cours de discussion, a aussi, d'emblée, ignoré cette perspective, de même qu'il écarte des agglomérations la nouvelle procédure référendaire offerte aux communes, villes et départements, conformément à l'esprit général de la réforme<sup>23</sup>.

Pour comprendre le refus des gouvernements et plus encore des parlementaires français, tant d'un authentique exercice référendaire que d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, il convient de bien avoir à l'esprit que les élus nationaux sont aussi en France, pour la plupart, des élus locaux : des conseillers généraux ou présidents de conseils généraux<sup>24</sup>, des conseillers régionaux, mais surtout des maires dont la légitimité est d'abord territoriale. Les novations, dont le développement des agglomérations, qui ont affecté le système administratif et politique local depuis une vingtaine d'année, ne sauraient faire oublier les permanences qui sont défavorables à des évolutions tranchées, en particulier en milieu urbain. Nous voudrions pointer quatre facteurs qui sont en faveur d'un quasi *statu quo* territorial<sup>25</sup> : 1) la sanctuarisation des communes qu'a consacré avec éclat l'échec des fusions

---

et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Rémi Le Saout., François Madore., ( dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Paris, éditions de l'Aube, coll. La Tour d'Aigues, 2003, (à paraître) ; voir aussi la communication de Gilles Pinson.

<sup>23</sup> Cf. la communication de Christian Barbier sur la révision constitutionnelle.

<sup>24</sup> Au demeurant bien représentés au Sénat.

<sup>25</sup> Pour l'anthropologue Marc Abelès, qui a travaillé sur les départements au travers du Conseil général de l'Yonne (*Jours tranquille en 89. Ethnologie d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989) «...le local est doublement investi par le présent immédiat et par la mémoire. ...Il est marqué par les traces d'un passé qui joue un rôle important dans la constitution des identités sociopolitiques. Un élu qui n'articule pas son action sur cette double dimension temporelle n'a que fort peu de chances de se maintenir. Ce va-et-vient du présent au passé est un élément constitutif de la vie politique locale » ; Marc Abelès, « Du local à l'Europe. Itinéraire d'un anthropologue, in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, p.140.

de communes<sup>26</sup>, 2) le poids du département, où dans le cadre de l'élection des conseillers généraux au scrutin majoritaire uninominal au sein de cantons qui n'ont de visibilité qu'en milieu rural, au demeurant surreprésenté dans les Conseils généraux, le département apparaît largement comme le protecteur des communes rurales, soucieux d'évolutions prudentes et contrôlées, qu'il s'agisse des pays<sup>27</sup> ou des agglomérations 3) la base territoriale<sup>28</sup> de l'élection des députés, le plus souvent élus locaux influents ou aspirant à le devenir, 4) la défense sourcilieuse par le Sénat, qui s'est défini longtemps comme un grand conseil des communes de France, des équilibres jusque là établis.

## II. Le renforcement de l'agglomération par plus de démocratie ?

Ne peut-on pas imaginer à la fois un enrichissement des pratiques de la démocratie représentative à l'échelle de l'agglomération et explorer des pistes qui s'inspireraient des réflexions actuellement menées sur la démocratie délibérative ?

### 21. *Enrichir la démocratie représentative*

Les réflexions jusque là présentées dans cette communication plaident pour le recours au suffrage universel direct pour l'élection des membres du conseil communautaire, en particulier pour les plus grandes d'entre elles. L'élection pourrait d'ailleurs, comme au Québec, s'appuyer sur des arrondissements, en l'occurrence les villes constituant l'agglomération<sup>29</sup>. On peut aussi imaginer, surtout à défaut d'une élection des conseillers communautaires au suffrage direct, l'élection du président<sup>30</sup>, et ce également selon le modèle québécois<sup>31</sup>. La nécessité du choix du leader d'une agglomération que ce soit par un conseil

<sup>26</sup> Nous renvoyons aux communications de Pierre Comte et Nathalie Merley

<sup>27</sup> Sur les pratiques des conseils généraux face aux pays : Anne-Cécile Douillet, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de science politique*, 53, 4, août 2003.

<sup>28</sup> Sans toutefois que l'on puisse parler avec exactitude de « scrutin d'arrondissement », la circonscription électorale pour l'élection d'un député au scrutin majoritaire à deux tours étant *sui generis*.

<sup>29</sup> Il s'agirait ainsi, dans cette formule fédérative, de « penser l'émergence, d'une fonction de centralité au sein d'agglomérations fédérant des communes bien décidées à demeurer ce qu'elles sont » ; Jacques Caillosse, Patrick Le Lidec, Rémy Le Saout, « Le 'procès' en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 1/2001, p. 95.

<sup>30</sup> D'autant que les présidents des structures agglomérées occupent un rôle tout à fait moteur ; Rémy Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 3, 2000.

<sup>31</sup> On peut aussi imaginer sur un mode plus présidentialiste, et sur le modèle adopté pour les maires des villes italiennes ou encore pour l'élection du maire du « Grand Londres », l'élection du seul chef de l'exécutif au suffrage universel direct.

communautaire élu au suffrage universel direct ou par un choix direct des citoyens peut d'ailleurs être mise en relation avec l'autonomisation tendanciellement accrue des leaders des agglomérations, au delà des variations d'une agglomération à l'autre<sup>32</sup>. Quelques uns, à ce jour peu nombreux, ne sont pas maires de la ville centre mais cela pourrait évoluer<sup>33</sup>.

Des élections au suffrage universel peuvent être un moyen, non seulement de légitimation de l'agglomération<sup>34</sup>, mais aussi -et cette dimension nous paraît essentielle- un outil créant de l'identité, au regard et avec la participation du plus grand nombre<sup>35</sup> : la campagne électorale en particulier pourrait « tourner » peu ou prou autour de la question suivante : « qui sommes-nous ? ». Est-ce que la Région en France ne se construit pas, progressivement, tous les six ans, à l'occasion des élections au Conseil régional, dont les membres sont précisément choisis depuis 1986 au suffrage universel direct<sup>36</sup>. L'élection, tout comme la discussion d'un projet d'agglomération, ou mieux une élection autour d'un projet, peut être un moyen de construire une identité cohésive, de faire ainsi accéder l'agglomération à un statut de « circonscription politique », c'est-à-dire un territoire social ayant une existence en dehors de la seule domination par le pouvoir politique, et procédant d'une communauté humaine et citoyenne<sup>37</sup>. A contrario, aujourd'hui, en matière de planification urbaine, les représentants des institutions conservent une place prépondérante en France, « tandis que les acteurs économiques, les associations, et bien entendu les citoyens n'accèdent que très rarement aux arènes

---

<sup>32</sup> Gilles Savary (« la régulation consensuelle communautaire » in *Politique et management public* ; 1998, vol.16, n°1) peut observer une régulation politique consensuelle dans le fonctionnement de la communauté urbaine de Bordeaux, tandis que Bernard Jouve revenant sur le leadership de Michel Noir au *Grand Lyon* fait l'analyse que « les règles et les logiques de médiation entre les communes sont bousculées avec l'affirmation d'un pouvoir politique très personnalisé » ; Bernard Jouve, « Des leaders en quête d'institutions territoriales. Bologne, Lyon » in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999, p. 185.

<sup>33</sup> Cf. la communication d'Anne Mévellec.

<sup>34</sup> C'est précisément ce que craignent de nombreux maires, surtout ceux placés à la tête de petites villes.

<sup>35</sup> Comme ce peut être le cas au travers des projets de ville, mais cela seulement par et pour une élite politique, économique, sociale, culturelle, comme l'a montré Gilles Pinson dans sa thèse.

<sup>36</sup> Au point qu'aujourd'hui, la région passe avant le département comme échelon dont les compétences doivent être accrues : selon un double sondage IPSOS effectué en octobre 2003 auprès d'un échantillon de 936 personnes et 403 élus locaux, 40% estiment que la commune doit voir ses compétences renforcées, 32% donnent la priorité à la région et 23% au département. *Le courrier des maires*, novembre 2003 (rapporté par *Le Monde*, 18 novembre 2003, p. 15.)

<sup>37</sup> Gilles Pinson, « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.

décisionnelles et ne disposent que de ressources limitées pour peser sur les négociations qui s'y déroulent »<sup>38</sup>.

Quelle place aussi pour les Conseils de développement<sup>39</sup>, prévus par la loi Voynet du 25 juin 1999, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, où doivent siéger représentants des organisations patronales et des syndicats de salariés ? Il y a là un support potentiel pour faire vivre, en relation avec le niveau politique, et de manière plus visible que les colloques singuliers entre grands élus et grands ensembliers des services urbains<sup>40</sup>, une certaine forme de gouvernance qui ne se résume pas à un face-à-face avec les entrepreneurs, au demeurant inégalement entendus, comme semble l'indiquer ici<sup>41</sup> ou là, l'affaiblissement des chambres de commerce et d'industrie. Ces conseils contribueront-ils à la réflexion des élus et des services des agglomérations sur les projets et le fonctionnement de celles-ci<sup>42</sup> ?

## **2) Inventer la démocratie délibérative à l'échelle de l'agglomération ?**

La question posée est celle de la création d'un espace public au sens de Jürgen Habermas<sup>43</sup>, c'est-à-dire un espace de discussion, d'argumentation et d'intercompréhension, qui passe par une intégration autrement plus grande des citoyens, et qui contribuerait à affirmer un ordre politique à l'échelle de l'agglomération, au-delà des limites de la démocratie représentative, et cela par plus de discussions, de débats, de consultations, de participations. Un des grands théoriciens de la démocratie représentative, John Elster<sup>44</sup>, a distingué le « marchandage », la démocratie représentative étant fondée selon lui, au mieux sur le compromis, au pire sur un rapport de forces, périodiquement sanctionné par le vote, et le « forum » où le recours à l'argumentation et à la discussion constituent les moments centraux du processus politique ?

---

<sup>38</sup> Rémi Dormois, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Rémi Le Saout, François Madore., (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Paris, éditions de l'Aube, coll. La Tour d'Aigues, 2003, (à paraître).

<sup>39</sup> Ce sont des instances consultatives, créées à l'échelle des communautés d'agglomération, des communautés de communes ou des pays. Fin 2003, on en recense quatre-vingt pour quelques cent soixante groupements de communes.

<sup>40</sup> Dominique Lorrain, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du Travail*, 37, 2, 1995.

<sup>41</sup> Bernard Jouve, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local : le cas de Lyon » *Sociologie du travail*, vol.44, octobre décembre 2002,

<sup>42</sup> La faiblesse de nombreux Conseils économiques et sociaux de Région, dans leur relation avec les Conseils régionaux, invite, il est vrai, à être prudents.

<sup>43</sup> Par exemple, Jürgen Habermas, *L'espace public*, Paris, Denoël, 1973.

<sup>44</sup> John Elster, (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.



Au-delà des présupposés théoriques, sans doute trop sévères pour la démocratie représentative et trop optimistes sur la faisabilité de la démocratie délibérative, encore que des outils <sup>45</sup>soient expérimentés, notamment dans des pays comme les pays nordiques et les États-Unis, on peut penser qu'il y a lieu de réfléchir en terme de complémentarité des modes d'exercice de la démocratie, à différentes échelles territoriales. C'est la capacité des élites urbaines à coordonner des groupes sociaux, dans leur diversité, et des institutions en vue d'atteindre des buts collectifs, qui est ici interrogée.

Comment imaginer, tant est grande la place des agglomérations, que le débat public ne conforte pas l'ambition de celles-ci. Reste à en trouver les chemins. Cela incombe largement aux gouvernements locaux qui n'ont pas disparu avec la montée résistible, du moins en France, de la gouvernance.

---

<sup>45</sup> Par exemple : les forums citoyens, les jurys de citoyens, les sondages délibératifs. Cf. les numéros thématiques de *Politix, Démocratie et délibération*, n°57, 2002 et de *Projet : Décider en politique*, n°268, hiver 2001-2002