

A LA RECHERCHE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE. LE REPRÉSENTANT ET LE CITOYEN

PAR

Albert MABILEAU

Professeur émérite des Universités

Directeur de recherche au CERVL (CNRS - IEP de Bordeaux)

Pendant plus d'un siècle, les Français ont été abusés par une extraordinaire mystification sur la nature du système politico-administratif local dans ses rapports avec les principes démocratiques. Beaucoup plus qu'à Montesquieu ou Rousseau, on le doit à Tocqueville dont les formules percutantes n'ont, semble-t-il, pas perdu de leur actualité et sont toujours véhiculées dans le discours politique : la commune est "la cellule de base de la démocratie" ; la décentralisation constitue un instrument de démocratie ; jusqu'à considérer, selon une conviction moins connue, que la démocratie se consolide par l'élargissement des élites. Il faut cependant remarquer au passage que ces préceptes énoncés dans *La démocratie en Amérique* se nourrissent du modèle territorial américain. Il n'empêche qu'ils ont servi de capital idéologique au modèle français d'organisation locale. Sa réalité politique a été cependant assez différente. Son analyse — et aussi son ambiguïté — allait successivement passer par les libertés locales, se trouver masquée par la consécration récente de la décentralisation, pour émerger aujourd'hui sous la dénomination globalisante de démocratie citoyenne.

I - L'ÉQUIVOQUE DES LIBERTÉS LOCALES

L'avènement des "libertés locales" et leur mise en pratique datent des débuts de la III^{ème} République avec les grandes lois départementale (1871) et communale (1884). Elles établissent effectivement la démocratie de représentation, car leur disposition essentielle est d'instituer la désignation des élus

locaux par les administrés au suffrage universel et, du même coup, d'assurer la légitimation des notables locaux. Le changement institutionnel se situe, en effet, dans le cadre de "la République des notables" et de l'accession des "nouvelles couches" républicaines aux responsabilités locales¹. Les notables républicains, gagnés à l'idéologie libérale, s'emparent définitivement du pouvoir local. Mais le changement politique est singulièrement amoindri par la rémanence des principes démocratiques fixés par la Révolution pour l'organisation du système politico-administratif de la France. La démocratie dans "la République une et indivisible" concerne uniquement l'exercice du pouvoir au niveau national par les représentants de la nation ; elle est l'apanage du pouvoir central. Elle ne s'applique pas sur le territoire en raison de la centralisation, qui fait des collectivités locales un simple niveau d'administration sous l'autorité préfectorale, en dehors du champ politique.

La libéralisation du système local n'intègre pas réellement son évolution démocratique², malgré le faux-semblant véhiculé par l'idéologie républicaine. L'organisation du territoire est déterminée, à côté de l'autorité préfectorale, par le pouvoir notabiliaire, qui est plus proche d'une inspiration aristocratique, voire monarchique³, que définie par sa régulation démocratique. Elle répond certes aux normes de la démocratie représentative, mais celle-ci se limite à l'élection des édiles locaux sous la forme d'une démocratie de délégation, où — pour reprendre la position adoptée par Montesquieu dans *L'esprit des Loix* — les citoyens sont aptes à désigner des représentants, mais n'ont pas la capacité de gouverner la cité. Il s'agit finalement de "la démocratie (locale) sans les citoyens". C'est sous cet éclairage que les libertés locales seront reprises et énoncées par les Constitutions de 1946 et 1958, mais sans d'ailleurs jamais être mises en application. Ce schéma va se perpétuer au moins jusqu'à la décentralisation.

II - LES ALENTOURS DE LA DÉCENTRALISATION

C'est une autre ambiguïté que crée en 1982 la loi relative aux "droits et libertés des communes, des départements et des régions" qui introduit la décentralisation. Le Président Mitterrand, lors de son accession au pouvoir en 1981, a affirmé assurément qu'elle est un "instrument de démocratie", sans doute parce que "la grande affaire du septennat" ne pouvait se priver de l'auréole démocratique. Il n'empêche que l'objet de la réforme est plus restrictif et se circonscrit, selon la logique présentée par Gaston Defferre qui en est l'auteur, à "donner le pouvoir aux élus". On est toujours dans la même

1. On aurait garde d'oublier l'apostrophe fameuse de Gambetta : "*La République sera gagnée dans les mairies*".

2. On pourrait y ajouter que, dans le même temps, les responsables gouvernementaux confondent à l'envi et dans le même esprit la déconcentration, qui progresse lentement, et la décentralisation, qui est systématiquement écartée.

3. Cf. Mabileau (A.), "La monarchie municipale à la française", *Pouvoirs, La démocratie municipale*, 73, 1995.

ligne du combat républicain, où la réforme dispose très largement des libertés locales par l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires prises immédiatement ou envisagées, mais sans aborder autrement que dans les péripiéties ou l'artifice du discours politique les mécanismes de la démocratie locale.

C'est cependant ignorer les turbulences qui ont précédé l'aboutissement de la décentralisation et les insatisfactions qui ont suivi son développement. L'idée d'une démocratisation de l'échelon territorial politique et d'administration est préalable à la décentralisation. Il s'agit plus précisément d'une redécouverte de la démocratie de participation, où les administrés auraient vocation à la détermination des intérêts de leur collectivité par un rapprochement du pouvoir local et des citoyens. Cette perspective novatrice de la démocratie locale donne naissance à de nouveaux courants idéologiques qui émergent avec le mythe des "forces vives", puis dans les années soixante-dix le mouvement des G.A.M. (Groupes d'Action Municipale) qui élabore un éventail de propositions, bientôt partagées par les clubs politiques et les grands rapports administratifs qui précèdent la décentralisation⁴. Cette explosion idéologique coïncide avec le développement du mouvement associatif, spécialement sous la forme des groupes de défense des intérêts locaux qui s'arrogent le rôle d'intermédiaires et se prétendent les médiateurs pour l'articulation des demandes présentées par les habitants. Il faut y ajouter à l'inverse la crise de la représentation, et le modèle de quelques expériences locales plus ou moins réussies — comme à Grenoble avec la mise en œuvre des unions de quartier —, dont les idées seront reprises par les nouveaux élus municipaux à la suite des élections de 1977 et 1983. Ainsi se concrétise une nouvelle vision de la démocratie perçue comme une médiation des associations entre les élus et les administrés, où celles-ci peuvent apparaître comme les contre-pouvoirs du présidentielisme municipal. Le mouvement tournera court, sans doute devant l'indifférence de la population et parce qu'il sera noyé par les faux-semblants de la décentralisation, l'équivoque sur la nouvelle "responsabilité des élus" et finalement le report du "développement de la participation des citoyens à la vie locale" sur l'agenda de la réforme.

L'intermède dure presque une décennie pendant laquelle la participation des citoyens restera à l'état de proposition évanescence (*wishful thinking*), qui ne vaut pas le risque pour les gouvernements successifs d'un conflit avec les élus locaux. Après des mesures parcellaires ou marginales, qui relèvent plus d'ajustements techniques comme les modalités des enquêtes publiques (1983) ou la loi d'orientation sur la ville (1991), la participation s'insère dans les esprits, à défaut de n'être concrétisée dans les faits qu'au début des années quatre-vingt-dix avec la préparation de la loi sur l'administration territoriale de la République (1992). Pour la première fois, les instances gouvernementales abordent la "démocratie citoyenne" avec les projets d'ouverture sur l'information et la consultation des habitants, dont le ministre de l'Intérieur

4. On insiste, notamment dans le Rapport Guichard (1976), sur "les aspirations des Français à participer aux décisions concernant leur vie quotidienne".

Pierre Joxe se plaît à diffuser les principes dans ses interventions publiques. Toutefois, sans doute dans le souci de ne pas inquiéter les parlementaires cumulants et les élus locaux, le Titre 2 de la loi qui s'intitule "De la démocratie locale" ne comporte que des mesures de détail peu contraignantes sur l'information des administrés, une pratique référendaire consultative et la réunion de comités pour avis⁵. L'ouverture est réelle sur une démocratie de transparence, mais ne fait qu'effleurer l'accès des citoyens au processus de décision au sein des collectivités locales. Au plan institutionnel, la démocratie locale reste toujours à la discrétion des élus, même si la transformation des rapports sociaux fait émerger sur l'agenda politique la participation des habitants aux décisions qui concernent la vie de la cité.

III - UNE NOUVELLE RÉGULATION LOCALE A L'OMBRE DE LA PARTICIPATION

Ce sont finalement les changements intervenus dans la société civile qui hypothèquent directement les mentalités et les comportements des élus, des groupes intermédiaires et des habitants ; et contribuent du même coup à une redéfinition du débat démocratique qui se cristallise sur la base de la citoyenneté. A vrai dire, la signification de "la démocratie citoyenne" reste encore sibylline, même si elle intègre d'autres acceptions du progrès démocratique dans le champ local et donne naissance à des mécanismes nouveaux dans la régulation de la société locale, qui interpellent forcément l'analyste.

On y observe d'abord un développement considérable de la communication locale. Celle-ci recouvre des modes renouvelés de relations entre les élus et les citoyens, depuis l'information dispensée par la mairie jusqu'à la consultation des habitants - sous la forme du référendum municipal -, en passant par la concertation, le dialogue ou la négociation. L'ouverture démocratique est cependant étroitement circonscrite. Il s'agit le plus souvent de relations individualisées avec les administrés, autant qu'elles concernent leurs problèmes particuliers même si elles empruntent les relais associatifs. Le rapport s'établit sous la forme d'un processus à sens unique, qui fonctionne essentiellement à partir d'une initiative mayorale vers l'administré. On a pu ainsi l'analyser comme une dérive de la participation, où la démocratisation devient illusoire⁶.

5. Les chapitres du Titre II sont ainsi présentés : "De l'information des habitants sur les affaires locales" ; "De la participation des habitants à la vie locale" ; "Des droits des élus au sein des assemblées locales". La pratique référendaire sera élargie par la loi Pasqua de 1995 qui envisage la consultation des citoyens pour les opérations d'aménagement, jusqu'à l'initiative populaire.

6. Cf. Paoletti (M.), "Les maires face à la complexité locale: la redéfinition de la communication", Rapport au Colloque de l'A.F.S.P. *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Lyon, septembre 1997.

L'apparition de "la gouvernance" a sans doute un impact plus sensible sur les rapports politiques et sociaux qui s'établissent dans le champ local. C'est la reconnaissance d'un mode nouveau de l'action publique territoriale, qui se caractérise par une répartition plus souple du pouvoir dont les élus ne sont plus les détenteurs exclusifs. Celle-là se caractérise par des procédures de négociation et de coordination, où interviennent à côté des responsables locaux d'autres acteurs publics et privés à partir des réseaux de politique publique⁷. La novation est ici plus considérable, parce qu'elle substitue au processus vertical traditionnel des relations horizontales entre les élus et leurs interlocuteurs locaux. On y découvre une démocratie de contact, sinon de participation équilibrée, qui s'élargit ouvertement aux associations qui cristallisent les revendications des administrés ainsi qu'aux acteurs économiques. Cette nouvelle formule secrète néanmoins une large part d'incertitude et même d'aléatoire et comporte une dispersion des politiques publiques en fonction de la participation d'acteurs différents. Elle peut aussi empêcher les responsables locaux de réaliser la régulation et l'intégration locales pour l'ensemble de la collectivité.

C'est dans ce schéma que s'incorpore la professionnalisation généralisée des acteurs locaux, qui doit plutôt être interprétée comme un élément de freinage pour la démocratisation locale. La multiplication des compétences accordées aux élus, la prolifération des intervenants aux politiques locales ont provoqué une complexité nouvelle de l'action publique, où l'expertise est devenue une ressource déterminante. L'avènement du "management local" implique une professionnalisation des élus, la bureaucratisation et la spécialisation de leurs services, la mise à disposition d'experts, avec des qualifications qui se retrouvent chez leurs interlocuteurs privés. Toutes ces caractéristiques déterminent le processus décisionnel et apportent un changement considérable de "la manière de faire" au niveau du règlement des affaires locales. Il est sûr que ces modalités nouvelles hypothèquent largement la gestion territoriale, pour laquelle risquent de disparaître les impératifs démocratiques, voire à la limite les déterminants politiques. La construction du management public local peut bien aboutir à l'établissement d'un nouveau modèle bureaucratique, au sein duquel seraient marginalisées les considérations touchant à la démocratie.

En revanche, l'émergence d'un espace public local paraît être l'instigation la plus marquante pour un accès à la démocratie de participation. L'espace public au niveau local peut se définir comme une sorte de collectivisation de la société locale, qui s'instrumentalise comme espace de négociation et de décision. Le phénomène s'observe dans les villes, alors qu'il n'atteint pas le monde rural où, au contraire, on constate la récurrence d'un espace privé, au sein duquel les relations entre le maire et ses administrés sont individuelles et personnalisées ; on a pu affirmer que le conseil municipal y reste un "conseil de familles". Il faut d'abord reconnaître que la prise en compte de l'espace public

7. Cf. Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 45 (1), février 1995.

local implique une réduction territoriale de l'espace démocratique. Cette évolution résulte de la consécration dans la culture politique du retour au local, considéré comme un espace privilégié — le *small is beautiful* et le *small is efficient* des anglo-saxons. Plus précisément, la reconnaissance de l'espace public local met en exergue le rapprochement de la société politique et du citoyen, avec en termes démocratiques la formation d'une opinion publique locale. L'enjeu est d'importance car le local devient l'expression du niveau zéro du politique, voire d'un apolitisme renouvelé. Il emporte aussi la légitimation de l'intérêt local au détriment de l'intérêt général conçu au niveau de l'Etat.

Cette transformation de l'environnement politique et social implique un changement de comportements des acteurs au sein de la société locale. L'évolution est réelle au niveau des responsables locaux. La prise de conscience par les élus de leurs administrés comme usagers et consommateurs de services est un phénomène relativement récent, accéléré par la décentralisation. Il est désormais intégré dans le processus de modernisation des politiques locales, où les autorités territoriales sont particulièrement soucieuses de la mobilisation des acteurs locaux et de l'effet des actions qu'ils mettent en œuvre sur les attitudes des administrés. Il reste néanmoins une incertitude sur leur volonté d'ouvrir la participation des citoyens aux décisions municipales, sinon en maintenant la préférence pour des interlocuteurs privilégiés ou permanents. On reste toutefois plus perplexe sur l'attitude des citoyens. Si "la culture de non-participation" traditionnellement soulignée des habitants de la France profonde s'est aujourd'hui largement estompée, l'indifférence de la population locale n'a pas complètement disparu, sinon pour la demande d'une participation occasionnelle à la solution de problèmes particuliers, lorsque leurs intérêts proches sont mis en jeu et qu'ils réclament que soit instituée une consultation avec leurs édiles locaux. Il est vrai que la représentation et l'intervention exclusives par les élus ne suffisent plus aux habitants. Mais il faut d'autre part souligner que les deux tiers des citoyens font confiance à leur maire et qu'ils estiment dans la même proportion que celui-ci est à l'écoute de la population ; qu'ils ignorent aussi quelles procédures pourraient leur permettre de participer à la vie municipale⁸.

Reste évidemment à savoir ce que recèlent les réticences des uns et la prudence des autres en face de la démocratie de participation. Sans doute que la démocratie locale quotidienne et de proximité est considérée comme une recette qu'il importe de pratiquer avec discernement, dont nonobstant les potentialités sont encore loin d'avoir été mises à jour. Il faut aussi prendre garde à ce que "la crise de gouvernabilité des démocraties" n'est probablement pas seulement un phénomène national et étatique, mais pourrait se transposer au plan local. Si la démocratie locale reste introuvable pour beaucoup et qu'on doit

8. Sondage B.V.A. commandé par l'Association des Maires de France (novembre 1995). 64% des habitants répondent que leur maire est à l'écoute de la population ; 63% ne répondent pas à la question relative aux formes de leur implication éventuelle à la vie municipale.

assurément poursuivre sa recherche, il est aussi indispensable de ne pas la défigurer, aussi bien dans la position de l'acteur engagé qui serait enclin à y voir une solution infaillible aux problèmes locaux, que dans la posture de "l'observateur indépendant" impatient de la retrouver sur son terrain.