

PRÉSENTATION

LA DÉMOCRATIE LOCALE : MYTHE ET RÉALITÉS

Le discours sur la démocratie locale est indistinctement propice à la déploration et à l'exaltation. Il est étrange de constater que l'échelon local peut être perçu simultanément comme un sanctuaire naturel de la participation politique et comme un désert démocratique. Aux transports d'enthousiasme qui accompagnent l'évocation d'une mythique démocratie communale, terreau et lieu d'apprentissage de la politique, répondent comme en écho les considérations désabusées sur l'absence de contrôle populaire et le vide démocratique dans lequel évolueraient les institutions locales. Le catéchisme prosélyte des militants de la démocratie participative ne semble guère en effet ébranler les réticences des acteurs politiques et le scepticisme des universitaires spécialistes du local.

Comment rendre compte de ce grand écart ? Comment sortir en cette matière du mythe et de l'idéologie ? Comment penser à nouveaux frais et de manière systématique la question de la participation des habitants aux affaires locales ? Comment redonner leurs droits en ce domaine à une évaluation précise des dispositifs juridiques et à une analyse sociologique des réalités politiques recouvertes par cette participation ? Telles sont quelques-unes des questions qui nous ont semblé devoir motiver un retour systématique sur les différentes facettes d'un phénomène politique peu et mal traité jusqu'à présent. C'est aussi parce qu'un tel objet se situait au croisement de plusieurs disciplines, en particulier du droit public et de la science politique, que nous avons cherché à ce que les regards disciplinaires pour une fois se croisent et ne s'ignorent pas en invitant juristes, politistes, sociologues et anthropologues à en débattre et à échanger les deux ou trois choses qu'ils pouvaient en connaître.

Au sortir de ce creuset il se pourrait qu'une image renouvelée et qu'un descriptif plus nuancé de la participation locale se dessinent. L'inventaire des techniques juridiques, le récit des expériences passées ou en cours, la comparaison avec l'étranger (en l'occurrence, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse) autant que le bilan des procédures nouvelles ont permis d'analyser tout à la

fois les virtualités juridiques offertes aujourd'hui à la participation démocratique au plan local et l'intensité des pratiques correspondantes. Ces allers et retours constants entre le droit — qui autorise (ou non) l'activité démocratique — et ses usages — qui concrétisent ou non ce droit — ont permis en particulier d'identifier une trame sous-jacente à la plupart des contributions réunies ici. Celle-ci se résume en un double paradoxe. Peut-on se contenter d'observer le faible investissement des citoyens dans les affaires publiques locales sans revenir sur l'étroitesse des conditions juridiques dans lesquelles cette participation politique est censée s'exprimer ? A l'inverse, fonder dans ces conditions le refus d'une démocratie autre que strictement représentative sur l'indifférence des citoyens ou leur incapacité à s'approprier les procédures mises à leur disposition, ne revient-il pas à prononcer la faillite d'une expérience du pouvoir qui en réalité n'a jamais eu lieu ?

En effet, plutôt que de conclure à l'échec ou à la réussite d'une démocratie locale supposée, peut-être faut-il se débarrasser au préalable d'un vocable plus encombrant qu'utile, dans la mesure où de démocratie il n'est en vérité pas question dans ce qui va suivre. Comment, ainsi que Catherine Colliot-Thélène l'a justement souligné à propos de la démocratie représentative moderne, qualifier de démocratie un régime dans lequel aucune responsabilité n'est exercée directement par les citoyens, aucun pouvoir n'est transféré au peuple¹ ? Au plan du droit comme au plan des pratiques politiques la démocratie locale, en dépit de quelques avancées notables, reste encore largement introuvable.

Une démocratie introuvable

Introuvable, la démocratie participative au plan local l'est sous de multiples rapports. Si l'on en juge tout d'abord par le faible nombre de travaux d'ensemble que cette question a suscités, notamment en science politique². Si l'on dispose depuis peu d'importantes monographies consacrées à tel ou tel dispositif (référendum communal, enquêtes publiques, instances participatives de quartier...) le présent ouvrage est, à notre connaissance, le premier à aborder cette question dans l'ensemble de ses dimensions³. Comme si l'insignifiance présumée des expériences hypothéquait a priori la réflexion.

Introuvable, la démocratie locale l'est aussi dans la formation historique de nos institutions politiques. Pierre Deyon et Gérard Marcou reviennent ici sur la manière dont celles-ci se sont construites sur un refus constant de la participation des citoyens aux affaires locales hors du suffrage universel.

1. Colliot-Thélène (C.), "L'ignorance du peuple", in Duprat (G.) (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998, p. 28.

2. Pour le droit public, cf. par exemple Bagnenard (J.), Becet (J.-M.), *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1995.

3. Cf. cependant Mabileau (A.) et al., *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français ?* Paris, Pédone, 1987.

Cette vision d'un local, ultime refuge de l'absolutisme représentatif, dominé par la figure de ce quasi-monarque qu'est le maire, ressort d'une analyse rétrospective de l'évolution du droit des institutions locales. Redoutée par les élus locaux, combattue par leurs associations, ignorée par le droit l'intervention des habitants a par ailleurs été refusée par les lois de décentralisation, comme si l'opinion et la protestation locales étaient condamnées à ne pouvoir s'exprimer que par le canal exclusif du suffrage universel (Albert Mabileau et Jacques Caillosse). Comment s'étonner dès lors que le transfert actuel de compétences vers les structures intercommunales puisse s'accomplir sans souci aucun de contrôle démocratique, voire même hors du cadre de la démocratie représentative elle-même comme le constate ici Patricia Demaye ?

Introuvable, cette démocratie locale l'est enfin si l'on s'en tient au bilan comptable des expériences réussies et à l'étendue de la population touchée par les dispositifs démocratiques existants. Ici, les conclusions des recherches empiriques menées par Stéphane Dion, Albert Mabileau, Philippe Warin, Cécile Blatrix, Catherine Neveu, Maurice Blanc et bien d'autres ont amplement souligné la faible mobilisation sinon l'indifférence massive des publics visés. Les travaux menés sur les associations restent par ailleurs trop peu nombreux pour que leur contribution à la démocratie locale puisse être analysée et mesurée convenablement⁴.

Au regard du droit comme des pratiques sociales, la cause de la démocratie participative pouvait ainsi sembler définitivement entendue il y a encore une dizaine d'années. Depuis le début des années quatre-vingt dix, différents signes sont pourtant venus nuancer ce constat massif au point de laisser croire à un retournement progressif d'attitude de la part du législateur et des élus locaux.

Les métamorphoses du gouvernement représentatif local

Au plan du droit, la loi sur l'administration territoriale de février 1992 a marqué en ce domaine un tournant⁵. Dix ans après les lois de décentralisation, la démocratie locale s'y est vue reconnaître comme un principe complémentaire de l'affirmation constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales : "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, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale". Qu'on les juge ou non timides, les dispositions prévues par la loi (sur le référendum communal, sur la création par le conseil municipal de commissions consultatives ...) ont donné pour la première fois un cadre juridique à l'association des habitants dans le cours

4. Cf. cependant Balme (R.), "La participation aux associations et le pouvoir municipal", *Revue française de sociologie*, XXVIII, 1987.

5. Cf. Becet (J.-M.), "Loi n°92-125 du 6 février 1992 et démocratie locale", *Cahiers du CNFPT*, 1992 ; Caillosse (J.), "L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui", *Cahiers du CNFPT*, 1992.

ordinaire de l'exercice du pouvoir municipal et dans l'intervalle entre les élections. A la différence de la législation antérieure, laquelle visait essentiellement à organiser la protection d'intérêts menacés — comme dans le cas des enquêtes publiques (Cécile Blatrix) —, la loi de 1992 introduit la possibilité d'institutionnaliser, sous une forme strictement consultative cependant, la participation.

Depuis, à travers notamment la législation sur l'environnement (Raphaël Romi), les différents prolongements de la loi d'orientation sur la ville de juillet 1991 (Maurice Blanc), l'ouverture progressive d'un droit véritable à l'information (Jacques Moreau), la reconnaissance en 1995 de l'initiative populaire en matière de référendum communal (Geneviève Koubi, Marion Paoletti), c'est à l'embryon d'une reconnaissance juridique d'un droit à l'information et à la consultation que la législation semble avoir donné le jour. Il est significatif à cet égard que deux pays proches de la France comme l'Allemagne et l'Italie ont connu dans les années quatre-vingt dix une évolution comparable (Helmut Wollmann et Paolo Sabbioni). Il nous a semblé nécessaire de dresser un inventaire de ces transformations, des plus significatives aux plus subtiles, et de les mettre en regard.

Au plan des pratiques politiques, les années quatre-vingt dix ont également vu renaître le thème de la participation locale, et ce dans un contexte plus général de valorisation des techniques de délibération et de participation démocratiques. L'essor de la communication politique locale, l'usage des moyens électroniques d'information, la pratique intensive des sondages et des questionnaires, la multiplication des permanences mobiles, le recours à une rhétorique de la "transparence" dans le discours des élus locaux témoignent à tout le moins d'une transformation des représentations de l'espace politique local. Sans être dupe de cette démocratie en trompe-l'oeil qui se contente le plus souvent de simuler l'écoute, d'amplifier la parole municipale ou de moderniser de très classiques techniques de quadrillage du terrain, ces initiatives sont potentiellement porteuses de normes et de routines nouvelles.

La référence insistante au terrain au cours de la campagne des élections municipales de 1995, la volonté d'implication croissante des associations dans la gestion des affaires municipales ainsi que la multiplication ces trois dernières années des expériences de création d'instances consultatives de quartier, participent également d'un tel renouveau. Les initiatives sont désormais suffisamment nombreuses en ce domaine pour qu'une véritable réflexion théorique puisse être menée autour de ces objets politiques singuliers et novateurs que sont les comités et conseils de quartiers (Georges Gontcharoff, François Rangeon, Catherine Neveu, Loïc Blondiaux).

Vers un espace public local ?

La sphère politique locale se transforme. Elle fait désormais une (petite) place à la consultation des habitants. Les recherches qui suivent ont cherché

à interpréter le sens de ce mouvement. Le présent ouvrage est ainsi traversé par trois ensembles de questions qui lui donnent à la fois sa cohérence et sa raison d'être.

- La première de ces interrogations fait retour sur le caractère strictement représentatif, incontesté jusqu'à ces dernières années, de nos institutions politiques locales. Les différents phénomènes étudiés ici opèrent-ils une remise en cause de la logique qui fait du suffrage universel l'alpha et l'oméga de la politique locale ? Ici, la réponse a déjà été soufflée : l'édifice du gouvernement représentatif local, consolidé par les lois de décentralisation, reste intact. Il n'est pas même ébranlé. A la lecture de l'ensemble des contributions un constate se dégage qu'a bien résumé Jacques Caillosse : "Aucun doute n'est permis : des enquêtes publiques au «référendum» communal en passant par la concertation dans le champ des décisions d'urbanisme, l'élargissement du public à l'information ou la banalisation de l'action publique conventionnelle, rien dans l'expression traditionnelle ni dans les modalités juridiques nouvelles de la démocratie locale ne sort du registre de la représentation". Mieux encore, il semblerait que loin de diminuer les pouvoirs des autorités locales, ces différents dispositifs, par une étrange ruse de l'histoire, aient vocation souvent à le renforcer. Tout indique que la démocratie locale n'est pas un jeu à somme nulle. Doter les citoyens ne dépossède en aucun cas le Prince. Nous sommes ici confrontés à un paradoxe : la démocratie participative pourrait bien se révéler une ressource essentielle aux mains d'une autorité politique fragilisée par la fragmentation en cours du pouvoir local dans le cadre des nouvelles formes de la gouvernance urbaine.

- Le second ensemble de questions a trait aux publics touchés par ces dispositifs de participation. Qui participe, comment et pourquoi aux dispositifs de concertation et de consultation existants ? Ici la réponse varie selon les procédures et selon les approches. S'il est clair que la participation aux affaires publiques locales ne déroge pas de manière significative aux lois sociologiques qui gouvernent l'engagement politique, différents articles laissent percevoir le début d'un processus d'apprentissage de la démocratie locale. Il pourrait en être ici comme du suffrage universel et de toutes les autres libertés démocratiques : une fois les dispositifs mis en place, que ce soit en matière d'environnement et d'urbanisme ou dans les quartiers, ils finissent par être utilisés à l'issue d'un temps plus ou moins long d'appropriation. Tel est le cas en particulier des associations, lesquelles ont tendance aujourd'hui à recourir de manière systématique et souvent efficace aux droits qui leurs sont ouverts. Mais la participation des citoyens ordinaires aux affaires publiques risque de se heurter quant à elle pour longtemps à un obstacle majeur, déjà souligné. Comment imaginer en effet qu'une proportion significative d'habitants s'engage dans et pour des dispositifs qui ne leur donnent en fait que des miettes de responsabilité ? Il ne saurait en effet y avoir de participation démocratique véritable sans un minimum de délégation de pouvoirs.

- Le troisième et dernier ensemble de questions n'éloigne guère de la problématique de la représentation et de la participation en ramenant vers une

troisième notion aujourd'hui tant invoquée en vain qu'elle en devient galvaudée, celle d'espace public. Il se pourrait en effet, ainsi que l'envisagent Marion Paoletti et Jacques Chevallier en fin d'ouvrage, que les concepts Habermassiens d'espace public et de "démocratie procédurale" puissent faire ici un certain usage. A défaut d'une remise en cause frontale de la représentation et d'un hypothétique transfert de pouvoir vers les citoyens, ne sommes-nous pas en train d'assister à la formation d'un espace public de débat à l'échelon local ? A travers la reconnaissance d'un droit à l'information, la multiplication des instances consultatives, la transformation encore timide d'une presse locale qui aurait enfin quitté sa position ancillaire, l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène locale (en particulier les associations), sans aller jusqu'à la formation d'une improbable "opinion publique locale", les conditions pourraient être en effets réunies pour qu'une certaine transparence de l'exercice du pouvoir local soit désormais envisageable. Nous sommes bien évidemment encore très loin de l'idéal Habermassien, mais plusieurs contributions de cet ouvrage invitent à réfléchir, avec des précautions encore infinies, dans cette direction. C'est à l'analyse des conditions sociales et intellectuelles qui entravent ou au contraire rendent possible selon les villes cette transformation des relations de pouvoir que ces études invitent à se livrer désormais. A défaut d'avoir trouvé la démocratie locale, nous aurions commencé à en observer les prémices.

Loïc BLONDIAUX

Maître de Conférences à l'Université de Lille 2

CRAPS

Gérard MARCOU

Professeur à l'Université de Paris I

CRAPS

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

CURAPP