

Lab.RII

UNIVERSITÉ DU LITTORAL CÔTE D'OPALE
Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation

CAHIERS DU LAB.RII
– DOCUMENTS DE TRAVAIL –

N°214

Avril 2009



Elodie VALENTIN

DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES ET DEMOCRATIE LOCALE
THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES AND LOCAL DEMOCRACY

Elodie VALENTIN

Résumé – Le territoire est un ensemble social, la démocratie locale peut jouer un rôle structurant et dynamisant dans cette construction. Elle est un champ d'expérimentation dans les processus d'innovations territoriales. De quelle manière et avec quels acteurs, la démocratie locale contribue au développement du territoire ? Une lecture de la participation citoyenne s'impose aujourd'hui. Une interprétation historique est nécessaire pour comprendre l'évolution de cet ensemble social. Il s'agit aussi d'identifier l'évolution des conditions de la « bonne gestion » dans laquelle l'offre institutionnelle de la participation, aujourd'hui, a pris une place essentielle.

Abstract –The territory is a social system. As such, the "local democracy" can play a structuring and instigating role in the construction and the evolution of this micro-system. "Local democracy" is a field of experimentation in the processes of territorial innovations. How and with which actors does the local democracy contribute to the development of the territory? An analysis of the citizen participation is essential today. A historical interpretation is also necessary to understand the evolution of this social system. It is also important to identify the evolution of the conditions of the "good management", in which the institutional offer of the participation has taken an essential place.

DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES ET DEMOCRATIE LOCALE
THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES AND LOCAL DEMOCRACY

Elodie VALENTIN

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| 1. DEMOCRATIE LOCALE ET CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES, ELEMENTS CONCEPTUELS | 5 |
| 2. DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL | 9 |
| 2.1. Libertés politiques et métamorphoses institutionnelles | 9 |
| 2.2. L'émergence du développement local | 11 |
| 2.3. La nouvelle charte de l'action publique | 13 |
| 3. LES POLITIQUES PUBLIQUES AU DEFI DE LA <i>GOUVERNANCE</i> TERRITORIALE | 16 |
| 3.1. L'enjeu de « bonne gestion » et la « démocratie directe » | 16 |
| 3.2. L'arrivée des experts | 17 |
| 3.3. « Démarches de projets » et compétences profanes | 18 |
| 3.4. La « politique de la ville » et ses injonctions participatives | 19 |
| 3.5. Les leçons de cette histoire | 20 |
| CONCLUSION | 21 |
| ANNEXE Normalisation de la participation citoyenne | 22 |
| BIBLIOGRAPHIE | 24 |

INTRODUCTION

La démocratie est en théorie un mode d'organisation politique de la société qui garantit que le gouvernement de la cité fonctionne avec le consentement du peuple. Selon cette conception héritée de la Grèce antique¹, l'autorité suprême est l'émanation du peuple. Cependant, les aspects abstraits et presque divins que l'on attribue à la définition de la démocratie en Occident peuvent conduire à des distorsions lors de leur mise en œuvre. Ces insuffisances voire ces contradictions nous incitent à réfléchir sur sa portée universelle (Rosanvallon, 2007). De ce point de vue, la diversité des expériences humaines et des points de vue portés sur elles laissent entrevoir qu'il n'existe pas de définition claire et objective. Les gouvernements démocratiques se configurent en fonction des institutions, des acteurs et des processus culturels, économiques, sociaux d'un territoire. Les questions essentielles se posent dans le rapport démocratie et développement du territoire. Ces interrogations peuvent être déclinées de la façon suivante: qui sont les acteurs de cette évolution ? Qui énonce le contenu de l'intérêt général ? Comment se construisent les valeurs « communes » pouvant garantir un développement territorial démocratique ?

Sachant que le territoire est un construit social, la démocratie locale peut jouer un rôle structurant et dynamisant dans cette construction. Elle est un champ d'expérimentation dans les processus d'innovations territoriales. De ce point de vue, on comprend la démocratie locale comme l'ensemble des possibilités de lieux, formes et de modes d'expressions des opinions existantes d'un territoire. Cette configuration exprime la nécessité d'espaces de rencontre, de concertation, ces lieux où l'on construit des valeurs partagées. Ces dernières sont, aujourd'hui, indispensables dans l'élaboration de politiques publiques territoriales. Cependant, la construction d'une cohérence territoriale qui fait sens est un processus semé d'embûches en raison de la complexité et de la diversité des acteurs et des territoires. Comme le fait remarquer, entre autres, un auteur comme Loïc Blondiaux (2008), la démocratie locale qui se veut par excellence, aujourd'hui, citoyenneté participative, peut faire l'objet d'un décodage opportuniste (enjeux de pouvoirs, mode et « tendance ») ou tout simplement de perceptions floues. Si certains acteurs sont motivés, d'autres doutent etc. Ces risques, ces aléas, ces dérives rendent le problème de la démocratie locale central dans les nouvelles régulations qui se mettent en place en faveur d'un développement harmonieux des territoires. Ces nouvelles orientations sont constitutives de la modernisation de l'action publique. L'implication citoyenne y est incontournable.

Ainsi, la problématique est la suivante : Dans cette posture, de quelle manière et avec quels acteurs, la démocratie locale contribue au développement du territoire ? Une lecture de la participation citoyenne s'impose aujourd'hui. Une interprétation historique est nécessaire pour en comprendre les configurations évolutives. Avec le recul, on réalise que cette histoire s'inscrit directement dans celle des pratiques du développement territorial. Dans cette perspective, quel est le paradigme selon l'expression de Thomas Kuhn, concept dont use Peter Hall pour l'analyse des contextes sociohistoriques (idéologique, religieux, économique etc.) qui permet de comprendre les praxis de la démocratie ?

Définir la démocratie locale c'est comprendre son histoire avec, tout d'abord, l'exposé des différentes formes d'expression et de formulation possible, aujourd'hui, de *l'intérêt général*. C'est à cette exploration qu'est dédiée la première étape de notre démarche. Ce regard étant fait, la seconde étape aura comme objet de mettre en évidence les liens existant entre

¹ Du grec *démos kratos*, le « pouvoir du peuple », la démocratie serait née en Grèce entre le Vème et IVème siècle avant J.C.

l'évolution de la démocratie locale et le développement des territoires en insistant sur la démarche de proximité des institutions, l'histoire de la décentralisation en France. Enfin, l'ultime étape du raisonnement proposé identifie l'évolution des conditions de la « bonne gestion » dans laquelle l'offre institutionnelle de la participation, aujourd'hui, a pris une place essentielle.

1. DEMOCRATIE LOCALE ET CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES, ELEMENTS CONCEPTUELS

Réfléchir, aujourd'hui, à l'adéquation « démocratie et développement » d'un territoire serait saisir les modalités qui oeuvrent à la formulation de l'intérêt général. L'intérêt général se définit par un ensemble d'aspirations et de valeurs fidèles à « tous » les acteurs d'un territoire. La prise en compte de ces valeurs, dans la conception des politiques publiques, permet de gouverner sous la forme la plus légitime. Certains retiendront les valeurs de la majorité, d'autres des valeurs qui se construisent ensemble par la discussion...La légitimité (Manin, 1988) a son histoire, elle est au cœur du débat démocratique. Quelles sont donc l'évolution et la légitimité de l'idée de gouverner démocratiquement en France ?

L'idée de gouverner « démocratiquement » aujourd'hui nous apparaît naturelle mais qu'est-ce que cela signifie exactement ? Pierre Rosanvallon (2007), nous explique que la connotation de la démocratie n'a pas toujours été celle d'un « idéal ». Sous les gouvernements « démocratiques », le droit de tous à participer aux affaires publiques n'est pas systématiquement une réalité. Sous l'*agora*, les femmes, les esclaves et les métèques (étrangers résidents à Athènes) n'étant pas considérés comme de « réels citoyens », n'avaient aucun droit à la vie politique locale, du moins celle organisée institutionnellement² (*Ecclésiá, Boulé...*). Par ailleurs, lorsque le système du suffrage s'est mis en place, en France, il était d'abord censitaire (acquiescement d'un impôt pour avoir le droit de voter) avec seulement 100000 électeurs en 1820...

De tous temps les hommes et les femmes qui n'étaient pas entendus, représentés dans la vie politique ont dû se battre pour prendre place dans la gestion des affaires publiques. Ce sont les révolutions et divers mouvements sociaux qui ont imposé et inscrit les constitutions successives des valeurs et des règles assurant l'égalité citoyenne. La constitution fixe des principes « démocratiques », le mode d'organisation politique, les lois et leurs modes d'exécution. Ce travail législatif est le fait des représentants directs ou indirects de l'ensemble des citoyens. La loi est définie comme l'« expression collective » des citoyens.

Si notre constitution a inscrit les principes démocratiques, la décentralisation s'est chargée du développement de la citoyenneté locale. Elle tend à rapprocher les centres décisionnels des citoyens. Il s'agit du contexte de l'impératif participatif dans la construction de l'action publique (Blondiaux, 2008). Aujourd'hui, comprendre le développement d'un territoire apparaît comme un processus de décryptage de la configuration de la démocratie locale. C'est identifier et comprendre qui y participe ? Il s'agit, dans un premier temps, de comprendre la « démocratie directe ». En substance, elle désigne l'exercice direct de la gestion des affaires

² En effet certaines études démontrent un peuple grec acteur de la vie politique à travers une des pièces, considérée essentielle dans la vie démocratique, le théâtre. Pour développer cette réflexion, voir les travaux de doctorat soutenus en 2008 par Noémie Villacèque (ATER actuellement en Histoire, université de Provence) à propos de la démocratie athénienne et la question d'un peuple spectateur.

publiques par les citoyens. Mais il est, généralement, impossible de faire participer et surtout d'entendre tout le monde par un système de démocratie directe.

La définition de l'intérêt collectif étant l'objectif démocratique, réfléchir à d'autres modalités est indispensable. Pour de nombreux observateurs, la démocratie directe n'a jamais existé au sens strict. Dans cette appellation, les citoyens étaient surtout appelés à voter ou tirer au sort des représentants. Parmi les représentants on peut distinguer les délégués et les élus. Rappelons la distinction que souligne Joël Roman (1998) entre « délégué » et « élu » : un délégué est le représentant d'intérêts particuliers de groupe. Un groupe ne peut pas représenter la société dans sa totalité. Ce sont les élus qui se doivent de réaliser la synthèse des intérêts particuliers ou de groupe afin de traduire au mieux l'intérêt général.

La « démocratie représentative » désigne alors « *des élus qui s'expriment au nom du peuple et gèreront les affaires publiques, le peuple a la faculté de les désigner et de les révoquer périodiquement par l'élection* » (Dictionnaire de la science politique, 2001, p.83). Le mode d'élection, en France, se fait par suffrage universel. Cette modalité a évolué à travers le temps pour devenir accessible à tous. C'est en 1944 que le droit de vote pour les femmes est adopté en France. Parler de démocratie c'est donc aussi parler d'élus.

Mais définir l'intérêt général reste, toutefois, assez vague. Cette instabilité conceptuelle est d'autant plus grande que la complexification nos sociétés est croissante. Les systèmes sociaux se divisent et se spécialisent de plus en plus en sous systèmes enchevêtrés comme nous le rappelle Loïc Blondiaux (2008, p.25). Des tensions demeurent et se multiplient. Ce qui complique la traduction des enjeux collectifs semble être la vision de chacun quant à l'adéquation « démocratie et développement » ...En effet, quelle peuvent être les valeurs collectives ? Est-ce que cette vision traduit une conception basée sur l'appropriation collective du développement par un travail délibératif avec tous des citoyens ? Ou s'illustre t-elle par les idées Saint Simoniennes qui stipulent qu'un gouvernement « efficace » est exercé par ceux qui en ont la connaissance (socialisme technocratique) ? Quelle est alors la place de l'éducation ?

Selon Charles de Secondat, baron de Montesquieu (XVII^e), le fonctionnement de la démocratie s'est toujours révélé très problématique. Elle est pourvue de mécanismes de disfonctionnement et de corruption. Les risques de dérives sont omniprésents. Ils peuvent facilement conduire au gouvernement d'un petit nombre. Les travaux de Roberto Michels, en 1911, décrivent ce phénomène, c'est la loi d'Airain d'Oligarchie. Réfléchir sur la démocratie et ses dynamiques de développement c'est pour Jürgen Habermas et Norberto Bobbio (Dictionnaire de la science politique, 2001) définir la « démocratie délibérative ». Celle-ci incite les citoyens à débattre dans un espace « *ouvert à tous, spécialistes d'un sujet comme non spécialistes* ». Les citoyens y délibèrent ensemble des décisions. Selon ces deux auteurs, « *cet espace n'est donc pas limité aux seuls professionnels de l'élection, aux politiciens ou aux leaders d'opinion, c'est cet espace qui serait le lieu de la souveraineté démocratique : l'espace public* ».

En raison des différences de cultures nationales, les français et les anglo-saxons interprètent différemment la notion de délibération. Du point de vue de la culture anglo-saxonne, la démocratie délibérative est une vision de la décision accompagnée d'un processus préalable de discussion, ouvert à l'action collective. C'est un protocole graduel. Tandis qu'en France, « délibération » et « décision » ont des sens équivalents. D'ailleurs, les élus français sont très réactifs à la démocratie délibérative. Elle les impliquerait directement (Blondiaux, 2008)

et les obligerait à rechercher des compromis avec une pluralité d'acteurs notamment ceux qui les ont élus. C'est aucun doute un héritage du jacobinisme propre à la France.

Pour comprendre la démocratie délibérative, il nous faut revenir à la notion d'*espace public*. Il est reconnu dans les travaux d'Hannah Arendt (Ludz, 1995) comme un « *espace intermédiaire* » de discussion. Cet espace constitue le lieu de naissance des relations entre les hommes, en somme *le politique*. Hannah Arendt définit le *politique* comme une dimension ou un espace mettant en relations exclusivement les hommes. *A contrario*, l'individu isolé est *a-politique*. S'inspirant des travaux de Thomas Hobbes pour qui, le *politique* n'était pas l'homme mais le monde, Hannah Arendt considère le « monde » en tant qu'ensemble de liens entre les habitants du monde. Pour exister en tant que « monde », les hommes doivent être en relation. Le « monde », c'est les hommes en relations. Ces relations se constituent dans *l'espace public*.

En somme, « Coordination de la diversité pour agir collectivement » apparaît comme la formule résumant les idées d'Hannah Arendt relatives à la formation du *politique*. Cette définition est pertinente pour toute approche non seulement théorique mais aussi empirique et opérationnelle du fonctionnement d'un gouvernement démocratique... En effet, dans la mesure où une pluralité d'acteurs et groupes d'intérêts doivent vivre ensemble, la démocratie se caractérise par des situations conflictuelles et des tensions. Dans ces conditions, l'absence de débat, ou plutôt de discussion (Keith, séminaire GRACC 2007) est porteuse de facteurs à risque pour le maintien de l'équilibre démocratique. Par expérience, la démocratie est constamment menacée par le risque totalitaire. Dans le système totalitaire rien n'est soumis à discussion. Dans un fonctionnement social extrêmement réglementé et incontestable, les individus deviennent interchangeable et passifs. En l'absence de contre pouvoirs, le gouvernement oligarchique se maintiennent sans grandes difficultés. En somme, comme le soutient Hannah Arendt, les systèmes totalitaires sont une menace mortelle pour la démocratie (Ludz, 1995). Ils détruisent la diversité et le politique. Par conséquent, le rôle des institutions, dans l'organisation de la démocratie, apparaît déterminant.

Par ailleurs, la présence des conflits est étudiée depuis longtemps par de nombreux auteurs. Par exemple, Emile Durkheim les envisageait comme une pathologie de la société, un affaiblissement de règles sociales... Georges Simmel, contemporain d'Emile Durkheim, fut le premier à envisager les conflits inhérents à toute structure sociale. Lewis A. Coser (1956) s'est inspiré des travaux de Georges Simmel et opère un renversement de la conception durkheimienne des conflits. Contrairement à Emile Durkheim, de son point de vue, les conflits sont tout à fait « ordinaires ». Paradoxalement, leur fonction serait même d'accroître l'intégration et la cohésion sociale. Il explique qu'un conflit est, en fait, la rupture d'une forme de communication se faisant par les procédures habituelles devenues inefficaces. De nouvelles sont inventées afin de poursuivre le dialogue. Le conflit, en partie, sert à se comprendre et à faire évoluer les intérêts communs, à la condition d'être en posture de dialoguer³.

En continuité de Lewis A. Coser, certains courants de pensée tel que celui de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), proposent des analyses complémentaires. Dans la conception de ces deux sociologues, au plus il existerait de conflits, mieux le pouvoir se répartirait au sein de la société, soit au plus nous vivons en démocratie. Ici, le conflit devient un moteur

³ Pour aller plus loin sur cette question il faut se référer aux travaux de John Dewey (début du XX^e siècle, Université de Chicago) sur *le paradigme de la discussion* et sa pédagogie du *learning by doing* (« apprendre par l'action ») et ceux de William Keith (*Democracy as discussion*, 2007) sur la distinction « débat et discussion ».

d'ajustement perpétuel de la démocratie. L'importance des règles de base à respecter renvoie au principe d'égalité et d'ouverture que nécessite le dialogue démocratique. Ce principe d'égalité se retrouve aussi dans le niveau d'information que chacun doit détenir sur le sujet en débat. Des auteurs, comme John Rawls, envisagent alors les dispositifs démocratiques comme concourant à des procédures d'éducation... La question des valeurs et règles de bases définies collectivement est essentielle. Les valeurs constituent les fondations de tout système gouvernemental (institutions construites collectivement). Ce sont elles qui légitiment dans la pratique comme dans la théorie l'unité de sens (Castoriadis, 2004) du « *vivre ensemble* ».

Les luttes urbaines (revendications décentralisatrices) ont aussi trouvé un allié dans le néolibéralisme de ces dernières décennies. Elles ont conduit à de nombreuses réflexions relatives à une conception « démocratique » du jeu des acteurs locaux. Plus précisément en prévoyant des lois et dispositifs institutionnels d'association des citoyens à la décision publique. Il s'agit de l'histoire de la participation, de « la bonne gestion » à la « démocratie participative ». Cette histoire nous renseigne sur l'évolution de la réflexion sur la « démocratie locale ». Selon Loïc Blondiaux (Molénat, 2009, p24), la « démocratie participative » est « *une offre institutionnelle de la participation adressée aux citoyens* ». La démocratie participative prend plusieurs formes telles le débat public, budget participatif, jury citoyens, sondage délibératif... Un même dispositif peut être utilisé différemment par des contextes d'action publique différents. Il s'agit d'une notion, au même titre que celle de la « démocratie locale », dont la définition reste floue. Elle est, en effet, définie et employée de manière extrêmement diverse.

Evaluer la démocratie participative en lien avec le développement du territoire, c'est en réalité, lire le degré de participation des citoyens à la décision publique. L'indicateur mesurant cette implication peut être construit à l'aide de l'échelle de la participation de Sherry Arnstein, élaborée en 1969 (Donzelot et Epstein, 2006, p. 7 et 8). Ce modèle participatif fait référence à 8 niveaux :

| | | |
|---------------------------|---|--|
| 8 Contrôle citoyen | Les tâches de conception, planification et direction de programme relèvent directement des citoyens | Pouvoir effectif des citoyens |
| 7 Délégation de pouvoir | Les citoyens occupent une position majoritaire ou un droit de veto dans les comités, leur autorité sur la décision est donc bien réelle | |
| 6 Partenariat | Redistribution du pouvoir sous la forme de comités mixtes responsables des décisions | |
| 5 Réassurance (Placation) | Invitation des citoyens à élaborer des propositions mais la décision finale revient à ceux qui détiennent le pouvoir | Coopération symbolique (Tokenism) |
| 4 Consultation | Légitimante mais pas d'assurance d'attentes qui seront prises en compte | |
| 3 Information | Nécessaire mais insuffisante si flux à sens unique | |
| 2 Thérapie | Traiter les participants et les éduquer. Le plan qui leur est proposé est considéré | Non-participation |
| 1 Manipulation | comme le meilleur et il demande le soutien du public | |

Dans une perspective « démocratique », définir les enjeux communs des acteurs conduit, à les traduire en actions programmées dans un agenda politique par étiquetage. L'étiquetage est une procédure menant à la désignation d'un enjeu qui relève d'une institution publique (gardienne des règles de base pour traduire les enjeux collectifs de la société, dans la conception de Rousseau).

Par mise sur agenda, ces enjeux contribuent à la construction d'un référentiel d'une politique publique. Cette sorte de « décodage du réel » permet de le traduire en priorités de programmes et actions politiques (Dictionnaire des politiques publiques, 2006 ; Muller, 2007). De fait, la construction des politiques publiques par des procédures démocratiques est, à son tour, un enjeu de développement « partagé » du territoire.

La question de la traduction collective des intérêts est aujourd'hui incontournable pour évaluer une politique publique qui se veut dans cette posture dont l'origine renvoie à l'histoire de la décentralisation en France. Cette histoire nous renseigne sur la « *longue marche* » de l'*impératif délibératif* citoyen dans l'action publique et celle de la proximité institutionnelle. En ce sens l'échelle de la participation, élaborée par Sherry Arnstein, se révèle un outil précieux de lecture de cette évolution...

2. DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL

2.1. Libertés politiques et métamorphoses institutionnelles

L'idée de la décentralisation en France est plus ancienne que les textes qui l'instaurent en 1982. L'année de 1982 marque la réforme législative avec le gouvernement de Pierre Mauroy et le rapport de Gaston Deferre. Mais la décentralisation était déjà mûrement réfléchi et formulée depuis très longtemps. A vrai dire, l'« inertie provinciale » n'est qu'une légende (George, 1998). En effet, les rapports entretenus entre l'Etat et la « province » ont toujours été marqués par deux mouvements réguliers et contradictoires. La tendance centralisatrice s'est toujours heurtée à une tendance contraire, celle de la reconnaissance des provinces. L'histoire des institutions en France témoigne de nombreuses réformes conduites par l'Etat. Elles résultaient, en réalité, de propositions faites par les grandes villes de province.

Ces tendances décentralisatrices étaient perceptibles, dès le XVIIIème siècle, chez la noblesse provinciale. Se sentant oubliée par le roi, cette classe contestait la centralisation en s'alliant temporairement aux bourgeois « provinciaux ». En 1789 avec la révolution, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen est rédigée et proclamée. En théorie, le citoyen est l'acteur de la vie politique. Cependant, le pouvoir reste entre les mains des élites notamment celles de la bourgeoisie locale. Par le suffrage censitaire, les élus sont désignés par ces groupes d'influence. Au plan institutionnel, suite à la désagrégation de l'ancien Régime, les paroisses sont transformées en communes en 1789 et les départements sont créés en 1791. Ces découpages cherchent à instaurer un véritable pouvoir local, confié à des conseils d'élus (Gontcharoff, 1994, p.17).

Cependant, avec le *jacobinisme*, au nom de la protection des principes révolutionnaires, l'Etat est de nouveau un acteur dominant. Son autoritarisme est à son paroxysme durant la période de la « terreur », menée, entre autres, par Maximilien de Robespierre. En somme, toute cette période historique exprime des mouvements contradictoires centralisation/décentralisation au gré des rapports de force entre les groupes sociaux.

Au XIX^e le système bonapartiste organise un pouvoir économique et politique fort et géographiquement centralisé à Paris. Il met en place l'unification du système de crédit. Ce qui affaiblissait les banques régionales dirigées par les notables locaux. Cette reprise en main d'ordre économique, associée création des préfets en 1800, renforce le pouvoir exécutif. Ces hauts fonctionnaires ont pour mission de représenter en province l'Etat. Plus précisément, ils contrôlent la bonne exécution des lois et le respect de la constitution par les collectivités locales. Enfin, en monopolisant les nouvelles technologies industrielles (télégraphes, chemin de fer, etc.), l'Etat accroît le désenclavement territorial et acquiert ainsi une omniprésence dans les provinces françaises.

Dans ce contexte où l'Etat renforce ses pouvoirs, les idées décentralisatrices persistent. Elles sont portées par divers mouvements. Cette centralisation endosse de multiples figures dont la création de sociétés savantes rassemblant des notables locaux⁴. Ces espaces de discussion donnaient lieu à des débats politiques. Ces échanges avaient fortement inspiré et soutenu les premières manifestations sous le nouveau régime : défense de l'opinion publique sous le thème du suffrage universel⁵ lors de la révolution de 1848 et l'idéal autogestionnaire communal de 1870. Dans les faits, le mouvement de la « commune » de Paris était, en effet, anticipé par des villes comme Nancy, Lyon et Marseille. Ces contestations ont contribué à la mise en place de commissions parlementaires dite de « décentralisation ». Ces dernières avaient pour but d'étudier de nouvelles lois pour mieux réguler les tensions qui surgissaient des transformations de la société. A titre d'exemple, le premier projet de décentralisation fut rédigé par la ville de Nancy en 1865. Au total, de ces discussions citoyennes, deux types d'autonomie se sont affirmés. La première est d'ordre administratif (la gestion locale) et la seconde d'ordre politique (la liberté d'opinion). C'est aussi dans ces circonstances historiques que la médiation des partis politiques et de la presse commence à jouer un rôle déterminant.

Après la deuxième guerre mondiale, l'Etat se propose de « *nationaliser les régions et non régionaliser la nation* » (Jean-Louis Debré). L'efficacité de la région administrative devait servir à la mise en place du développement économique négocié dans le cadre des objectifs européens du traité de Rome (traité CEE à l'époque). C'est dans ce contexte que les mouvements autonomes et libertaires locaux recommencent à s'affirmer. En 1965, les élections municipales portent sur le thème de la « démocratie locale ». La décentralisation est, d'ailleurs, l'axe principal de la campagne des candidats de gauche non communiste. A l'origine, cette idée consistait d'une part, à élaborer le programme de gestion des communes, en relation avec les syndicats et associations le but étant d'accroître la participation directe des citoyens à l'activité municipale. C'est, donc, l'idéal autogestionnaire qui ressurgit. En mai 1968, une vingtaine de hauts fonctionnaires de l'aménagement du territoire publie un manifeste : *Partage des pouvoirs, partage des décisions*. Ce manifeste juge le centralisme en inadéquation avec les principes des droits de l'homme : « *efficace technocratiquement mais politiquement inefficace* ».

Par ailleurs, ce mouvement en faveur de la décentralisation se voit renforcé par des innovations locales notamment au plan culturel (Gontcharoff, 1994). C'est le temps des premiers écomusées, des premières expériences de décentralisations musicales, théâtrales, festivals, radios libres, maisons d'éditions indépendantes...les identités locales s'affirment un peu partout.

4 Il serait pertinent de définir et questionner la notion de « notable » (avant / après la décentralisation).

5 Pour une analyse de l'opinion publique, se référer aux travaux de Loïc Blondiaux (1997, p. 117 à 136).

Parallèlement, les Régions voient leur légitimité s'affirmer, en dépit du référendum de 1969 proposé par le général de Gaulle qui confirme l'opposition des français à leur officialisation. Les Régions deviendront officielles avec la loi Marcellin du 16 juillet 1971 organisant la fusion des communes. La loi de 1972 parachève cette transformation institutionnelle. Elle érige la Région en établissement public. Les Régions sont dotées d'un conseil d'élus et d'un conseil économique et social suite à la loi du 5 juillet 1972. Celle-ci formalise la région en établissement public à vocation spécialisée. Cependant, les Régions ne sont pas encore considérées comme des collectivités locales à part entière.

Ces lois avaient pour objectif, de moderniser les procédures de fusion des communes. Il s'agissait de les rendre plus dynamiques en créant un statut de « communes associées ». Ces dispositifs les autorisent, ainsi, à conserver leur nom et certaines responsabilités administratives. Mais, ces lois sont considérées comme ambivalentes dans la mesure où elles renforceraient paradoxalement les moyens d'un Etat plus répressif sur les élus. La création d'un plan départemental de regroupement serait un des instruments de ce retour caché de l'Etat sur la scène provinciale. Dans ces conditions, les régions permettent surtout de contenir les conséquences des crises économiques et d'en corriger l'ampleur auprès des populations locales.

2.2. L'émergence du développement local

Parallèlement à la « démocratie locale », la nécessité économique oblige, l'idée d'un développement local fait son chemin. Ainsi, c'est en 1965, que la notion de « développement local » est évoquée pour la première fois. Lors de son émergence, l'idée d'un développement local est surtout portée par des élus locaux qui militent pour la décentralisation. Ces élus de base n'avaient, rappelons-le, aucun appui des pouvoirs publics et aucune reconnaissance politique. A l'origine, les territoires et élus pionniers de ce mouvement en France étaient surtout ceux victimes d'une marginalisation de la part de l'économie dominante. Celle-ci s'accompagne de disparités régionales et sociales. Ainsi, les acteurs concernés contestent ce modèle de développement excluant. La forte croissance économique de l'époque ne garantissait aucunement un développement équilibré du territoire national.

C'est dans ce contexte qu'émerge progressivement l'idée d'un aménagement territorial. Cette vision trouvera son illustration dès 1970 dans des politiques publiques alternatives : Plan d'Aménagements Ruraux, Contrats de Pays (1975) et Habitat et Vie Sociale (1977). Ces politiques publiques se mettent en place suite à des revendications et expérimentations locales convaincantes. En effet, les forces vives de ces territoires mettent en place des projets à fort ancrage local. Ces expérimentations sociales donnent lieu à des « diagnostics partagés » et à des « projets de territoires ». Cette manière d'agir alternativement « au grand modèle de développement » déclenche des dynamiques économiques et sociales durables (Pecqueur, 2000). Cette évolution des pratiques des acteurs locaux est profondément liée aux réflexions concernant la décentralisation et la crise économique. C'est aussi le début des interrogations relatives à la politique de la ville.

La crise économique du début des années soixante à 1975 marque la décomposition du fordisme (Coppin, 2001). A cette époque, l'aménagement du territoire avait pour objectif, rappelons-le, de redresser économiquement le pays en s'appuyant sur le découpage régional du territoire français. Mais, ce redressement n'était pas exempt de profondes inégalités spatiales entre les régions « riches » et les régions « pauvres ». Cette dualité semble inhérente au capitalisme. Ce développement inégal avait pris naissance dès l'ère industrielle du XIX^e

siècle. Dans la géographie économique de la France, il trouvait son expression la plus parfaite par une diagonale qui allait du Havre à Marseille. La France industrielle à l'Est et une France essentiellement rurale à l'Ouest. La première prépondérante économiquement sur l'autre était renforcée par la concentration parisienne (Gravier, 1947). En somme, le territoire national était déjà incontestablement déséquilibré.

Cette opposition radicale de « deux France » était restituée par les seuls indicateurs disponibles d'ordre quantitatif comme celui de la croissance économique (Pecqueur, 2000). En effet, cette conception valorisait un seul modèle de développement, celui de la grande entreprise industrielle. Ce modèle a été considéré, pendant longtemps, le seul capable de créer de la richesse. De fait, certains territoires sont disqualifiés. Ils s'en trouvent stigmatisés et qualifiés de « sous développés ». Cependant, établir des critères signifie faire appel à des jugements issus de valeurs...les valeurs sont-elles universelles ?

Le souci de rééquilibrage économique est à l'origine des premières politiques et actions en matière d'aménagement du territoire, durant les années 1970. A l'instar des actions consacrées à la reconstruction du pays au lendemain de la seconde guerre mondiale, considérées efficaces, l'Etat devient dirigiste et omniscient en matière d'aménagement territorial. Les premières politiques d'aménagement du territoire portent la marque de la centralisation. C'est le début de « l'urbanisme de plan ». En raison de l'influence des théories de l'époque comme celle des *pôles de croissance* (Perroux), l'Etat planifie de grands projets. Ces actions des pouvoirs publics visent, essentiellement, à créer des *pôles de croissance* pour réorienter les flux économiques ; c'est l'exemple des sites industrialo-portuaires, (comme celui de Dunkerque). Ces pôles sont orientés surtout vers l'industrie lourde. C'est l'idée des *districts industriels* initiée depuis longtemps avec Alfred Marshall en 1890 et déclinée par de nombreux auteurs contemporains en Italie comme en France (Pecqueur, 1996).

La « Région » sert de zone relais pour appliquer ces plans nationaux. C'est aussi par l'intermédiaire des préfets que ces opérations de grande envergure sont menées. Régulièrement, les ministres se réunissent afin de discuter des actions et politiques à mettre en œuvre en matière d'aménagement du territoire. Ces acteurs publics se retrouvent au sein du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT). Ce comité sera institutionnalisé avec la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Aujourd'hui, il s'agit de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)). Elle constitue une véritable structure de pilotage des politiques d'aménagement territorial. Cet organisme exerce, essentiellement, un rôle de conseil auprès du gouvernement. La DATAR, à l'époque, finance, et choisit l'implantation des structures économiques. Elle veille aussi à une répartition équilibrée des activités économiques et de la couverture administrative du territoire français. Tandis que la mise en œuvre des opérations est confiée aux collectivités.

Cependant, cet interventionnisme ne fait pas l'objet d'un consensus. Pour les économistes adeptes de l'*ordre spontané du marché*, les plans de restructuration coordonnés par la DATAR et l'Etat n'ont pas lieu d'être. En leur absence, on aboutirait aux mêmes résultats. Autrement dit, les territoires marginalisés trouveraient spontanément en leur sein la capacité de relever les défis qui se posent au plan économique et social. Ce qui, paradoxalement, rejoint les conclusions des approches mettant en évidence le caractère auto dynamique des territoires sur la base de leurs singularités remettant ainsi en cause l'idée, selon laquelle il n'y aurait qu'un seul modèle de développement valable pour tous. Ces interrogations ne sont pas étrangères à la promulgation du décret de 1955 qui autorise les départements et les communes

à intervenir en matière économique et sociale à travers des missions d'intérêt public. Cette réorientation territorialisée des politiques publiques va contribuer à rechercher des solutions offrant des *externalités attractives* pour les acteurs économiques notamment les entreprises.

En somme, la question principale devient : comment créer les conditions les plus favorables à un développement local ? Cette nouvelle perspective va stimuler de *nouvelles pédagogies* d'intervention mobilisant progressivement la proximité. Ce besoin trouvera un formidable moteur dans l'échec croissant des politiques publiques centralisées que la crise amplifie dès les années 70. Dans ces conditions les régulations au niveau local acquièrent un statut de plus en plus prononcé dans les politiques publiques (Coppin, 2001). C'est aussi dans ce contexte d'autonomisation des territoires que le *paradigme néolibéral* (Hall, 1993) introduira des politiques économiques d'ouverture exacerbant la concurrence tous azimuts, y compris entre les territoires. Dans ces circonstances, la décentralisation au plan législatif s'apparente à un outil renforçant la flexibilité que le paradigme de référence met au centre de son approche économique. Mais cet outil naît à travers la demande d'un pluralisme de couleur politique, il est « logiquement » nécessaire pour protéger l'échelon local des dérives globalisantes et de la non-reconnaissance de la diversité des logiques territoriales.

2.3. La nouvelle charte de l'action publique

Au milieu de ce foisonnement d'idées et de propositions décentralisatrices, deux associations jouent un rôle très important :

- L'Association des Maires de France (AMF : toutes tendances politiques confondues).
- L'Assemblée des Présidents des Conseils Généraux (toutes tendances politiques confondues).

En Juillet 1977, Valéry Giscard D'Estaing, Président de la République, envoie un questionnaire très précis aux membres de ces deux associations. Le but de cette exploration est de recueillir les mécontentements et les revendications (Gontcharoff, 1994, p. 128). Le dépouillement et les analyses de ces résultats sont publiés dans le « Rapport Aubert » à la fin de l'année 1977. Il s'agit principalement de critiques autour de la tutelle étatique. Cette omniprésence concerne trois domaines : la tutelle administrative (par les préfets), la tutelle financière (trésor public), et la tutelle technique (services déconcentrés et centralisés qui gèrent les équipements et infrastructures des collectivités).

Soutenu par une gauche unifiée⁶, François Mitterrand devient Président de la République en 1981. Sous le gouvernement de Pierre Mauroy, Gaston Deferre, alors, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, présente un projet relatif aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions », en gestation depuis longtemps (*cf. Un nouvel horizon*, 1965).

L'un des principaux objectifs des réformes de la décentralisation est de rapprocher les décideurs des citoyens. Pierre Mauroy développe l'idée, selon laquelle, la « *décentralisation allait sortir un nouveau citoyen, informé des affaires locales, ayant une envie accrue de comprendre, d'intervenir, de participer, parce qu'il allait se sentir partie prenante et efficace à côté de ses élus, voire contre eux* » (Gontcharoff, 1994, p.140).

⁶ Soutenu par le Parti Communiste et les divers partis de gauche qui avaient été évincés du pouvoir en 1958 et éclatés en petits groupes : avec par exemple « les forces vives » du pays telles la CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs) ou la CFTC devenue la CFDT (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, devenue Confédération Française Démocratique du Travail) ou encore le club Jean Moulin etc.

Le projet de décentralisation a donc été adopté par le parlement le 28 janvier 1982 et la loi a été promulguée le 2 mars 1982. L'ensemble des novations porte, alors, sur cinq points essentiels :

- La transformation de la Région en « collectivité territoriale ».
- L'accroissement du rôle des présidents des assemblées délibérantes (maires, présidents des Conseils Généraux et Régionaux). Dans cette réforme, le maire a dorénavant les pleins pouvoirs exécutifs mais il doit apparaître comme celui qui rassemble et non comme celui qui décide.
- La suppression de toutes les tutelles étatiques (administratives, financières et techniques).
- Le transfert des compétences. En effet, la Commune, le Département et la Région deviennent les cadres institutionnels de la participation citoyenne à la vie locale. Ces collectivités locales doivent garantir l'expression de la diversité (cf. alinéa 3, article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982, relative à la réforme de la décentralisation).
- Enfin, la globalisation des aides financières de l'Etat.

Au total, la décentralisation s'incarne dans des « Collectivités territoriales autonomes ». Trois principes organisent la répartition de leurs compétences. Il s'agit des principes de subsidiarité, de libre administration et de chef de file.

A partir de ces principes, l'Etat transfère plusieurs « blocs de compétences » :

- La Commune est compétente pour la maîtrise du sol, des équipements de proximité, des services et de mise en place de dispositifs faisant appel à l'expression directe des habitants
- Le Département représente le niveau où sont décentralisés les services de redistribution de l'aide sociale et des services sociaux. Il possède également un rôle majeur concernant le développement rural.
- Enfin, la Région a pour mission d'animer le développement économique avec la planification des actions et la formation professionnelle.

Avec cette loi, l'Etat tuteur mute en un Etat partenaire. L'Etat devient celui qui doit organiser les partenariats locaux. Ainsi, on passe d'un contrôle préfectoral *a priori* à un contrôle *a posteriori*. Certaines zones du territoire français considèrent encore la tutelle du préfet « précieuse » en raison d'une infériorité numérique d'experts (principalement en milieu rural à cette époque). Il ne s'agit plus de réfléchir à des « politiques de soutien » aux territoires « les plus en retard », comme le faisait l'Etat, durant les trente glorieuses, on réfléchit désormais à des « politiques de mutations »...

A travers ces mutations institutionnelles, la dimension spatiale prend de l'importance. Au plan théorique, le territoire n'est plus appréhendé comme une entité neutre et passive (Pecqueur, 2000). Autrement dit, l'espace dans toute son épaisseur sociale est partie prenante du dynamisme économique. Il ne saurait être réduit à des facteurs purement géographiques et climatiques. En réalité, il est travaillé en profondeur par son histoire et sa quotidienneté dans laquelle s'expriment sa socialité et son identité. Cette perspective rejoint celle du *principe actif* du site développé par la *théorie des sites* (Zaoual, 2005). Dans ces nouvelles conceptions, les territoires sont différents et singuliers. Ce qui, par conséquent, au plan de la pratique, incite à des réformes décentralisatrices fixant une gestion locale plus appropriée à leur diversité. Cette flexibilité dans la vision des territoires est aussi présente dans la pensée d'un auteur comme Pierre Veltz (2008). De son point de vue, le *territoire* est pourvu de grandes potentialités d'adaptation aux périodes de transition. Il possède en lui-même une capacité à produire de la régulation. Comme l'explique Bernard Pecqueur (2000, p. 15), le territoire est « *un espace abstrait de coopération entre les différents acteurs qui possède un ancrage géographique pour engendrer des ressources particulières et des solutions* ».

originales ». Dit autrement, ces acteurs possèdent des intérêts différents et peuvent coopérer dans un système « territorial ». Leurs intérêts peuvent s'avérer complémentaires. La nécessité de préserver l'originalité et les savoirs faire propres à chaque territoire est essentielle pour produire de la régulation à un niveau plus global.

Pour Pierre Veltz (2008), les territoires français, de plus en plus résistants, sont désormais dotés d'une forte cohérence institutionnelle et culturelle (par la décentralisation). Il s'agit d'un concentré de capital social et relationnel. Paradoxalement, l'ancrage local semble se développer dans le contexte d'une économie de plus en plus globalisée (Daghri et Zaoual, 2008). C'est au niveau local que s'organisent de plus en plus les nouvelles régulations. Ainsi, les territoires se transforment en « pôles territoriaux » mobilisant la coopération et des nouvelles formes de gouvernance en vue de corriger les défaillances du marché. Dans ces circonstances, l'action publique est une question centrale pour le développement des territoires. Ce réajustement toujours d'actualité présuppose de profonds changements institutionnels. La dynamique des territoires a besoin d'être accompagnée par les institutions et par des lois novatrices corrigeant et amplifiant celles de la réforme de 1982. Cette nécessité que certains qualifient d'« Acte 2 » de la décentralisation a donné lieu dans les faits à toute une série de lois dans les décennies 90 :

- La loi Voynet de 1999, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT) organise des recompositions territoriales autour des communautés géographiques en tenant compte de l'histoire culturelle et économique qui les a façonnées. En la matière, les projets territoriaux de « développement durable » sont débattus au sein d'un Conseil de Développement Durable (CDD). Cette institution réunit l'ensemble des forces vives du territoire (Pays et Agglomérations).

- La loi Chevènement de 1999, de même veine, favorise l'intercommunalité. Cette loi organise la valorisation d'entités politiques par la possibilité de coopération intercommunales « institutionnalisées ». Environ 27 000 communes en France sont, aujourd'hui, regroupées dans des EPCI à fiscalité propre.

- La loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 (loi Gayssot). Cette loi permet à tous les acteurs locaux de participer au développement du territoire.

Les acteurs et les missions qui étaient essentiels à redéfinir sont :

- La participation de tous les acteurs ;
- Les conditions pour agir collectivement ;
- Des politiques et missions d'intérêt collectif ;

La marge de manœuvre est assez large pour mieux s'adapter à la diversité et au caractère mouvant des territoires. Ce qui laisse une marge de manœuvre aux acteurs locaux dans l'élaboration et la construction de processus territoriaux innovants (projets, objectifs, mode d'organisation, règles etc.). Cette appropriation collective des dynamiques territoriales renvoie à l'esprit de la décentralisation : concertation et mise en réseaux des acteurs du territoire. Ici, l'adhésion est incontournable. Ce qui laisse entrevoir toute l'importance des dimensions patrimoniales du territoire. Celui-ci se conçoit dans cette perspective en tant que patrimoine commun accepté de tous (Pecqueur, 2000). Ces sentiments d'appartenance sont, d'ailleurs considéré dans la *théorie des sites* comme des moteurs symboliques (Zaoual, 1994) actionnant le dynamisme des territoires en tant que systèmes d'appartenance et de relations. Ces valeurs confèrent une légitimité aux actions menées. Cette même légitimité se construit par interaction entre tous les acteurs qui s'impliquent dans la construction territoriale. Ce qui dans le même mouvement confère à la démocratie locale et aux processus participatifs en général un rôle capital dans la mise en œuvre des politiques publiques.

3. LES POLITIQUES PUBLIQUES AU DEFI DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Historiquement, c'est durant les décennies 60-70 que le thème de « la participation des citoyens » fait, véritablement apparition. Comme déjà évoqué, ce recentrage sur l'action citoyenne résulte de nombreuses causes dans lesquelles les événements de mai 1968 s'associent aux effets de la crise des années 70 et dessinent la nécessité d'un changement en faveur de la mobilisation des acteurs locaux. Des processus participatifs endosseront des figures multiples d'association de la société civile. Il s'agit d'un changement structurel des sociétés contemporaines, un mouvement ascendant dirait Loïc Blondiaux (2008). Il ouvre des perspectives d'« association des citoyens » à l'action publique dans un contexte de complexification croissante des sociétés modernes. Ces nouvelles formes de régulation *top down* reconfigurent les processus de décision (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) censé produire la légitimité des politiques publiques. Pour reprendre Loïc Blondiaux la « démocratie participative » désigne « une offre institutionnelle de participation adressée aux citoyens et qui vise à les associer de manière indirecte à la discussion des choix collectifs à travers divers dispositifs » (Molénat, 2009, p. 24). Cette offre se présente alors comme un complément « actif » à la démocratie représentative.

3.1. L'enjeu de « bonne gestion » et la « démocratie directe »

Dès la fin des années 60, des comités participatifs, des mouvements protestataires et des associations se créent en réaction aux politiques inadaptées aux problématiques économiques, sociales et écologiques. Des comités se forment, de manière spontanée, dans de multiples quartiers dénués et marginalisés. Ce sont ces comités qui inspireront les « Conseils de Quartiers ». C'est le début des actions médiatrices et de leur professionnalisation entre élus et habitants. Ces pratiques s'inspirent, entre autres, des expériences des municipalités italiennes comme celle de Bologne dans les années soixante (Cervellati, Scannavini, De Angelis, 1981, p. 58 à 66).

A l'évidence, dès cette époque, ces mouvements de mobilisation collective visaient à compenser les déficits de l'action publique. Parallèlement se structure, sur le plan national, l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS). Cet organisme soutient et encourage les militants des quartiers. Par sa revue (*Correspondances municipales*, à l'époque, aujourd'hui, *Territoires*) et ses séminaires, cette association mutualise les savoirs et les expériences territoriales en matière de *participation*.

Du côté des institutions municipales, les élus jouent un rôle très dynamique en soutenant les mouvements en faveur de la décentralisation et en créant l'Association des Maires de France (AMF). De même, l'expérimentation de « Commissions extra-municipales »⁷ au sein des communes renforce l'ouverture à la société civile dans la mesure où ces groupes de travail « non institutionnels » sont composés de volontaires élus et citoyens. Ces réseaux de réflexion débattent directement de la gestion locale et du développement de leur territoire. Leurs conclusions inspirent les propositions étudiées au Conseil Municipal. C'est sur ces nouvelles pratiques que les Partis de gauche non communiste mobilisent leur électorat. Le slogan durant les élections municipales de 1977 : « *citoyen dans sa commune* » illustre ce changement d'attitude.

⁷ Les Commissions Municipales rassemblent uniquement des élus, alors que les Commissions Extra-municipales se déroulent également avec des représentants de la « société civile ».

Dans ce contexte, la constitution de Groupes d'Actions Municipales (GAM) incarnait l'idéal autogestionnaire. Les GAM étaient constitués principalement de militants⁸ qui considéraient que les partis politiques élus ne fournissaient pas de solutions adéquates à la réalité. Les GAM cherchaient à se constituer comme contre-pouvoirs face aux autorités municipales qui, à l'époque, rappelons-le n'avaient pas de compétences décentralisées. Du point de vue des GAM : « *il n'y a pas de démocratie sans contrôle régulier par population et qu'il n'y a pas de contrôle sans une information claire et objective* ». En somme, les GAM légitiment le principe d'un contrôle régulier des citoyens quant à l'exercice de la politique locale.

Ces regroupements citoyens participent à la « bonne gestion » de plusieurs communes et quartiers. Dans cette réappropriation citoyenne, l'idéal autogestionnaire désigne la volonté d'une prise directe de la société civile sur les choix budgétaires et opérationnels communaux. La valeur qui motive cet élan civique est l'égalité des personnes⁹. Cette philosophie sociale a généré environ cent cinquante GAM dans les années soixante-dix. Aujourd'hui il en reste une trentaine.

Les critiques envers l'idéal autogestionnaire précisent qu'il s'agit d'une forme d'expression et d'action à aborder avec prudence. Sa mise en œuvre peut mettre en danger la cohésion de la société et l'action collective elle-même. Ces risques sont à rapporter, selon Yves Sintomer, à l'absence d'une vision d'ensemble. Ce qui peut conduire à l'anarchie et un affaiblissement de sens commun ». La question de l'articulation des échelles de territoires semble essentielle (quartiers, villes, agglomérations, département, régions etc.).

En dépit des dérives éventuelles ici soulignées, on assiste à une profusion d'expérimentations sociales. Ainsi, des mouvements sociaux, comités, Commissions Extra-municipales, GAM et les premières expériences de référendum locaux se mettent en place. Dès le début des années soixante-dix, l'expérience de « l'Alma-gare », à titre d'exemple, est significative de l'esprit de cette époque. Elle s'inscrit contre les projets menés par l'Etat en matière de rénovation et de réhabilitation d'un quartier ancien de Roubaix : « l'Alma-gare ». En 1974, ce mouvement fera échouer les objectifs des pouvoirs publics et négociera la création l'Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) du quartier de l'Alma-Gare. L'APU propose ses choix et rassemble les habitants dans une vie de quartier...cet atelier existe toujours.

3.2. L'arrivée des experts

Les années soixante sont aussi marquées par de nouvelles *idéologies managériales*. Parmi elles, il faut noter la forte influence de la *rationalisation des choix budgétaires (RCB)*. Ces politiques publiques s'inspirent des méthodes de rationalisation des décisions, expérimentées aux Etats-Unis. A l'origine, cette démarche est héritée de la gestion des entreprises. Le *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)* structurait les dépenses publiques afin d'en améliorer la performance. Ce souci découle, en partie, de la nécessité qu'avaient les Etats-Unis de maîtriser leurs dépenses militaires en raison de la guerre menée contre le Vietnam.

⁸ Ils venaient souvent d'associations à buts solidaires, humanistes, culturels, ou des organisations syndicales.

⁹ Les inspirations sont issues de plusieurs sources historiques comme la naissance de quelques villes italiennes médiévales telle Florence qui avaient acquis un véritable statut de « Cité-Etat » dû à la défense des intérêts de riches familles de marchands groupés au sein du « popolo » ; les utopistes sociaux du XIX^e siècle, l'idéologie des coopératives ouvrières, les conceptions anarchistes, l'avènement du communisme... L'autogestion de la Yougoslavie de Joseph Broz dit « Tito » après la rupture avec l'Union Soviétique ; la nouvelle gestion néolibérale des entreprises dans les années soixante-dix, fondée sur la *gouvernance* etc.

La rationalisation des choix budgétaires se proposer de mettre en œuvre deux principes :

- La clarté et la hiérarchisation des buts à atteindre (souvent multiples et contradictoires)
- La clarté et la logique des relations entre les objectifs et les moyens à mettre en œuvre, conduisant à la définition des finalités et des outils possibles.

Cette méthode fut ensuite utilisée en France pour justifier les priorités d'investissements et les grands choix d'aménagements comme celui de *l'urbanisme de plan* d'après guerre. Puis à partir de 1970, l'Etat va chercher à évaluer localement, à l'échelle du quartier, les impacts de ce type de méthode qui orientait l'action publique nationale. « *Plus possible de s'en tenir aux grands agrégats économiques* » (Gaudin, 2007, pp. 26-27). La terminologie de l'action publique évoluera en direction des « études d'impacts » et de la « force collective d'expertise ». En effet, l'Etat mobilisera des universités, bureaux d'études, entreprises et administrations pour travailler sur l'impact de ses politiques publiques, jusqu'alors, menées. C'est l'ère du développement d'une expertise spécialisée sur l'évaluation, la prévention des risques, la gestion des finances locales, le développement social, les politiques de quartier etc.

Ce changement de paradigme de l'action publique va amener certains experts à privilégier des études d'impacts par la lecture des mouvements sociaux. Généralement, ils sont issus de la recherche-action : on les appelle les *experts pieds nus*. Il s'agit des chercheurs de terrain qui seront liés au conseil et à l'action publique. A l'origine, ces experts étaient pour la plupart, des militants des partis de gauche. Un programme « socio économie de l'habitat » et un commissariat général aux plans sont, alors, créés. Leur mission consiste à construire, au profit des ministères, des grilles de compréhension et surtout d'intervention. C'est le début de la *sociologie des mouvements sociaux urbains* initiée en France par Alain Touraine et Manuel Castells (1974).

3.3. « Démarches de projets » et compétences profanes

Les changements d'organisation administrative et d'orientation politique, du début des années quatre vingt, sont incontestablement caractérisés par la décentralisation, le développement des territoires et le changement des modes de gouvernance. Ils prennent naissance dans les premières réflexions portant sur les démarches de « projet de quartier » (officialisation réglementaire en 1984). Auparavant, il existait des expérimentations mais principalement en milieu rural. L'évolution des outils de « l'aménagement du territoire » vers le « développement des territoire » est, ici, tangible et ouvre la voie à la problématique de la *gouvernance*, aujourd'hui, en vogue.

Rappelons que ces nouvelles conceptions privilégiant les acteurs et les territoires s'imposent en raison des changements conjoncturels et structurels mondiaux, le déclin du fordisme, de la globalisation et des crises bancaires et économiques qui en découlent aujourd'hui. Dans le contexte de la globalisation, les entreprises deviennent les actrices principales du développement. Elles sont porteuses d'un modèle de gestion supposé universel. Ainsi, ce modèle fait l'objet de transposition à d'autres domaines comme celui des administrations et des villes. Dans cette perspective, le maire-manager doit faire preuve de capacités managériales sur son territoire : aménager des zones industrielles, organiser l'attractivité de sa ville, faciliter l'implantation des entreprises etc. Ce changement lié, entre autres, aux contraintes de la globalisation met en concurrence les territoires.

Dans ces processus de recentrage sur les territoires, le développement local fait l'objet de pédagogies d'accompagnement qui vont peu à peu mettre l'accent sur les « démarches de

projets ». Remettant en cause les conceptions traditionnelles du développement, la « démarche projet » vise à valoriser les ressources et les acteurs des territoires. En premier lieu, les compétences et la construction de cultures communes font l'objet d'une grande attention de la part de l'expertise du développement local. En second lieu, la démarche en question s'organise en plusieurs phases lors desquelles des processus d'ajustement s'opèrent suite à des erreurs et à des concertations régulières entre les acteurs impliqués dans la construction territoriale. Ces dispositifs assurent une plus grande « traçabilité » de la démarche collective (Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme, 2000, p. 675).

3.4. La « politique de la ville » et ses injonctions participatives

Il existait, en effet, les démarches de « projets de quartier » : un projet à l'échelle d'un quartier. Le quartier était déjà considéré comme l'échelle la plus pertinente de la participation directe des citoyens, dans les années soixante. Mais très vite, les professionnels ont admis que les déviances sociales et urbaines qui se manifestaient dans ces quartiers, étaient récurrentes en dépit des tentatives des politiques de résorption. Les démarches de « projet de quartier » (applicable sur tous types de territoire) s'avèrent alors de moins en moins pertinentes. En effet, l'erreur était de penser que les citoyens avaient spontanément et rapidement les solutions, et, que les institutions, sans connaissances, ni méthodes plus appropriées du terrain, étaient capables d'intervenir efficacement. Les situations s'avèrent plus complexes. Il faut comprendre en profondeur le « mal vivre » de ces quartiers.

Le cadre législatif relatif à la politique de la ville se met en place à partir des années 80. Cette politique est jugée prioritaire notamment pour les quartiers en déshérence. Précisément, la *politique de la ville* a pour objectif d'organiser la *démocratie*. Ainsi, l'objectif avancé est celui d'impliquer l'ensemble des acteurs des territoires concernés. Dans l'esprit des concepteurs de la politique de la ville, les dysfonctionnements urbains et sociaux ne peuvent être régulés en profondeur que par une adhésion citoyenne. C'est ainsi que de multiples interventions ont été mises en place à partir de 1981 et 1982. Des temps forts structurent cette période :

- En 1981, les premières assises de « l'habitat social » sont organisées par l'Union Nationale des Organismes HLM. La Commission Nationale de Développement Social des Quartiers est créée. Elle est présidée par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout. Il sera l'auteur du rapport fondateur de la démarche DSQ *Ensemble refaire la ville*, en 1982.
- Dans le même temps, est créé le Conseil National de prévention de la Délinquance. Cet organisme s'inspire des travaux de Gilbert Bonnemaïson, le maire d'Épinay-Sur-Seine (et d'une trentaine de maires). Ces décideurs publics réfléchissent aux questions de prévention et résorption de la délinquance.
- Enfin, les novations en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes sont initiées par Bertrand Schwartz. Ces innovations sociales aboutiront à la création des missions locales et d'une délégation spéciale.

Suite à ces réflexions de multiples interventions sont menées dans les quartiers les plus marginalisés, le plus souvent, situés dans les grandes banlieues urbaines.

On abandonne, alors, les démarches de « projets de quartiers » jugée porteuse de « communautarisme », que l'on remplace par :

- Les démarches de « projets urbains » (elles sont transversales et concernent tout le territoire urbain).
- Et le « développement Social des Quartiers » (pour les quartiers prioritaires en l'articulant au projet urbain).

Cette politique DSQ a porté sur de nombreux quartiers prioritaires et un bilan a été effectué en 1988. Le bilan était assez mitigé : positif quant à l'amélioration du partenariat local, de la transformation des services publics, les nouvelles approches faites des problèmes sociaux...mais le malaise des Banlieues persiste (Dubet, 1987). A vrai dire, la situation de ces quartiers n'est pas indépendante de celle de la ville (développement économique, culturel, politique de l'habitat, transport, organisation spatiale...ouverture du quartier). Il faut appréhender le quartier et la ville ensemble, selon une approche transversale. Jusque là ce type de quartier était très stigmatisé et considéré comme l'élément pathologique d'un ensemble plus grand en « parfaite santé » qu'est la ville. En 1989, la politique de la ville se fixe comme objectifs de travailler sur ces questions, en élargissant le focal pris par les territoires DSQ. *La politique de Développement Social Urbain* (DSU) est définie par le Comité Interministériel des Villes. La politique de DSU va s'exercer sur plus de territoires. Elle s'engagera à ouvrir et à intégrer le quartier à la ville.

3.5. Les leçons de cette histoire

Les années 1990 vont connaître un mouvement illustré par l'échange d'expériences nationales et internationales. Ces nouvelles méthodes visaient à développer un retour sur soi plus compréhensif. C'est aussi l'époque d'une offre descendante de la participation citoyenne (initiée dans les années quatre-vingt) et du « boom » de la professionnalisation de la participation (Nonjon, 2006). Jean-Pierre Gaudin (2007, pp 94-98-100) cite trois modalités œuvrant dans l'histoire de la démocratie locale vers le développement d'une offre institutionnelle de la *participation*, un outil de modernisation de l'action publique :

- Les « *passeurs* » : ce sont les médiateurs entre plusieurs mondes (acteurs multi profils par reconversions ou démarches de projets ; une compétence qui nécessite une transversalité des savoirs faire).
- Les « *associations relais* » : ce sont des organisations assurant un apprentissage citoyen et une proximité avec les populations, un « vecteur associatif » pour les élus.
- Les « *savoirs hybrides* » construits par l'interconnexion de ces différents mondes par coopération, partenariats, décroisements institutionnels, complémentarités, fusions, évolutions des situations.

Par ailleurs, Olivier Sana (1993) constate des rapports particuliers entre collectivités territoriales depuis la décentralisation. Compte tenu de la concurrence entre les territoires et de l'importance croissante des technologies de l'information et de communication, le « *marketing territorial* » fait son apparition. Quant à Pierre Sadran (1991), il pense que la décentralisation a déformé les canaux d'expression de *la citoyenneté*. Dès les années quatre-vingt-dix, les réformes de l'administration territoriale ont engendré une nette augmentation du volume de documents d'informations. *A priori*, cette « *croissance bureaucratique* » répond à un besoin de transparence auprès des citoyens. Cependant, trop d'informations tuent l'information et porte ainsi atteinte à l'objectif recherché. Ce paradoxe peut engendrer pour les citoyens des effets d'éviction de la vie démocratique (complexité, indifférence etc.), en somme une baisse de leur implication dans l'échelle de la participation de Sherry Arnstein (1969, *in* Donzelot et Epstein, 2006, pp 7-8).

L'information doit à un moment donné laisser obligatoirement place à la discussion. Elle ne peut pas se développer continuellement...Quelle est alors la place du citoyen dans cette communication ? Longtemps la communication territoriale est restée une communication d'image s'effectuant au détriment du citoyen. Ce dernier n'était pas impliqué dans les choix.

Aujourd'hui l'objectif étant d'informer le citoyen, on peut se poser la question du niveau, de la qualité et de la forme de cette communication...

Par ailleurs, Pierre Sadran (1991) constate, suite la décentralisation et l'évolution de la démocratie locale, une amélioration de la représentativité sociale et de la responsabilité des élus. Le panel des origines sociales et CSP des élus s'élargit de plus en plus (auparavant étaient souvent élus les notables traditionnels, ceux dont la position acquise socialement conditionnait les résultats d'élection). Ces élus se conçoivent, aujourd'hui, comme des gestionnaires responsables des politiques publiques. Néanmoins, certains auteurs comme Jean Chesneaux (1990) stipulent que la démocratie représentative ne suffit pas. Même mieux gérée et plus représentative de ses mandats, elle ne constitue qu'un *SMIC démocratique*, certes indispensable mais insuffisant pour assurer aux citoyens une réelle maîtrise des affaires publiques.

Les Elus, sont ceux qui « *formalisent* » la démocratie locale et le « *cadre législatif de la participation* ». Cependant, ce cadre institutionnel introduit-il une réelle participation des citoyens ? Notons qu'en France, la participation citoyenne était portée, au départ, par les élus militants pour la décentralisation et les leaders des « *luttés urbaines* » (elle ne s'est pas développée par rapport à des mobilisations de citoyens). Les maires ayant procédé au développement de ces dispositifs ont, très souvent, une histoire profondément liée à ce contexte...

Dans cette course à la traduction des politiques publiques, du lien entre citoyens, proximité et décisions publiques, Loïc Blondiaux (2008) relève des apories démocratiques dans la configuration de la démocratie participative. Le renforcement des inégalités est un risque majeur. En effet, ceux qui peuvent participer sont, souvent, les mieux informés, « *les plus forts* »... Ceci nous laisse penser que la démocratie représentative pourrait être la meilleure arme des « *plus faibles* ». En effet, l'auteur constate très souvent, au cœur de ses analyses, des dispositifs de démocratie participative sans influence citoyenne tangible sur la décision publique. Mais également, des échelles de participation quasiment impossible à gérer et des formes matérielles de la discussion souvent, impensées (chaises, disposition, taille et température de la salle, qualité des micros, supports de communication etc.).

En attendant, au plus les expériences « réussies » de « *décision publique démocratique* » propre à un territoire se multiplient, au plus le législateur inscrit « *ces bonnes pratiques* », afin de multiplier les possibilités pour les collectivités territoriales d'organiser et de développer la démocratie locale...

CONCLUSION

Au terme de cette contribution, nous pouvons retenir que la démocratie est un *objet fuyant*. Il l'est dans la mesure où la démocratie s'organise concrètement à partir des vécus des acteurs et ils sont très divers (principe de diversité). En ce sens, l'histoire nous renseigne sur les multiples figures qu'elle endosse en fonction des contextes dans lesquels elle s'exerce. Les pouvoirs publics ont pour pratiques régulières, aujourd'hui, de créer et d'ouvrir à la discussion des espaces de débats. Ce contexte actuel, on l'a vu, est profondément lié à l'histoire de la démocratie représentative et à celle du rapprochement des citoyens à la décision publique : la posture de décentralisation institutionnelle et l'idée de « *bonne gestion* ».

A cet égard, l'évolution institutionnelle récente se veut à l'écoute de la *proximité*. Dans cette mutation de l'*action publique* qui se met en place, l'*impératif participatif* est essentiel. Il constitue une des conditions de la stabilisation des territoires en ces temps de turbulences économiques et sociales. Cet enjeu transparaît à travers de multiples interrogations : la démocratie en débat produit-elle des alternatives plausibles ? Qu'en est-il du *vivre ensemble* ? Ici, la « démocratie participative » est un enjeu du futur qui questionne sérieusement. En effet, la recherche de méthodologies de travail conduit, aujourd'hui, à des échanges et répertoires de « bonnes pratiques des territoires » publiés par des observatoires. Cependant, ces dernières présentent, en elles-mêmes, certains dangers inhérents à l'institutionnalisation, la transposition et au contrôle politique de pratiques participatives. Par extension, beaucoup d'auteurs s'intéressent, d'ailleurs, aux liens existants entre ces injonctions institutionnelles et la *démocratie*.

Le territoire est, par excellence, le lieu permettant d'en cerner les contours ainsi que les éventuelles ambivalences. Il apparaît alors comme un « décodeur » des pratiques participatives et de l'action collective, à condition de les concevoir comme singulière à son contexte d'émergence. Par conséquent, à la lueur de ces interrogations, nous pouvons également nous poser la question suivante : existe-t-il de réelles règles de participation ? Sachant que la démocratie locale relève de la *proximité*, des réalités territoriales, de la défense des libertés individuelles et collectives, de la vie en société... elle est donc profondément liée à la diversité et à sa mise en dialogue avec le collectif... C'est l'essence du *Politique*. Ainsi, il est essentiel de comprendre les *stratégies* et les *mécanismes de coordination* des acteurs sur leur territoire. Comment se mobilisent-ils sur un objectif précis ? Pourquoi cet objectif ? Quelle configuration légitime de la démocratie ? Quel rôle jouent les dispositifs de démocratie participative dans un tel contexte ? Quelle est, au final, la dimension « invisible » de la démocratie locale ?

ANNEXE

Normalisation de la participation citoyenne

Le législateur s'efforce de faire exister les mêmes droits pour tous en la matière. Mais n'oublions pas que ce n'est pas un bilan juridique qui permet de rendre compte de la *participation* effective à la vie locale (Jacques Caillosse, 1999)

On peut citer, pour exemple, toutes les procédures de référendums locaux qui sont soit permanents avec par exemple :

-Les Conseils Economiques et Sociaux régionaux, créés par la Loi du 5 juillet 1972.

-Les Conseils de Développement Durable (CDD) créés par la Loi Voynet du 25 juin 1999 (LOADDT) .

Ou épisodique avec :

-La loi Bouchardeau, du 12 juillet 1983, loi n°83630.

-Les procédures d'enquêtes publiques ont été harmonisées par la loi 85729 du 18 juillet 1985. le législateur est obligé de prendre en compte l'avis de la population et de mettre en place la participation citoyenne dans les projets d'aménagement de la commune. Cette loi fixe également le régime de la concertation qui doit durer tout au long de la procédure et doit débiter en amont du projet. C'est la jurisprudence qui évalue et juge les modalités de concertation en tant que concertation suffisante ou non.

De façon générale voici un récapitulatif de la législation sur la participation citoyenne

- Tout d'abord rappelons qu'en 1789, La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen stipule, dans son article 15, que « *la société a le droit de demander compte à toute son administration* ».
- En 1807, apparaissent les premiers textes relatifs aux enquêtes publiques.
- En 1870, le décret du 5 novembre consacre la naissance du Journal Officiel (JO) de la République : tous actes et décisions doivent être publiés.
- En 1972, les conseils économiques et sociaux sont mis en place.
- En 1978, la loi du 17 juillet traite de l'amélioration des relations entre l'administration et le public, et renforce cette obligation en créant la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).
- Ensuite, 1983, la loi Bouchardeau, c'est l'obligation du commanditaire d'informer la population sur tout projet d'aménagement relatif à la protection de l'environnement, au moyen d'une enquête publique et en réalisant des études d'impact
- Puis la loi du 6 février 1992, « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent* ». Cette loi officialise la participation des habitants et lui fourni un cadre juridique, mais rien n'oblige encore les élus à systématiser cette démarche.
- La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 (conséquence de la mobilisation du TGV-méditerranée), confirme les conditions d'un débat transparent et démocratique par l'officialisation d'une commission indépendante désignée par le préfet pour organiser le débat public : elle prévoit la conception du projet, une procédure de concertation et de débat sur les études de tracé des grands projets d'infrastructures (attention ce n'est pas une instance participative mais plutôt de contrôle du respect de la participation) .
- Les circulaires de Charrette des 18 décembre 1992 et 6 avril 1993, qui imposent la mise en place de la concertation du locataire à l'élaboration et la participation des projets d'aménagements du logement.
- La procédure du débat public est réellement introduite avec la loi du 2 février 1995, la Loi Barnier, qui impose la mise en place d'un débat public sur l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement. En fait l'un des objectifs de cette loi est d'inciter les communes à réfléchir préalablement sur les aménagements futurs dans une perspective de développement durable. Est créée la « Commission Nationale du Débat Public » (représentants citoyens, associations, élus locaux, parlementaires) la CNDP, héritière de la circulaire Bianco et des procédures des bureaux des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), installée en septembre 1997.
- La convention d'Aarhus du 25 juin 1998, adoptée par les gouvernements d'Europe et d'Asie centrale réunis dans cette ville du Danemark lors de la conférence ministérielle. L'objectif : « *Un environnement pour l'Europe* » et qui porte sur trois grands domaines : l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement. Approuvée par la France le 28 février 2002, la convention est applicable depuis novembre 2002.
- En 1999, le groupe d'études du Conseil d'Etat (saisi par le 1^{er} ministre, en 1998), remet son rapport sur l'amélioration de l'appréciation des grands équipements et préconise l'information et la concertation avec le public non seulement en amont mais tout au long du projet. Il propose de faire évoluer la CNDP vers une grande instance démocratique garante du débat public.
- La loi SRU du 13 décembre 2000 : qui rend obligatoire en la généralisant, la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme

tels le Plan Local d'Urbanisme (PLU), le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la carte communale.

- Enfin la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui veut renforcer la procédure du débat public en élargissant les modes de saisine de la CNDP. Cette loi prévoit également la création de Conseils de Quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et autorise la désignation d'adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers (cependant plusieurs communes avaient déjà mis en place ce dispositif). Le texte modifie également le régime des enquêtes publiques, notamment pour les projets d'aménagement ou d'ouvrages des collectivités dépassant un certain seuil financier, par la création de commissions consultatives des services publics locaux.

Cette loi transforme la CNDP en Autorité Administrative Indépendante (AAI), garante du débat public, son domaine de compétence et ses modes d'intervention en sont élargit.

BIBLIOGRAPHIE

ARENDE H., texte établi et commenté par LUDZ U., trad. de l'allemand et préface de COURTINE-DENAMY S., *Qu'est ce que la politique ?* (travaux de 1955 à 1959), Seuil, 1995.

BACQUE M.- H., REY H., SINTOMER Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, collection «Recherches », La Découverte, 2005, p. 119 à 227 et 293 à 307.

BLONDIAUX L. , « Ce que les sondages font à l'opinion publique », *Politix*, n°39, 1997, p. 117 à 136.

BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, collection « La république des idées », Seuil, 2008.

CAILLOSSE J., « L'expérience française de la décentralisation et la question de la Démocratie Locale aujourd'hui », *cahiers du CNFPT* n°37 dec.1992, p. 70-71.

CAILLOSSE J., « Eléments pour un bilan juridique de la Démocratie Locale en France », *La démocratie locale, représentation participation et espace public*, CURAPP / CRAPS, PUF, 1999.

CARPENTIER J., LEBRUN F. (sous la direction de), préface LE GOFF J., *Histoire de France*, collection « Histoire », Points, 1987.

CERVELLATI P.L., SCANNAVINI R., DE ANGELIS C., *La nouvelle culture urbaine, Bologne face à son patrimoine*, collection « Espacements », Seuil, 1981 (1^{ère} édition 1977 chez Arnoldo Mondadori editore S.p.A Milano), p. 58 à 66.

COPPIN O., « Les trois temps de l'aménagement en France », Document de travail, LR II, ULCO, Juillet 2001.

DAGHRI T., ZAOUAL H. (sous la direction de), *Economie solidaire et développement local, vers une démocratie de proximité*, GREL, collection « Horizon pluriel », L'Harmattan, 2007.

DAGHRI T. et ZAOUAL H. (sous la direction de), *Développement humain et dynamiques territoriales. Vers des savoirs recomposés*. Horizon Pluriel/L'Harmattan, 2008.

DONZELOT J. et EPSTEIN R., « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, Juillet 2006, p. 5 à 34.

DUBET F., *La galère : Jeunes en survie*, Seuil, 1987.

ESCOBAR E., GONDICAS M., VERNAY P., *Cornélius Castoriadis, La cité et les lois (Ce qui fait la Grèce II)*, Seuil, 2004.

EPSTEIN R., « Le préfet-ajusteur, entre intérêt général et ordre public, après le « pouvoir périphérique » », *Pouvoirs locaux*, Les cahiers de la décentralisation, Mars 2000.

EPSTEIN R., « L'éphémère retour des villes, l'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, Février 2008, p.136 à 149.

FARALDI L., *La participation des habitants et la démocratie locale*, Commande de la Délégation Interministérielle à la Ville, LFRE, novembre 2005.

GAUDIN J.P., *La Démocratie Participative*, Armand Colin, 2007.

GEORGE J., *Paris-Province, de la révolution à la mondialisation*, Fayard, 1998.

GONTCHAROFF G., *Connaissance des institutions publiques, repères à l'usage des acteurs sociaux*, L'Harmattan, 1994.

GONTCHAROFF G., « Développement local : Petite généalogie historique et conceptuelle », *Territoires*, n°431, octobre 2002.

GOYARD-FABRE S., *Qu'est ce que la Démocratie? La généalogie philosophique d'une grande aventure humaine*, Armand Colin, 1998.

GUILLERM A., BOURDET Y., *L'autogestion*, collection « Clefs », Seghers, 1975.

HASQUENOPH S., *Initiation à la citoyenneté de l'antiquité à nos jours*, Ellipses, 2000.

JOUVE B., « Gouvernance et décentralisation : les masques tombent enfin », www.EspaceTemps.net, 17 janvier 2004.

LEFEBVRE R., « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation » », *Les nouvelles politiques Locales*, Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie, L'Harmattan, 2001.

MANIN B., « Volonté générale ou délibération, esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, Gallimard, Janvier 1988.

MARX K., *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte*, (1852 série d'articles destinée au journal *La révolution* n°2 de WEIDEMEYER J.), Mille et une nuits, 1997 (1^{ère} éd.).

MOLENAT X., « La démocratie participative », *Sciences Humaines* n°201, février 2009, p. 24 à 29.

MONOD J. et KOKOREFF M., « Des barjots aux bandes des cités », *Le gouvernement des villes*, *Esprit*, n°342, Février 2008, p. 39 à 54.

MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, 2008 (7^{ème} éd., 1^{ère} éd.1990).

NONJON M., *Quand la démocratie se professionnalise... Enquêtes sur les experts de la participation*, sous la direction de SAWICKI F., Thèse Science Politique, Université de Lille 2, faculté de Sciences Juridiques, Politiques et Sociales, 8 décembre 2006.

PECQUEUR B., *Le développement local*, La Découverte et Syros, 2000 (2^{ème} éd.).

PECQUEUR B., *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, 1996, p. 7 à 24, 119 à 138 et 209 à 226.

PECQUEUR B., « Il n'y a pas de territoires condamnés à l'avance », *Territoires*, n°492, nov.2008, p. 22 à 23.

ROSANVALLON P., « L'Universalisme démocratique », *La république des idées*, 2007.

ROUSSEAU D., « la thèse de la Démocratie Continue », www.refractions.plusloin.org, 18 janvier 2006.

SADRAN P., « Démocratie locale et décentralisation », Soulac-sur-Mer, 1991.

SANA O., *La communication des collectivités territoriales : de la décentralisation à la démocratie Locale*, mémoire pour l'obtention du diplôme section politique et sociale, option information et communication, sous la direction de VAN EUWEN D., Université de Droit, d'Economie et des Science, Aix-Marseille, 1994.

VELTZ P., « Au delà du développement local », *Le gouvernement des villes*, *Esprit*, n°342, Février 2008, p. 60 à 74.

ZAOUAL H., *Socio économie de la proximité, du global au local*, GREL / ULCO, L'Harmattan, 2005.

ZAOUAL, H, « The Economy and The symbolic sites of Africa », *International Journal of Intercultural and Transdisciplinary Research*, vol. XXVII, n° 1, winter 1994, Issue n° 122.

Dictionnaires

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (sous la direction de), préface de MULLER P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 2006 (2^{ème} éd.).

BRAUD P., *Manuel de Sociologie Politique*, L.G.D.J, 1996 (3^{ème} éd.).

CORDELLIER S. (sous la direction de), *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20^{ème} siècle*, La découverte, Paris, 2007 (1^{ère} éd. 2005).

DE VILLIERS M., LE DINELLEL A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Siney, Dalloz, 2007 (6^{ème} éd.).

ETIENNE J. (sous la direction de), *Dictionnaire de sociologie*, collection « Initial », Hatier, 1997.

HERMET G., BADIE B., BIRNBAUM P. ET BRAUD P., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 2001 (5^{ème} éd., 1^{ère} éd. 1994).

REY A. (sous la direction de), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1993.

Dictionnaire de la langue française, Le Robert, 1994 (2^{ème} éd., 1^{ère} éd. 1992).

MERLIN P. ET CHOAY F., *Dictionnaire de l'Aménagement et de l'Urbanisme*, PUF, 2000 (3^{ème} éd., 1^{ère} éd. 1988).

Séminaires, colloques

- *La participation politique et ses défis*, colloque, Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté », UMR CNRS 5600 et l'Ecole Nationale des Travaux publics de l'Etat, Lyon, le 10 et 11 décembre 2007.

- *Nouvelles approches, nouvelles techniques en analyse des réseaux sociaux*, Journée d'études, CLERSE / AFS, Lille 1, le 28 mars 2008.

- *Expériences délibératives*, KEITH W. (*Democracy as discussion*, 2007), séminaire GRACC, Lille3, le 13 octobre 2008.

- *L'évaluation du développement durable*, table ronde, CERDD, Lille, le 21 octobre 2008.

- *Actualité de la démocratie participative*, BLONDIAUX L., séminaire GRACC, Lille 3, le 12 décembre 2008.

- *Quand la démocratie se professionnalise*, NONJON M., séminaire GRACC, Lille 3, le 26 janvier 2009.

- *Un peuple spectateur ? La démocratie athénienne en questions*, VILLACEQUE N., séminaire GRACC, Lille 3, le 3 avril 2009.

- *Evaluer et piloter les projets de développement social et urbain*, IREV Nord-Pas-de-Calais, colloque, Wicres, le 17 avril 2009.