

SYNTHESE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon Assas (Paris 2)
CURAPP - CNRS

1° "Introuvable" la démocratie locale ? Cette affirmation avait, à première vue, tous les aspects d'un paradoxe : n'est-ce pas en effet au niveau local que l'idéal démocratique peut espérer trouver son plein accomplissement ?

Les raisons en sont multiples : l'extraordinaire densité en France du tissu des élus locaux (plusieurs centaines de milliers) favorise l'osmose entre politique et sociétal ; la proportion corrélativement beaucoup plus faible de ceux qui, au niveau local, font "de la politique leur métier" empêche la constitution d'une caste de professionnels de la représentation, coupés du reste du corps social ; le cadre territorial de la représentation et l'extrême atomisation des collectivités locales rendent possible le maintien de rapports d'interconnaissance entre élus et électeurs ; de multiples structures de contact et dispositifs de médiation assurent les passerelles nécessaires, en créant d'efficaces réseaux d'échange entre le système politique et la société locale ; de nombreux moyens, formels ou informels, d'intervention sont à la disposition des citoyens et leur permettent de peser sur les choix. Plus profondément, le rapport politique se vit au niveau local dans la quotidienneté : la nature des compétences conférées aux élus locaux les amène à agir sur le cadre de vie de leurs concitoyens, à toucher à leurs préoccupations les plus immédiates ; dotés d'une grande "visibilité", ils sont l'objet en permanence de sollicitations et de pressions.

Cette qualité très particulière du lien politique au niveau local explique qu'on ait cherché à prendre appui sur lui pour remédier à la crise de la repré-

sentation politique : la décentralisation est ainsi apparue comme le moyen de compenser le déficit de légitimité politique, en rapprochant le niveau de décision des citoyens ; l'objectif, au moins implicite, a été de mobiliser le capital de ressources symboliques que détiennent les élus locaux pour conforter un système représentatif en crise.

2° Néanmoins, les choses ne sont pas si simples et la réalité politique locale aussi idyllique : tout se passe comme si les conditions qui permettaient à la représentation politique de bien fonctionner au niveau local n'étaient plus réunies et comme si le lien entre les élus et les électeurs tendait, ici encore, à se relâcher. Ce relâchement résulte de plusieurs facteurs :

— le décalage constaté entre le milieu politique et le tissu socio-économique local : des mécanismes très sélectifs président à l'accès au champ de la politique locale et les détenteurs de mandats électifs se recrutent, au moins dans les zones urbaines et aux niveaux intermédiaires, dans des couches sociales restreintes, ce qui réduit leur "représentativité" ;

— la distance qui se creuse entre les représentants politiques et la population locale : les contacts directs et personnalisés qui étaient la règle autrefois, aux niveaux municipal et départemental, se raréfient et les électeurs ne connaissent souvent même plus le nom de leur élu ;

— la décomposition du tissu des médiateurs qui assuraient traditionnellement l'articulation entre le pouvoir politique et la société locale : liée à la disparition d'une certaine forme de civilité au niveau local, cette décomposition prive les élus des relais indispensables, qui leur permettaient d'agir ;

— la rigidification des structures associatives qui étaient devenues les interlocuteurs attitrés et les partenaires privilégiés des élus locaux ; les associations tendent, au niveau local aussi, à se professionnaliser et à se bureaucratiser, au détriment de la démocratie interne ;

— le désinvestissement et le désengagement croissants par rapport aux structures territoriales : les habitants se transforment en consommateurs exigeants et revendicatifs, qui réduisent au minimum leur implication personnelle dans la vie de la cité.

La conjonction de ces divers phénomènes, indissociables de mutations d'ensemble de la société française, affaiblit la capacité d'action politique des élus, qui manquent de prise sur la société locale et ne parviennent plus à la mobiliser.

Loin de contrebalancer ces tendances lourdes, en servant de ferment de redynamisation de la démocratie locale, la politique de décentralisation a plutôt contribué à les amplifier : le refus de choisir entre le département et la région et le renforcement parallèle des deux collectivités intermédiaires ont aggravé la complexité d'un système d'organisation territorial à cinq niveaux (communal, intercommunal, départemental, régional, étatique), auxquels s'ajoute désormais le niveau européen ; la fragmentation des compétences résultant des modalités de transfert retenues a rendu plus difficile encore la localisation du pouvoir de décision ; l'alourdissement des tâches de gestion

imparties aux élus a infléchi leur image de marque, ainsi que les ressorts de leur légitimité — la “compétence professionnelle” d’élus devenus “entrepreneurs” étant désormais mise en avant ; parallèlement, cette exigence de professionnalisation a favorisé la montée en puissance des services administratifs locaux et leur autonomie croissante par rapport aux élus ; enfin, le poids des responsabilités locales a entraîné la fin des grands élus cumulants qui assureraient l’articulation et la mise en cohérence des différents niveaux territoriaux, en symbolisant aux yeux de la population l’“identité locale”. La politique de décentralisation a donc eu pour effet paradoxal de précipiter la crise de la représentation qui couvait au niveau local, en transformant les conditions d’exercice du mandat politique local : creusant inexorablement le fossé entre les élus et les citoyens, elle a rendu la démocratie locale plus problématique encore ; la résurgence du thème de la participation témoigne de la nécessité de corriger cette dérive, en permettant aux habitants de retrouver une réelle capacité d’emprise sur les choix collectifs.

L’exploration systématique qui a été ici entreprise des mécanismes tendant à la redynamisation de la démocratie locale conduit à trois idées-forces :

— si la participation a connu une incontestable relance au cours de la décennie quatre-vingt-dix (I) ;

— elle ne constitue cependant pas une alternative à la “démocratie représentative” classique (II) ;

— mais elle n’en contribue pas moins à modifier les conditions et les formes d’exercice du “gouvernement local” (III).

I - LA PARTICIPATION A CONNU UNE INCONTESTABLE RELANCE

Loïc Blondiaux posait à l’ouverture des travaux du colloque l’hypothèse d’un changement en cours dans la conception de la démocratie locale, changement illustré par la codification d’un certain nombre de procédures, telles le référendum, ainsi que par la renaissance d’un ensemble de dispositifs, comme les comités de quartiers ou les commissions extra-municipales ; cette hypothèse a été validée par l’ensemble des intervenants.

1° La démocratie locale a été conçue par référence au modèle du “gouvernement représentatif” qui, comme l’a rappelé P. Deyon, s’est imposé, non sans difficultés, sous la Révolution, contre des aspirations à une “démocratie directe” s’appuyant sur Rousseau.

Sans doute, la démocratie locale a-t-elle été en France longtemps suspecte au regard de l’impératif d’“unité nationale” : les principes d’indivisibilité de la République et de souveraineté nationale conduisaient à considérer les col-

lectivités locales comme des instances purement administratives, dépourvues de toute dimension "politique" (A. Mabileau) ; et cette problématique sera à nouveau formulée à l'occasion du débat sur la loi de mars 1982. Cette défiance explique que les "libertés locales" aient été conquises si tardivement (le système de l'élection, appliqué aux conseillers municipaux dès le début de la Monarchie de Juillet ne sera étendu aux maires qu'en 1882) et contrebalancées par la tutelle vigilante de l'Etat : les libertés locales, dont le sujet était, non pas le citoyen, mais la collectivité (G. Marcou), s'exerçaient dans le cadre défini par la souveraineté nationale ; et l'"intérêt général" était lui-même, depuis Siéyès, assimilé à l'intérêt national (F. Rangeon). Dans tous les cas, la démocratie locale a été aménagée par la voie d'une transposition pure et simple de la logique représentative, fondée sur une "culture de délégation" (P. Deyon) et impliquant l'exclusion de fait des citoyens : ce n'est qu'en 1992, avec le titre 2 de la loi du 6 février, qu'une conception différente apparaîtra, par la reconnaissance explicite du droit des citoyens à être informés et consultés sur les choix locaux ; néanmoins, les rapports de proximité et d'interconnaissance existant au niveau local paraissent prémunir contre toute dérive possible de la représentation, en entraînant la construction d'un lien représentatif solide et en permanence réactivé.

En dépit de ces vertus présumées, la démocratie locale a pourtant été atteinte elle aussi, on l'a vu, par la "crise de la représentation". Sans doute, cette "crise" doit-elle être prise avec prudence : inhérente à la démocratie elle-même, qui n'est jamais acquise une fois pour toutes mais le produit d'une construction permanente, elle est autant de l'ordre des croyances que de la réalité ; il n'en reste pas moins que la logique du gouvernement représentatif ne s'impose plus d'évidence au niveau local. La participation va être dès lors convoquée comme remède, comme "potion magique", pour combler ce déficit de légitimité. Le phénomène n'est pas nouveau : dans les années soixante-dix aussi, la participation avait été conçue comme réponse à la crise révélée par les événements de mai-juin 1968 ; et le local avait été déjà un de ses points d'application privilégié (voir par exemple le rapport Delmon de 1976), comme l'avait d'ailleurs montré la recherche entreprise alors sur ce thème par le CURAPP (voir La participation dans l'administration française, P.U.F., 1975). C'est de cette période que datent les principales innovations participatives au niveau de la gestion locale, notamment à l'initiative des "groupes d'action municipale" (GAM) : on assiste alors au développement des comités de quartiers (C. Neveu) et aux premières expériences de référendums locaux (M. Paoletti). G. Gontcharoff a montré ce qui caractérisait les comités de quartier de cette période : produit d'initiatives sociales, ils avaient été mis en place dans des espaces urbains où se posait un problème de réhabilitation ; expression de "lutttes urbaines", ils reflétaient la volonté de "couches moyennes ascendantes" de conquérir le pouvoir local ou au moins de s'ériger en contre-pouvoirs. Si le diagnostic selon lequel ces innovations n'auraient suscité qu'"indifférence et cynisme des politiques" et "indifférence et apathie du public" (L. Blondiaux) est sans doute sévère, il n'en

reste pas moins que la dynamique participative a connu un rapide reflux dès la fin des années soixante-dix.

2° La relance qui s'est produite au cours de la décennie actuelle présente des aspects nouveaux. D'abord, par l'"engouement", voire la "fascination" (D. Gaxie) qui entoure le thème de la participation : tout se passe comme si les élus, et même ceux des petites communes rurales, étaient tenus d'associer les habitants à la prise des décisions collectives ; la participation est ainsi devenue une véritable contrainte axiologique, dont dépend la légitimité du pouvoir local. Ensuite, par le fait que le mouvement ne concerne pas seulement la France. Hellmut Wollmann montre ainsi qu'en Allemagne, après la Seconde guerre mondiale, le principe représentatif dominait, les nouvelles chartes municipales ne prévoyant pas (sauf en Bade-Wurtemberg) de procédures référendaires ; des réformes ont été introduites dans les années soixante et soixante-dix pour élargir le droit des citoyens à s'informer ; mais le véritable tournant date des années quatre-vingt-dix, avec l'élection directe des maires, l'institution de procédures de révocation et l'extension des référendums locaux. De même, Paolo Sabbioni analyse l'évolution qui s'est produite en Italie depuis la loi du 8 juin 1990 sur l'autonomie locale : tandis que l'élection directe des maires et l'extension de leurs pouvoirs traduit un souci de renforcement de la responsabilité politique, des "instituts de participation" ont été créés pour mieux associer les habitants ; et ces formules de participation tendent à se développer dans le cadre d'une "concurrence positive" entre les collectivités locales. On est donc bien en présence d'un mouvement de fond, qui atteint peu ou prou l'ensemble des pays occidentaux.

Si les procédés utilisés ne sont pas en eux-mêmes nouveaux (enquête publique, référendum, comités de quartier, commissions extra-municipales etc...), ils ont acquis une dimension nouvelle à la faveur de dispositifs de formalisation et de codification qui ont contribué, non seulement à asseoir leur existence, mais encore à élargir leur champ d'application : à l'origine conçue comme un simple moyen de défense des droits des propriétaires, l'enquête publique est ainsi devenue un instrument de prise en compte des divers intérêts locaux (C. Blatrix) ; les mécanismes de consultation des habitants qui s'étaient développés en marge du droit ont bénéficié d'une reconnaissance formelle (M. Paoletti) ; quant au droit à l'information, il se caractérise par un constant élargissement, au point qu'il n'y a plus véritablement de secret (J. Moreau). Dans tous les cas, le juge a contribué à cette dynamique, en assurant la prise en compte croissante des droits des habitants. Sans doute, les pratiques de démocratie locale se développent-elles aussi en marge ou en dehors du droit (J. Caillosse) ; néanmoins, la codification dans le droit de procédures de participation leur assure une visibilité et une légitimité nouvelles. Cette codification se double de modifications substantielles, qui touchent à la consistance même de ces mécanismes. G. Gontcharoff montre ainsi ce qui différencie les "conseils" de quartier des années quatre-vingt-dix des "comités" de quartier des années soixante-dix : l'initiative est surtout "descen-

dante" et provient des élus (indice d'une démocratie locale "octroyée" plutôt que "conquise"), qui cherchent par là avant tout à mieux quadriller le territoire communal tout en cherchant à réappivoiser un citoyen qui s'éloigne de la politique ; mais les couches socio-culturelles démunies auxquelles elle s'adresse sont moins portées à répondre à cette offre de participation.

Cette relance de la participation s'explique par des considérations diverses, d'ordre politique (renforcement de la cohésion sociale) et technique (renforcement de l'efficacité des choix) : si sa portée pratique reste aléatoire, compte tenu de la nécessité d'un processus d'apprentissage, permettant aux habitants de s'approprier les nouveaux dispositifs, elle n'en pose pas moins une série de problèmes de fond concernant la démocratie locale.

II - LA PARTICIPATION NE CONSTITUE PAS UNE ALTERNATIVE A LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE

La participation ne constitue qu'en apparence un dispositif de "dé-légitimation" (D. Gaxie) du gouvernement représentatif : elle est en réalité utilisée par les élus comme moyen de ré-assurance, afin de conforter leur légitimité ; la "démocratie participative" ne saurait être conçue comme un substitut, mais comme un adjuvant à la "démocratie représentative" classique. Ce n'est donc nullement en termes de "césure" (F. Rangeon) mais d'imbrication, d'opposition mais de complémentarité qu'il convient de penser leur relation.

1° Les procédures participatives n'ont jamais pour effet de conduire à une "démocratie directe", fondée sur la dépossession, voire l'expropriation des élus : elles n'ont dans tous les cas qu'une portée purement consultative (ainsi que le disait avec force G. de Robien au cours de la table-ronde sur les comités de quartier, "ce sont les élus qui décident") ; elles visent à permettre aux élus d'impliquer les habitants dans les choix locaux.

Sans doute, convient-il ici d'établir des nuances. La participation comporte au moins trois niveaux différents. D'abord, l'information, qui permet aux élus tout à la fois de mieux évaluer les attentes locales (information "ascendante") et de faire connaître le contenu des décisions prises (information "descendante") : si elle contribue à doter les habitants de ressources nouvelles, de nature informationnelle, elle n'implique pas de partage du pouvoir de décision. Ensuite, la consultation, par laquelle les habitants sont invités à exprimer leur opinion : les intéressés acquièrent alors la possibilité de se faire entendre, mais les élus gardent l'entière maîtrise des choix, en prenant, ou non, en compte les avis émis. La concertation enfin, qui conduit à une élaboration conjointe : à ce niveau, qui se situe nécessairement très en amont des processus décisionnels, les élus s'engagent dans la voie des compromis et des marchandages avec des groupes locaux organisés. Cette concertation peut déboucher sur un authentique partenariat, notamment avec des associations, et sur des processus de délégation de la gestion de certaines tâches d'intérêt

collectif ; mais ces processus se situent au stade de la mise en œuvre pratique des politiques locales.

Aucune des trois techniques de participation qui ont été analysées ici n'entraîne de réel déplacement du pouvoir de décision, qui reste concentré entre les mains des élus : les comités ou conseils de quartier n'ont qu'une fonction d'information et de consultation (F. Rangeon, L. Blondiaux) ; l'enquête publique, dont l'organisation reste insatisfaisante, est le plus souvent formelle (C. Blatrix) ; les référendums locaux, qui sont au terme de la loi de simples consultations (G. Koubi), n'ont pas de caractère décisionnel. Sans doute, cette dernière hypothèse montre-t-elle que la participation obéit aussi à une logique politique qui ne se laisse pas enfermer dans le carcan du droit : même si les électeurs n'expriment qu'un simple avis sur ce qui n'est juridiquement qu'un "projet de décision" (G. Koubi), les élus ne sauraient faire abstraction de la volonté exprimée par les électeurs (il y a, comme le souligne M. Paoletti, une "symbolique de l'urne"...) ; mais le pouvoir des élus n'en reste pas moins formellement préservé, ce qui contraste évidemment avec la pratique référendaire en Suisse, même si elle est variable selon les cantons (D. Joye).

2° L'essentiel réside cependant dans le fait qu'en France les procédures de participation sont mises en place à l'initiative exclusive des élus, qui entendent garder un contrôle étroit sur leur exercice : c'est ainsi que des "chartes" ont été conclues par le pouvoir municipal avec les comités de quartiers (F. Rangeon), que le déroulement des enquêtes publiques est strictement encadré (C. Blatrix) et que les référendums locaux ne sont engagés qu'à coup sûr, sur la base de questions biaisées (G. Koubi), ce qui en fait pour les maires une "procédure paisible" (M. Paoletti), qui comporte peu de risques et dont on s'étonne dès lors qu'elle ne soit pas davantage utilisée. Plus "octroyée" que "conquise", la participation est ainsi instrumentalisée par les élus, et plus précisément par les maires, compte tenu du phénomène de "présidentialisation" des gouvernements locaux (P. Demaye), en étant mise au service du renforcement, symbolique et pratique, de leur pouvoir : elle devient de ce fait un "complément" du gouvernement représentatif.

Ainsi domestiquée, la participation remplit pour les élus locaux plusieurs fonctions. D'abord, une fonction de communication : les comités de quartier tiendraient lieu d'"instances de représentation additionnelle" (L. Blondiaux), en permettant aux élus de mieux percevoir les attentes des habitants — communication à double sens, à la fois ascendante et descendante, qui les voue, même s'ils s'en défendent avec énergie (F. Rangeon), à jouer le rôle de relais de communication, voire de "courroies de transmission" du pouvoir municipal ; ils servent par là d'instruments de quadrillage du territoire communal. Ensuite, une fonction de légitimation : la participation donne à voir des élus tournés vers leurs électeurs, soucieux de recueillir leur point de vue, aptes à dialoguer ; et les consultations servent notamment de formidables "multiplicateurs de légitimité" pour les maires (M. Paoletti), qui utilisent le suffrage

universel comme moyen de ressourcement. Enfin, une fonction de socialisation : il s'agit par la participation, non seulement d'obtenir un consensus sur les choix municipaux, mais encore de renforcer l'identification des habitants à leur municipalité ; et les référendums locaux servent notamment à "impliquer" les électeurs dans les politiques locales.

La participation apparaît dès lors comme un auxiliaire du jeu représentatif, qui sert à pallier ses insuffisances et ses faiblesses : il s'agit avant tout de "revitaliser la démocratie politique" (H. Wollmann), par le renforcement du lien représentatif ; l'objectif est de rétablir par la communication le rapport de confiance entre les électeurs et ceux qu'ils ont élus. La "démocratie participative" est donc une "démocratie à sens unique" (A. Mabileau), jouant au profit exclusif des élus et constituant dès lors entre eux un enjeu de pouvoir : les conseils de quartier sont ainsi devenus à Paris un moyen pour les arrondissements tenus par la gauche de conforter leur position face à la mairie de Paris (L. Blondiaux). D'où l'impression de "manipulation" produit par le déroulement des procédures participatives, impression qui avait déjà contribué au "désenchantement" enregistré à la fin des années soixante-dix : les initiateurs des comités de quartiers éprouvent ainsi souvent un sentiment de "désappropriation" (C. Neveu), dans la mesure où ceux-ci sont utilisés comme relais par le pouvoir municipal ; et les enquêtes publiques donnent fréquemment une impression d'"inutilité" en matière d'environnement (R. Romi), dans la mesure où il s'agit souvent de "porter à la connaissance du public des décisions déjà prises" (J. Caillosse). Entre la "dé-responsabilisation de l'élu" et la "récupération", qui constitueraient les deux limites de la démocratie participative, la voie apparaît bien étroite.

Cela ne signifie pas pour autant que la participation soit un simple "trompe-l'œil" et que son développement actuel soit dépourvu d'effets.

III - LA PARTICIPATION MODIFIE LES CONDITIONS D'EXERCICE DU GOUVERNEMENT LOCAL

En prolongeant l'analyse d'Habermas, on peut estimer que l'accent mis au niveau local sur la participation témoigne du passage à une démocratie procédurale, mettant l'accent sur les mécanismes d'élaboration des choix collectifs : fondée sur un pluralisme clairement assumé, cette démocratie procédurale suppose la présence des divers intérêts sociaux dans les processus décisionnels ; le niveau local est un des points d'application et un des lieux privilégiés d'exercice de cette conception nouvelle de la démocratie.

1° L'avènement de la participation modifie les conditions d'élaboration des décisions, des politiques et plus généralement de l'action publique (M. Blanc) au niveau local. Une série de paramètres doivent être pris en compte. D'abord, les acteurs concernés : il s'agit, tantôt du citoyen en général, tantôt du public intéressé, tantôt des groupes d'intérêts organisés. Ensuite, le type

de problèmes posés : la participation apparaît d'autant plus nécessaire et d'autant plus prise en compte que les questions touchent plus directement à la vie quotidienne (aménagement de l'espace, environnement, cadre de vie, logement ...) ; on tend ainsi à une participation différenciée, "à la carte", "à géométrie variable", selon les cas (D. Joye montre bien qu'en Suisse, ce sont des populations différentes qui sont touchées selon le type de projets). Enfin, les procédés techniques utilisés : on aura recours à l'enquête publique pour des décisions à effets circonscrits, localisés, touchant une catégorie précise de destinataires ; le référendum sera utilisé pour les décisions intéressant l'ensemble des habitants ; pour les décisions sectorielles, touchant par exemple à l'économie, la culture ou l'éducation, des processus de consultation ou de concertation seront engagés avec les groupes d'intérêts concernés ; les "contrats de politique publique" seront utilisés quand il s'agira d'associer plusieurs catégories d'acteurs. On assiste ainsi au "bricolage" de la participation, en fonction des conditions de l'action publique locale.

Derrière ces techniques diverses de participation, se profile la promotion de nouvelles techniques de gouvernement local, relevant de l'idée de "gouvernance" (A. Mabileau) : prenant acte de la complexité des problèmes et de la diversité des acteurs en présence, il s'agirait, au niveau local comme aux autres niveaux de la vie sociale (voir CURAPP, La gouvernabilité, P.U.F, 1996), de substituer aux anciens procédés de commandement des mécanismes plus souples de coordination et d'intégration ainsi que d'associer les destinataires à l'élaboration des choix collectifs ; promu au rang d'"acteurs de la décision politique locale" (L. Blondiaux), les habitants se voient impliqués dans les processus de décision municipaux. Ce faisant, on reste dans le cadre d'une participation instrumentalisée, mise au service des politiques publiques, dont elle vise à améliorer l'efficacité pratique et symbolique : il s'agit avant tout par la participation de "refonder la décision publique" (G. Gontcharoff), ce qui réduit d'autant son impact ; elle conférerait "le savoir sans le pouvoir", soit "la clé sans la serrure" (R. Romi)... Or, la participation vise aussi à développer "une autre forme de vie citoyenne" (G. Gontcharoff) ; et ce développement passe par la réunion d'autres conditions.

2° La démocratie procédurale implique l'existence au niveau local d'un "espace public de délibération" au sens où Habermas l'entend, c'est-à-dire un espace où les choix publics locaux puissent être discutés, débattus, où les élus puissent se trouver interpellés, contestés.

La constitution de cet espace public suppose d'abord l'organisation de ce qu'on peut appeler une "société civile locale", "espace horizontal de concitoyenneté" (C. Neveu) constitué des formes locales de sociabilité résultant de la libre initiative des intéressés (associations, comités de quartier etc...) : or, les élus redoutent la formation d'un tel espace qu'ils perçoivent comme un ferment de contestation et de remise en cause de leur pouvoir ; ils préfèrent s'adresser directement au citoyen de base, en passant par-dessus les corps

intermédiaires et en rejetant des médiations qu'ils jugent encombrantes, voire suspectes. La faiblesse de la société civile locale et sa dépendance par rapport aux élus renvoient à un phénomène plus général : il est en effet difficile en France de penser le "collectif" indépendamment du "public" ; tout ce qui relève du collectif a vocation à être intégré au public, en étant soumis à ce titre à une axiologie (l'intérêt général) et à des règles juridiques spécifiques (le droit administratif). Or, une véritable "démocratie locale" implique, comme au niveau de la société dans son ensemble, un processus d'auto-organisation du collectif, qui établit des contrepoids, voire des contre-pouvoirs nécessaires par rapport aux élus : une dialectique doit s'établir entre la "société politique locale", c'est-à-dire le cercle des acteurs engagés dans la politique locale, qui s'affrontent pour la conquête et l'exercice des mandats locaux, et la "société civile locale", formée des formes de médiation et des réseaux de sociabilité construits sur une base territoriale.

La constitution de cet espace suppose aussi qu'il y ait au niveau local des enjeux de débat spécifiques. Or, le processus de dé-territorialisation en cours, traduit par la globalisation des économies et la construction européenne, tend à déplacer le niveau de décision pertinent vers des espaces élargis, en dépit de la rhétorique de la subsidiarité : comment dès lors construire une authentique "démocratie locale" alors que les problèmes se posent désormais dans un cadre plus large ? La démocratie locale ne peut fonctionner correctement que si les découpages territoriaux existants constituent des espaces sociaux et politiques pertinents, coïncidant avec les réseaux concrets d'appartenance sociale, et dans lesquels les habitants peuvent se reconnaître et s'investir ; or, cette identification devient de plus en plus problématique, du fait de l'éclatement et de la fragmentation des références territoriales : participant à des ensembles spatiaux superposés et enchevêtrés, relevant de spatialités différentielles, les citoyens se trouvent partagés, voire déchirés, entre des systèmes d'allégeance, des principes d'identification très divers, entre lesquels ils oscillent. Ce n'est pas le fait du hasard si l'intérêt pour les procédures participatives varie et s'il est le plus intense pour les problèmes touchant au cadre de vie : D. Joye le constate aussi, en relevant que les questions d'aménagement urbain occupent la place essentielle dans les référendums locaux en Suisse.

La construction de cette société civile locale autonome est susceptible de créer du même coup les conditions d'authentiques "rapports de transaction" (M. Blanc), à partir d'un jeu de nature tripolaire (élus, techniciens, habitants) et non plus seulement bipolaire (élus/techniciens), comme c'est le cas dans la démocratie locale traditionnelle : ce jeu nouveau à trois, évoqué aussi par A. Mabileau, permettrait la négociation de "compromis pratiques" dans le cadre d'une "coopération conflictuelle".

Les réflexions ici menées sur l'évolution de la démocratie locale laissent en

suspens un certain nombre de questions. D'abord, elles ne concernent que le seul niveau municipal : or, les procédures participatives se développent aussi, bien que dans des conditions différentes, dans les départements et les régions ; d'où un problème complexe d'articulation de ces procédures et d'imbrication de leurs effets, qui affectent inévitablement la construction des identités locales. Ensuite, la promotion de la "démocratie participative" au niveau local s'inscrit dans un mouvement plus général : la crise de la représentation semble appeler une présence plus active du citoyen dans les rouages politiques, par l'extension de la pratique référendaire (voir la révision constitutionnelle du 4 août 1995), ainsi que l'octroi aux usagers de possibilités nouvelles d'intervention dans la marche des services administratifs ; la démocratie tend ainsi à se transformer, selon l'expression de Dominique Rousseau, en une "démocratie continue", qui ne se satisfait plus du simple acte de vote. Enfin, l'avènement de cette démocratie "participative" ou "continue" n'est lui-même qu'un élément d'adaptation parmi d'autres du lien politique dans les sociétés contemporaines : la démocratie est devenue aussi une "démocratie juridique", encadrée par des règles dont les juges sont chargés d'assurer le respect, et une "démocratie d'opinion", dont les processus se déroulent sous le regard des médias ; or, non seulement ces transformations sont parallèles, mais encore elles comportent des potentialités contradictoires. La question de la démocratie locale est ainsi encadrée dans un ensemble de problématiques plus générales, qu'il était évidemment impossible de prétendre traiter ici.

La participation a donc bien connu au cours des années quatre-vingt-dix un incontestable renouveau, à la fois symbolique et pratique, au niveau local : valeur incontournable à laquelle les élus locaux sont tenus de se référer, elle est désormais consacrée par le droit (la loi du 6 février 1992) et déclinée à travers des procédures diversifiées ; la démocratie locale n'est donc plus seulement celle des élus mais encore celle des citoyens. Reste à savoir s'il s'agit d'un simple effet de mode, la dynamique participative étant vouée, comme à la fin des années soixante-dix, à s'essouffler, au gré des désillusions qu'elle ne saurait manquer de générer, ou au contraire d'une adaptation durable des formes de la démocratie locale : si tant est que celle-ci, comme la démocratie en général, par essence "labile" (M. Paoletti) n'est pas une forme d'organisation politique fixée une fois pour toutes mais une construction permanente, les perspectives restent ouvertes ; dans tous les cas, l'objectif n'était pas ici de formuler des conclusions hâtives et certainement prématurées, mais d'analyser les innovations en cours, afin de dégager certaines tendances d'évolution.