

# **LA DÉMOCRATIE LOCALE FRANÇAISE. SPÉCIFICITÉ ET ALIGNEMENT**

PAR

Marion PAOLETTI

*Maître de Conférences à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines*

Toute spécificité ne s'apprécie jamais que relativement, par rapport à d'autres objets comparables. A l'égard de la démocratie appréhendée dans le cadre national français, la démocratie locale française se caractérise par l'importance théorique conférée à la participation des habitants. Le statut de la participation comme norme locale est le produit de flux discursifs multiples, allant du niveau national au niveau local, notamment à travers le discours juridique, allant du niveau local au niveau national en particulier lors de la négociation du pouvoir local ou lors des phases de problématisation de la démocratie, et se développant à l'intérieur des espaces politiques localisés.

Par rapport aux démocraties locales occidentales, et même si font défaut des comparaisons abouties sur les modes concrets de participation des habitants, la définition de la participation locale française apparaît singulièrement restrictive et maintenue dans des limites très étroites.

Néanmoins, la démocratie locale n'est pas fixée une fois pour toutes. Bien au contraire, sa fluidité, au cours des quarante dernières années, s'impose comme une de ses caractéristiques les plus visibles. Et même s'il est toujours périlleux d'étudier les conditions immédiates du changement, les modalités de contact entre les élus et les citoyens se modifient dans l'ordre décentralisé.

### **I - LES PARADOXES EXACERBÉS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE : LES RÉSISTANCES À LA PUBLICISATION D'UN ESPACE PUBLIC**

Le principe de proximité est central dans le modèle de la démocratie locale. Il contribue largement à modifier les représentations de la démocratie locale, et partant les conditions de son fonctionnement et les processus de démocratisation.

De manière générale, la participation est, on le sait, un enjeu très complexe et une notion fondamentalement ambiguë des démocraties représentatives. L'idéologie démocratique dénie l'existence d'une coupure entre gouvernants et gouvernés, valorise l'idée de participation des habitants entre deux élections et dans le même temps cette participation doit se réduire à l'exercice d'une influence.

Le principe de proximité accentue encore cette tension entre l'être et le devoir-être démocratiques. L'idée de participation des habitants y est extrêmement valorisée et dans le même temps cette participation fait l'objet d'un contrôle particulièrement vigilant. Plus qu'une différence de nature, sans doute vaut-il mieux parler, localement, d'une différence d'intensité dans l'expression et la gestion des paradoxes démocratiques.

#### **A) Proximité et évidence de la démocratie locale**

L'assimilation de la commune et de la démocratie est fondée sur une sorte de déni du réel, une homogénéisation de l'histoire, une marginalisation des dissidences et aboutit à une naturalisation de l'assimilation qui exclut toute mise en cause. Cette assimilation fonctionne sur une réduction du réel qui constitue l'une des caractéristiques du discours mythique. Elle propose "*un monde étalé dans l'évidence, elle fonde une clarté heureuse*"<sup>1</sup>. Il y aurait, selon la jolie formule de Jean-Pierre Balligand à l'Assemblée Nationale, "*un tropisme de la commune pour la démocratie*"<sup>2</sup>.

Cette supériorité évidente et supposée, la démocratie locale la doit à des conditions morphologiques de proximité qui rendent possible l'idéal étymologique de la démocratie. Un auteur aussi peu suspect de céder à une vision normative de la démocratie que Joseph Schumpeter signale la probabilité pour les citoyens d'avoir localement des volitions individuelles et rationnelles<sup>3</sup>. Le possible habite la question de la démocratie locale. Il autorise des glissements per-

1. Barthes (R.), *Mythologies*, Paris, Seuil, p. 231.

2. J.O. *Assemblée Nationale*, Séance du 12 juillet 1994, p. 4753.

3. "*Les problèmes d'une cité ressemblent à beaucoup d'égards à ceux d'une entreprise individuelle. L'homme qui est au courant des seconds comprend jusqu'à un certain point les premiers. Le fabricant, l'épicier, l'ouvrier n'a pas besoin de sortir de son univers familial pour se faire une opinion rationnellement défendable (qui, bien entendu, peut être ou non fondée) sur*

manents du devoir-être à l'être démocratique qui confère sa force à l'assimilation de la commune et de la démocratie.

Cette image bien fondée tire sans doute en partie sa force du sacre des grands auteurs. En dépit de leur scepticisme à l'égard de la démocratie, les premiers philosophes avaient considéré que des territoires restreints étaient susceptibles de fournir les conditions morphologiques à l'exercice d'une démocratie véritable<sup>4</sup>. La vitalité de cette assimilation confère une grande efficacité aux positions défendues par les maires au Parlement dès lors qu'il est question de démocratiser les institutions locales. Les maires se font les défenseurs d'une conception américaine, sociale, de la démocratie où la société fonctionne naturellement bien et où l'intervention de l'État doit être réduite au minimum. Le refus du droit tend à se confondre avec la défense de la démocratie locale. Et la multi-positionnalité dans la représentation assure le succès de cette interprétation comme le signalent la discontinuité et l'ambiguïté de la politique publique institutionnelle de démocratisation locale.

Que l'idéal démocratique y soit imaginable suffit amplement à l'image de la commune démocratique.

Au delà de ce premier élément de définition, qui porte en lui le pouvoir proprement magique de refermer la démocratie locale sur elle-même, il faut, pour avancer dans la définition de la démocratie locale, examiner les conséquences de la proximité sur la représentation et la participation.

### B) Proximité et représentation

L'attribution élective du pouvoir structure la démocratie locale. L'élection, le principe de majorité est la règle pour les unités politiques locales, y compris dans les communes de moins de 3 500 habitants. Mais, sitôt l'élection passée, le conflit est gommé et est mise en avant une conception de la démocratie où le vote formel est inutile ou dérisoire, où les intérêts ne sont pas perçus comme contradictoires et opposés de sorte qu'un accord unanime volontaire est toujours faisable. L'existence d'une coupure entre gouvernants et gouvernés est niée de manière continue par le recours au modèle de délibération et de discussion.

(suite note 3) *le nettoyage des rues ou sur l'emplacement des halles centrales.*”, Schumpeter (J.), *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1972, p. 354.

4. Chez Tocqueville mais aussi chez Rousseau et Montesquieu. La formulation de l'idée est d'ailleurs très proche chez ces deux auteurs. Montesquieu : “*La propriété naturelle des petits États est d'être gouvernés en république ; celle des médiocres, d'être soumis à un monarque ; celle des grands empires, d'être dominés par un despote.*”, *De l'Esprit des Lois*, Livre VIII, Chapitre XX, Classique Garnier, Paris, 1956, p. 134. Rousseau : “*En général, le gouvernement démocratique convient aux petits États, l'aristocratique aux médiocres, le monarchique aux grands*”, *Le Contrat Social*, Livre III, Chapitre IX, Edition Montaigne, 1943, p. 207.

### *La négation de la représentation*

Le principe de proximité (un nombre d'habitants limité sur un territoire restreint) fonde un rapport d'identité entre représentants et représentés parce que la proximité est d'abord censée être physique.

L'image d'une commune rurale, où l'interconnaissance est le plus sûr fondement d'une démocratie communautaire, a longtemps exclu l'idée de procédures formelles de participation, même dans les villes<sup>5</sup>. Cette image est longtemps restée d'une étonnante vitalité en dépit des phénomènes massifs d'exode rural et d'urbanisation, qui ont affaibli les réseaux communautaires et coupé les liens directs entre représentants et représentés. La participation était réputée directe, parce que fondée sur une communication de face à face et les maires n'éprouvaient pas le besoin de rendre visibles et publiques des procédures de participation<sup>6</sup>.

Cette démocratie de contact, fondée sur une communication personnelle directe, ajourne l'idée même d'une sphère publique indépendante, dissociée d'une sphère privée. Cette imbrication des sphères publique et privée est consolidée par la nature même des affaires publiques locales. La proximité n'est pas seulement physique. Elle est censée être également compréhensive. La contiguïté des préoccupations publiques et privées est réputée décrire la politique locale. Et cette congruence, supposée susciter l'intérêt et la compétence des profanes, assurerait la supériorité de la démocratie locale tout en ajournant l'émergence d'un espace public.

Les maires sont fortement attachés au modèle athénien ou rousseauiste de la démocratie, non pas dans ses implications démocratiques directes, mais dans leur postulat communautaire. L'hypothèse d'un conflit irréductible d'intérêt menace le consensus communautaire, l'idée d'un intérêt commun, d'une unité. Dans les gouvernements locaux, la mise en avant de la participation, de la discussion, de la concertation, de la délibération, est au plus haut. Et l'arène de discussion ne se réduirait pas à l'assemblée mais concernerait l'ensemble de la cité. Il est essentiel d'afficher sa volonté d'écoute et de dialogue. L'important est de discuter, dans des rencontres avec les associations, les commissions extra-municipales, les vieux, les jeunes, les femmes regroupés dans des comités, éventuellement des comités de quartier. D'organiser des rencontres avec la population, des réunions publiques, de mettre en œuvre un ensemble de pratiques : réception personnelle des administrés, activités de représentation conduisant à assister à de multiples cérémonies. Comme le sou-

5. Cette démocratie des notables est décrite par Max Weber comme une "*démocratie directe formelle*" où des élus, non professionnels, jouissent de disponibilité et de la confiance des membres. Weber (M.), *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 298.

6. En 1977 encore, seuls 13% des maires, toutes tailles de communes confondues, projetaient de mettre en œuvre des procédures formalisées de participation. Commission Aubert, Paris, La documentation française, 1977, Huitième question.

ligne Philippe Garraud, "être à l'écoute de la population" est une dimension essentielle du métier de maire et "l'élu est contraint d'intérioriser cette norme s'il veut manifester son aptitude à représenter la communauté locale et espérer conserver le pouvoir municipal"<sup>7</sup>. Ce rapport d'identité, entre le représentant et le groupe qui l'a mandaté, constitutif de la représentation politique comme exercice de l'autorité déléguée est ainsi constamment mis en scène dans la dimension théâtrale de la représentation, entendue au sens de l'ensemble des attitudes de présentation de soi.

Ce qui importe, c'est d'afficher sa bonne volonté démocratique, sa foi dans le dialogue. Ce qui caractérise ce discours, comme le relèvent Anne Godignon et Jean-Louis Thiriet, c'est la mise entre parenthèse de toute ligne idéologique autre que celle qui consiste à affirmer sa foi en la démocratie. "L'essentiel n'est plus d'avoir raison, de faire triompher son point de vue, de débattre en somme, mais de témoigner de son aptitude à dialoguer et donc de s'afficher comme le meilleur démocrate, comme celui qui est animé par la plus grande volonté consensuelle"<sup>8</sup>.

Ce modèle délibératif perpétuellement mis en scène, qui intègre la majorité et la minorité, est censé conférer, par la proximité, sa supériorité à la démocratie locale. La décision qui résulte de la délibération de tous est véritablement légitime<sup>9</sup>. Et c'est bien de cette intégration de tous dont se prévalent les maires au Parlement pour négocier un dispositif institutionnel du gouvernement représentatif laissant aux gouvernants une grande autonomie de décision vis-à-vis de la volonté de leurs électeurs entre deux élections. La démocratie locale devient en quelque sorte supérieure à la démocratie représentative sur laquelle elle est explicitement fondée.

### *Une conception absolue de la représentation politique*

Si la Constitution fait une place dans le cadre national à la démocratie directe et une référence à la souveraineté populaire dans son article 3, en revanche, l'article 72 n'envisage que l'élection. Cette conception absolue de la représentation donne lieu à une attitude particulièrement défensive au Parlement. Tout élargissement des droits socio-politiques est vécu comme sus-

7. Garraud (Ph.), "Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire", *Politix*, 5, 1989, *Domaines d'élection*, p. 15.

8. Godignon (A.), Thiriet (J.-L.), "Dialoguons, dialoguez ou le sophisme démocratique", *Le débat*, mars 1992, p. 21.

9. Bernard Manin montre que la conclusion fondamentale selon laquelle la décision légitime est la volonté de tous n'est pas fondée. L'exigence démocratique d'unanimité est incompatible avec la nécessité pratique de la majorité. Si tous participent à la délibération, la décision prise pourra à juste titre être présentée comme émanant du peuple. Il faut, pour l'auteur, affirmer, quitte à contredire une longue tradition, que la loi est le résultat de la délibération générale, non pas l'expression de la volonté générale. Manin (B.), "Volonté générale ou délibération", *Le débat*, 33, janvier 1985, pp. 73-91.

ceptible de déstabiliser la représentation politique dans des espaces politiques marqués par la proximité. C'est finalement une conception proche de la troisième et de la quatrième Républiques qui est appliquée au plan local, avec une concentration des pouvoirs sur la personne du maire. Sans doute faut-il voir dans l'attachement viscéral des élus locaux à la représentation politique dans ce qu'elle a de plus classique et de plus fermée, et notamment dans le refus de reconnaître la notion de peuple communal comme peut exister celle de peuple français, une des conséquences des justifications moindres de la représentation politique locale. Les élus locaux ne sont pas les représentants d'une entité abstraite qu'ils font exister, mais les représentants d'un corps social concret qui préexiste à la représentation, du moins pour la plupart des communes.

L'indépendance des maires entre deux élections est considérable. Elle ressort de la distribution institutionnelle des pouvoirs locaux, particulièrement souple à l'égard des principes libéraux de la séparation et du contrôle des pouvoirs, au nom de l'évidence de la démocratie locale. Le maire est à la fois le chef du pouvoir exécutif et du pouvoir délibératif. Le fait majoritaire, et toute idée de contrôle de la majorité, sont pervertis par le mode de désignation des conseillers municipaux : si en droit ils élisent le maire, ils ne doivent en fait leur élection qu'à son bon vouloir. Les oppositions sont neutralisées par le dispositif institutionnel comme par le discours du consensus<sup>10</sup>. La force de ce discours est qu'il rend difficile la contradiction, qu'il ne sied, comme le relève encore Anne Godignon et Jean-Louis Thiriet, "*qu'à celui qui a le pouvoir. L'exigence d'incarner la volonté générale confère seule un sens à la prétention à intégrer tous les points de vue*". L'espace public local échappe à presque toute institutionnalisation. La reconnaissance de droits au citoyen local, hormis celui de désigner ses représentants, est écartée durant la première décennie de la réforme de la décentralisation. Au risque de forcer le trait, seul le régime d'assemblée de Robespierre offre du point de vue de la distribution institutionnelle du pouvoir des points de comparaison avec les systèmes locaux.

→ Les maires sont entre deux élections particulièrement indépendants à l'égard de la volonté des électeurs, du public indifférencié constitué par la somme des individus pris isolément. Ils ne sont généralement pas concurrencés dans leur monopole d'interprétation de la volonté générale entre deux élections par des modes d'existence de l'opinion publique tels que les sondages ou la presse d'opinion. L'irréductibilité de l'espace public local s'exprime particulièrement dans la neutralisation des médias locaux. Contrairement au rôle historique des journaux dans la constitution d'un espace public national, la presse quotidienne régionale ne joue généralement pas un rôle de contre-pouvoirs, de critique, de porte-parole de l'opinion publique ou d'une partie de

10. Si la réforme de 1982 a doté l'opposition d'un statut et la loi de 1992 d'un droit à l'information, ses moyens restent limités. Cette infériorisation est autant quantitative que qualitative, dans la mesure où elle ne dispose pas des moyens les plus élémentaires permettant un contrôle et un suivi des dossiers. Alliès (P.), "Un mode de scrutin exemplaire ?", *Pouvoirs*, 73, *La démocratie municipale*, pp. 41-52.

l'électorat. La presse quotidienne régionale se veut neutre, non politisée, conçue comme un service public rendant compte des événements quotidiens. Et l'étude de son contenu révèle toujours plus ou moins un soutien implicite aux maires, notamment par leur mise en scène photographique<sup>11</sup>. Cet apport différentiel au fonctionnement démocratique s'est, d'une certaine manière accentué, au cours des dernières décennies : la presse quotidienne régionale ne se fait pas le porte-parole de l'opinion publique locale à travers l'usage des sondages d'opinion, en dehors, parfois, des conjonctures mobilisées.

Cette indépendance à l'égard du public n'exclut pas une forte dépendance à l'égard des groupes organisés dans la commune, bien au contraire.

### C) *Participation et proximité*

#### *La participation comme contrainte*

La proximité accentue les représentations de la participation comme danger potentiel à contrôler. Il ne faut pas voir dans le soin mis par les élus locaux-législateurs à écarter, jusqu'en 1992, toute loi sur la participation uniquement des justifications cyniques ou intéressées : la meilleure forme de démocratie est celle qui préserve le pouvoir des représentants. Ces considérations rejoignent aussi des croyances, vécues et ressenties comme des convictions, qu'il faut, dans des espaces politiques marqués par la proximité, conserver intact le pouvoir de synthèse et de décision. Des formes de mobilisation, qui seraient considérées comme anecdotiques à l'échelon national, marquent profondément la mémoire des maires. Et, plus la taille des communes décline, plus la participation est ressentie comme une contrainte, tout mouvement des habitants devient politiquement coûteux et appelle une réaction. Le seuil de perception d'une menace est abaissé dans les petites communes par rapport aux grandes<sup>12</sup>.

Des études ont montré que la propension des habitants à participer ou à être intéressés par la politique locale ne différerait guère des comportements

11. Accardo (A.), *Journalistes au quotidien : outils pour une socio-analyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux, Le Mascaret, 1995. Carles (P.), "Juppé en campagne", reportage, soirée Théma ARTE, mars 1995. Cherruau (P.), *L'étude des déterminants du discours consensuel produit par le quotidien Sud-Ouest*, mémoire CERVL, Bordeaux, 1990. Hélias (Y.), "Les photographies du pouvoir local dans la presse régionale : un spectacle «archaïque»", in *Le Métier d'élu*, Fontaine (J.), Le Bart (C.), dir., L'Harmattan, 1994. Mazon (R.), *Le premier ministre de Bordeaux, étude des articles de Sud-Ouest du 17 mai 1995 au 20 janvier 1996*, rapport de maîtrise, université Montesquieu-Bordeaux IV, 1996.

12. Les maires des communes de moins de 3 500 habitants sont les plus hostiles à la procédure référendaire. Ils sont aussi les plus nombreux à organiser des référendums. Certains y ont recours dans des situations vécues comme étant de crise, notamment lorsqu'une association s'oppose à un projet municipal, forme de mobilisation fréquente dans les communes moyennes ou grandes mais ne suscitant jamais ou presque de référendums.

généérés par la politique nationale. La participation locale ne concerne qu'une minorité cultivée et cumulative<sup>13</sup>. L'offre politique, lors d'une élection municipale, détermine davantage la demande politique qu'elle n'est déterminée par elle<sup>14</sup>. En revanche, les mobilisations épisodiques, sur des objets concrets et ponctuels, dont la plupart des participants cessent leur action sitôt le projet abandonné ou s'il est réalisé malgré eux, marquent profondément la mémoire des maires tant ils signalent un dysfonctionnement du système d'intégration traditionnel.

### *Une participation représentative*

La production de la participation comme norme, processus lié aux activités de représentation locale, suppose un travail continu de maintien de la participation dans des limites acceptables, un travail de contrôle et de délimitation de la participation locale. Quel que soit l'angle d'attaque sous lequel on se place, celui des pratiques effectives ou celui de la définition juridique officielle, la participation est maintenue dans des limites très encadrées<sup>15</sup>.

Il serait néanmoins superficiel de parler d'un isolement du pouvoir au plan local. Au contraire, la participation des représentants d'associations, de milieux sociaux, de groupes d'intérêts au pouvoir municipal et à l'élaboration des politiques est au fondement de la structuration du pouvoir local. L'élection ne fournit en aucun cas les conditions d'une domination absolue et sans contrainte. Les maires sont dominés par les conditions de leur domination et sont fortement dépendants à l'égard des groupes organisés, dont les dirigeants d'opinion sont des relais vis-à-vis des milieux sociaux organisés. De nombreux travaux ont souligné cette dépendance mutuelle<sup>16</sup>. Les deux formes de représentation, élective et associative, sont sociologiquement très proches. Dans les trajectoires individuelles, la seconde constitue souvent une antichambre à la première. Les maires au Parlement ont longtemps perçu cette forme de participation représentative comme seule compatible avec la représentation poli-

13. Mabileau (A.), Moysier (Q.), Parry (G.), Quantin (P.), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les britanniques et les français ?* Paris, Pedone, 1987.

14. Gaxie (D.), Lehingue (P.), *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, P.U.F. CURAPP, 1984.

15. Cf. notre thèse, notamment sur l'absence de problématique politique, la négociation du droit de la participation, et sur la pratique référendaire. Paoletti (M.), *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Bordeaux, CERVL, 1996.

16. Balme (R.), "Des maires sous quelle influence : l'impact des groupes d'intérêt sur les politiques municipales dans les grandes villes", *Politix*, 7/8, 1989, pp. 109-115. Briquet (J.-L.), "Les amis de mes amis... Registres de la mobilisation dans la Corse rurale", *Mots*, décembre 1990, pp. 23-41. Lagroye (J.), *Société et Politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, I.E.P., CERVL, Pedone, 1973. Le travail de constitution des listes résume également bien le système d'obligations personnalisées entre une liste et un milieu économique, professionnel, culturel. Comme le décrit Paul Alliès, "la sollicitation des candidats, leur distribution en éligibles et non éligibles selon l'estimation des résultats, les promesses qui leur sont faites d'un poste d'adjoint, tout cela a à voir avec un capital clientélaire plus ou moins important que la formation de la liste permet de réaliser", *Pouvoirs*, n° 73 (1995), p. 43.

tique<sup>17</sup>. Si la proximité permet ainsi de réactiver en permanence le lien représentatif, elle induit aussi que la participation dont il est question vise exclusivement des fonctions de socialisation et de communication et qu'elle s'exerce dans le cadre d'une négociation en circuit fermé.

Ces caractéristiques ne sont bien sûr pas l'apanage des espaces politiques locaux. En revanche, la proximité accentue l'acuité et l'intensité de chacune de ces dimensions. Surtout la proximité, par ses implications sur les formes de la représentation et de la participation, a longtemps tendu vers un modèle dont la légitimité reposait sur la capacité à négocier en circuit fermé. L'idée même d'une sphère publique visible, clairement différenciée des affaires d'ordre privé, soumise à un jugement collectif et à une opinion publique, est essentiellement en contradiction avec les implications du principe de proximité.

## **II - L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA DÉCENTRALISATION : L'APPARITION D'UN ESPACE DE VISIBILITÉ<sup>18</sup>**

La réforme de la décentralisation a suscité un grand scepticisme sur son volet démocratie locale de la part des commentateurs. On ne voyait pas très bien qu'attendre de cette série de textes renforçant le pouvoir des maires, consacrant les notables et excluant le citoyen. Si la revendication de démocratie locale a été centrale dans la revendication de décentralisation jusqu'à la fin des années 1970, elle a été presque absente dans la négociation de la réforme, en particulier en 1982 et 1983.

Pourtant, le changement n'est jamais universel, uniforme et univoque. Il s'ancre au contraire dans une réalité sociale complexe et désordonnée redoublée d'un ordre décentralisé fluide, non stabilisé. Il ne faut pas sous-estimer la logique des institutions, la capacité de résistance de la représentation politique d'une population et d'un territoire<sup>19</sup>.

### ***A) Pragmatisation du politique et démocratie locale***

La vitesse d'adoption des lois de décentralisation en 1982 et 1983 tient en partie au fait qu'elles font leurs conditions posées par les élus locaux, au

17. Les maires, au Parlement, ont longtemps été attachés à cette stricte délimitation officielle de la participation. Au mieux, la participation ne doit pas être codifiée. Au pire, ils acceptent le principe de l'institutionnalisation de la concertation avec les associations, notamment dans toutes les mesures ponctuelles de codification de la participation avant 1992.

18. Des éléments de cette partie ont fait l'objet d'une présentation lors du colloque "Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe", Session "Les nouvelles formes de communication", A.F.S.P., Lyon, 25-26 septembre 1997.

19. Biarez (S.), "Repenser la sphère locale selon l'espace public", communication au Vème congrès de l'A.F.S.P., Aix-en-Provence, avril 1996.

sein du Parlement et à travers leurs associations, en 1978 et 1979, lors de l'examen du projet de développement des responsabilités locales. Cette discussion a notamment été l'occasion pour les élus locaux-législateurs de déterminer que la participation ne devait pas être codifiée dans les lois de décentralisation et que la décentralisation du pouvoir était une condition suffisante à la démocratie locale. Aucune mesure d'institutionnalisation de la participation n'est prévue dans le projet de loi de 1982. C'est presque par hasard, en seconde lecture, à l'Assemblée Nationale, qu'un député non-inscrit, M. Zeller, dépose un amendement repris sans discussion par le Parlement : "*Des lois détermineront le développement de la participation des citoyens à la vie locale*". Hubert Dubedout dépose, certes, un avant-projet de loi sur la participation, en septembre 1982, à la D.G.C.L., au nom de la F.N.E.S.R. (Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains) dont il est le président. L'avant-projet n'est jamais examiné. Le coup d'arrêt aurait été donné personnellement par François Mitterrand, ce qui apparaît probable tant sa victoire de 1981 est aussi une victoire sur la seconde gauche et sur les problématiques dont celle-ci était porteuse<sup>20</sup>.

L'article premier de la loi du 7 janvier 1983 prend explicitement acte de la traduction des élus locaux selon laquelle la décentralisation, c'est la démocratie locale : "*Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de leur diversité*". Un certain nombre de discours vise à suppléer la fonction de communication que n'assure pas le droit en donnant à voir un lien évident entre décentralisation et démocratie locale.

Surtout, l'entrée en politique d'un nouveau type de personnel, essentiellement à la fin des années 1970, à la faveur de la problématisation de la participation, n'a pas amené un nouveau style de gestion municipale au début des années 1980, hormis dans quelques sites exceptionnels<sup>21</sup>. Bien au contraire, dans les premières années de la décentralisation et jusqu'en 1988 approximativement, la participation des habitants apparaît comme une référence considérablement marginalisée dans le discours local<sup>22</sup>. Elle est en outre fortement

20. Pouyet (B.) (dir.), "La participation des citoyens au plan local et la pérennisation du système représentatif", CERFA, Grenoble, Rapport au plan, 1989, p. 85.

21. Stéphane Dion montre les sept types de légitimités démocratiques successivement mis en avant par les élus de gauche entre 1977 et 1983. Les maires glissent progressivement d'une légitimité à l'autre pour justifier les changements qu'ils opèrent dans le style de gestion municipale : le spontanéisme, le participationnisme actif, le participationnisme, le légitimisme pédagogique, le volontarisme pur, le volontarisme impératif, le légitimisme. Dion (S.), "Les politiques municipales de concertation : corporatisme et néo-démocratie", *Sociologie du travail*, 2, 1984 et *La Politisation des Mairies*, Paris, Economica, 1986.

22. Incontestablement, l'année 1988 marque un cap dans l'appréhension de la participation par les maires. Dans les principales revues professionnelles des élus locaux, il y a trois fois plus d'articles consacrés à la participation entre 1989 et 1994 qu'entre 1982 et 1988. 1988 est en outre la première année de la décennie où il est à nouveau question de participation dans un congrès de l'A.M.F., à la faveur de l'annonce par Pierre Joxe de la préparation d'un projet de loi comportant des dispositions sur la participation. Comme une illustration de ce changement, en avril 1988, la revue *Correspondance Municipale* change de titre, de couverture, de

connotée par la décennie qui l'a vue naître et paraît en contradiction avec les enjeux de la décentralisation, de la modernité, et des années 1980.

En particulier, les logiques de complexification, de fragmentation et de superposition des territoires, de sectorisation de l'action publique locale, n'apparaissent guère favorables à une participation des habitants. L'explosion des politiques publiques locales et l'apparition de maires, aussi entrepreneurs et gestionnaires, ont largement contribué à faire apparaître localement un politique d'abord technique, assurant une fonction de régulation. Dans le cadre général de la contractualisation c'est d'abord la figure du citoyen-usager qui est sollicitée. Cette pragmatisme du politique appelle une forme fonctionnalisée, instrumentalisée, professionnalisée de la mobilisation politique, et renvoie à une citoyenneté économique et sociale valorisant l'expertise et la compétence<sup>23</sup>. Si l'arène du débat contractuel est élitiste et professionnalisée, elle n'exclut néanmoins pas une certaine mise en scène de la négociation<sup>24</sup>.

Les approches dominantes, en termes de gouvernance, de politiques publiques ou d'échange politique généralisé, en dépit de leur apport décisif à la compréhension des systèmes locaux actuels, conduisent à surestimer cette dimension instrumentale du politique, avec leurs outils qui ont pour nom polycentrisme, contractualisation et négociation<sup>25</sup>. Elles tendent à faire du maire un acteur dépendant, parmi d'autres. Or, ces logiques de la décentralisation ne sont pas contradictoires avec cette autre fonction plus proprement politique fondée sur un politique constructeur de sens, sur la représentation et les représentations.

### *B) La capacité de résistance des institutions*

La réforme de la décentralisation n'a pas été sans conséquences sur les formes de la démocratie locale.

Premièrement, la suppression de la tutelle et du contrôle de légalité *a priori* introduit un changement radical. Dégagée du contrôle administratif avec la

(suite note 22) calligraphie. La démocratie locale est toujours le thème privilégié de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'Education Locale et Sociale) mais elle est intégrée à la modernité.

23. Pongy (M.), "Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique", in Saez (G.), Leresche (J.-P.) et Bassand (M.) (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 107.

24. "Deux registres de sens s'entremêlent au sein des conventions de politiques publiques, celui de l'efficacité pratique de l'engagement et celui de la charge symbolique du contrat", Gaudin (J.-P.), "Les politiques publiques entre arènes professionnelles et dispositions citoyennes", communication au Vème congrès de l'A.F.S.P., Aix-en-Provence, avril 1996, p. 6.

25. Sylvie Biarez et Mireille Pongy se livrent à une analyse critique de ces théories et montrent comment leurs outils contribuent à une approche essentiellement technique et élitiste du politique. Biarez (S.), *op. cit.*, communication au Vème congrès de l'A.F.S.P., 1996. Pongy (M.), "Gouvernance et citoyenneté...", *op. cit.*

loi de 1982, la représentation locale change de statut : elle se discute désormais à l'intérieur du paradigme du gouvernement représentatif. Si l'histoire de la représentation locale témoigne des oscillations et des contradictions quant à sa définition<sup>26</sup>, la loi de 1982 libère les communes de toute subordination hiérarchique. C'est en priorité à leurs citoyens que s'adressent les maires et sur eux qu'ils s'appuient pour légitimer leur action<sup>27</sup>. Elle met les élus locaux dans une position de face à face direct avec les électeurs. Cette responsabilité personnelle des maires les incite à rendre le lien représentatif visible, à présenter les choix comme étant ceux de la population.

Deuxièmement, les représentations d'une participation spontanée n'apparaissent plus compatibles avec un univers local professionnalisé et complexifié. La décentralisation des compétences, le croisement des financements et des compétences, la gestion non contrainte du budget ont considérablement modifié la configuration des espaces politiques locaux. Aux images simplifiées du local, d'amateurisme et de proximité, les logiques de la décentralisation substituent des images de complexité et de professionnalisme. La participation, pour être effective ou effectivement perçue, suppose la mise en œuvre formelle de procédures spécifiques<sup>28</sup>. La participation passe de plus en plus par des procédures publiques, visibles, organisées.

Troisièmement, l'incertitude liée aux réactions des citoyens est en passe de devenir un souci professionnel primordial des élus locaux. Aux avant-postes, en prise directe avec les besoins, les maires témoignent dans leurs revues professionnelles, à partir de 1992 et plus sûrement 1994-1995, de la difficulté d'obtenir l'adhésion des habitants. La gouvernabilité devient un enjeu local<sup>29</sup>. La démocratie locale est reproblématisée et cette reproblématisation est originale en ce qu'elle est d'abord portée, traduite par des élus locaux. Ce n'est pas un discours de contestation ni de revendication du pouvoir comme dans les années 1970. Les comportements décrits rejoignent assez bien les conclusions de certains travaux du CEVIPOF sur une nouvelle forme d'engagement concret et limité<sup>30</sup>. Les élus cherchent à susciter, laisser s'exprimer, encadrer et prendre en compte la parole du public. L'évidence est suspendue et les acteurs sont soumis à la critique.

26. Lafaye (C.), *Les communes dans tous leurs états : l'espace local à la croisée des chemins*, thèse, Luc Boltanski (dir), EHESS, 1991. Bourjol (M.), *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975.

27. Borraz (O.), "Le changement dans le mode de gouvernement des villes", in Biarez (S.) et Nevers (J.-Y.), dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.

28. En 1992, rares sont les maires qui ignorent des procédures publiques et visibles de participation. Enquête menée en 1992 sur les pratiques de démocratie locale par le CESOL pour l'A.M.V.B.F, auprès de 66 villes, présentée le 21 et 22 mai 1992 au huitième Congrès National de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France.

29. Jacques Chevallier définit la double face de la gouvernabilité : d'une part l'aptitude des groupes à être gouvernés, d'autre part, les techniques de gouvernement à mettre en œuvre pour obtenir l'acceptation. Chevallier (J.), dir., *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, P.U.F., 1996.

30. Perrineau (P.), dir., *L'engagement politique : déclin ou mutation*, Paris, P.F.N.S.P. 1994. Ion (J.), *La fin des militants*, Les Editions de l'Atelier, 1997.

### C) Fluidité et temporalité de la démocratie locale

De manière générale, les maires, aux avant-postes, en prise directe avec les besoins, expriment une capacité d'adaptation réelle au changement. Et contre les images éculées de la résistance au changement, le paradigme de l'adaptabilité s'impose pour rendre compte de l'évolution des collectivités locales depuis le commencement des années 1970<sup>31</sup>. C'est particulièrement vrai pour la démocratie locale tant elle est au centre du modèle de légitimation locale, à la fois en interne, dans l'exercice local du pouvoir et en externe, dans la négociation du pouvoir local avec les agents qui parlent au nom de l'Etat. La démocratie locale n'est pas fixée une fois pour toutes. Elle est au contraire labile et fluide<sup>32</sup>.

La publicisation de la participation s'accompagne d'une inflexion sensible et rapide des technologies utilisées. Les formes anciennes, les conseils et comités, demeurent des figures incontournables des registres participatifs. Il y a même un intérêt nouveau pour les groupements intégrant les individus par catégorie d'âge, par quartier. Mais, à côté de ces formes d'association, apparaissent et coexistent de nouvelles formes de participation. Ces procédures concernent non pas le citoyen comme sujet de besoin, socialement situé dans des associations, des groupements. Mais elles s'adressent au citoyen pris individuellement, au citoyen comme sujet de la représentation, à l'électeur. Alors que les associations étaient parées de toutes les vertus dans les années 1970, apparaît aujourd'hui, de la part d'élus locaux, un discours critique inédit.

#### *Les procédures de la démocratie continue locale*

Entre 1988 et 1992 approximativement, le local s'approprie des technologies déjà développées sur le marché central. Les professionnels de la communication sont présents dans les cabinets des maires, et cette position n'est pas sans conséquences sur l'évolution des croyances concernant les "bonnes" formes de participation.

La pratique des sondages locaux sur les attentes de la population est difficile à connaître précisément mais elle présente toutes les caractéristiques d'une pratique en fort développement. C'est une différence essentielle par rapport aux marchés central : la pratique des sondages est confidentielle et se cache au plan local. Les résultats ne sont jamais rendus publics, sauf en conjoncture mobilisée sur les intentions de vote. Ils ne concurrencent nullement le maire dans son monopole d'interprétation de la volonté générale.

31. Lorrain (D.), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, 4, 1991. Mabileau (A.), "Les génies invisibles du local", *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), 1997. Nevers (J.-Y.), "La décentralisation contre la société bloquée", *La décentralisation : une évaluation sociologique*, Association internationale des sociologues de langue française, Laboratoire des collectivités locales, université d'Orléans, 1994.

32. "Enjeux électoraux, enjeux municipaux", un entretien avec Daniel Gaxie, *Politix*, 5, 1989, p. 23.

Les questionnaires s'enracinent dans le paysage local. Les questions envisagées dans un questionnaire et un sondage sont proches. En revanche, par le questionnaire, le maire rend public le fait qu'il consulte, ce qui ne veut pas dire que les résultats soient rendus publics.

Ces procédures sont fortement descendantes, des maires vers les citoyens. La participation ainsi définie se rapproche désormais de la communication personnelle du maire, sur la base de méthodes issues du marketing. Il s'agit d'autant mieux de "vendre" une politique que seront connus les besoins de la "clientèle". Les instruments descendants de communication sont, dans le cas du questionnaire, présentés comme des instruments ascendants de participation.

On peut parler de démocratie continue locale en gardant présente à l'esprit la persistance de caractéristiques propres aux systèmes locaux<sup>33</sup>. Si la délibération est mise en scène, il n'y a pas d'espace politique de concurrence, pas de lutte concurrentielle sur le sens de l'opinion publique ainsi sollicitée. La publicisation des procédures de participation s'accompagne d'un enfermement de l'espace public propre au local, par lequel les maires cherchent à créer des espaces d'expression directe des électeurs pour peu qu'ils restent contrôlés par eux. Cette évolution concrète, pragmatique et localisée n'est pas étrangère à l'acceptation de la légalisation des référendums communaux en 1992, sous les formes retenues<sup>34</sup>. La loi fixe bien la définition de la votation : c'est une procédure d'information, un élément de la délibération pour les élus, une des composantes du processus décisionnel mais qui ne peut être confondu avec la décision. Les autorités sont tout à fait libres de suivre ou non les électeurs. La frontière de la votation avec un sondage dont les résultats seraient rendus publics s'atténue.

Plus globalement, ces technologies qui s'adressent directement aux citoyens en dehors de toute médiation représentative consolident la représentation politique, en libérant partiellement le maire des formes de participation représentatives dont il était fortement dépendant.

Cette forme d'existence de l'opinion publique, pour incertaine qu'elle soit, n'en constitue pas moins une première évolution de la démocratie locale dans la décentralisation, prémices possibles à un espace public local investi contra-dictoirement.

---

33. Rousseau (D.), dir, *La démocratie continue*, Paris, L.G.D.J., 1995.

34. Loi Administration Territoriale de la République du 6 février 1992, chapitre II "De la participation des habitants à la vie locale". Les parlementaires au cours de la discussion n'ont en effet rien négligé pour faire comprendre aux élus et à la population que le mécanisme de consultation mis en place n'avait certainement pas pour objet de déposséder les premiers de leur pouvoir de décision.

*Des procédures innovantes : une certaine publicisation des différences*

La nouvelle phase de problématisation de la démocratie locale depuis 1992 et plus sûrement 1995 s'accompagne de l'expérimentation, sur le terrain, de nouvelles manières d'aller vers le public. Ces procédures en train d'apparaître sont variées et se caractérisent par une certaine publicisation des résultats et une acceptation du conflit et des différences. Cette mise en place d'une régulation politique s'accompagne d'une inscription dans des territoires pouvant fluctuer. On ne peut exclure une certaine mise en forme communautaire des quartiers, non plus qu'une certaine mise en forme politique des institutions intercommunales<sup>35</sup>.

- La campagne municipale de 1995, outre une nouvelle problématisation de la participation dans la hiérarchisation des enjeux notamment à travers la banalisation de "charte de la démocratie locale" comme outil de campagne, a été marquée par une utilisation massive des questionnaires. Il est arrivé que les maires rendent publics les résultats de ces enquêtes, servant à la définition d'un contrat de gouvernement local, formule récurrente de cette campagne. Le trait le plus marquant est sans doute le début d'appropriation depuis les élections municipales de juin 1995, par les oppositions, politiques et associatives, du questionnaire les autorisant à opposer contradictoirement au maire "ce que veut la population".

- L'augmentation sensible de l'usage des référendums communaux et intercommunaux depuis 1992 illustre ce mouvement. La pratique référendaire locale reste rare, mais elle connaît une augmentation sensible depuis 1992. Il y a eu presque autant de référendums communaux entre 1992 et 1994 qu'entre 1982 et 1992.

- Des procédures de participation innovantes apparaissent et la publicité que leur confèrent les différentes revues professionnelles des élus locaux témoignent, si ce n'est d'une incitation explicite en direction de leur lectorat, du moins d'un intérêt certain : la mise en place d'une plage horaire hebdomadaire sur une radio locale où le maire est interpellé en direct par les habitants (Niort), la mise en place d'un réseau de correspondants en communication dans les quartiers (Dreux), la réalisation par endroits de films présentant à la population une représentation d'elle-même (Nanterre), l'expérimentation de sondages délibératifs (Melun-Sénart), l'expérimentation d'un droit de pétition (Paris, XXème), la mise en place d'une université du citoyen (Marseille). Ces procédures vont de pair avec une communication inédite, soulignant les paramètres du choix et la volonté de prendre en compte les opinions dans un processus décisionnel ouvert.

Si ces procédures semblent s'adresser en priorité au public indifférencié constitué par la population locale, les municipalités cherchent également à redéfinir leurs rapports aux groupes organisés dans la commune. Des maires gèrent la double contrainte de la collaboration indépendante avec les associations par toute une série de procédures rendant publics la

---

35. Nous avons recensé un certain nombre d'initiatives nouvelles des E.P.C.I. en milieu rural en matière de participation des habitants. Paoletti (M.), "La participation du citoyen ordinaire dans les E.P.C.I. en milieu rural", rapport de recherche, Mairie-Conseils, Caisse des Dépôts et Consignations, septembre 1997.

politique associative, l'espace associatif, les choix : forums des associations, communication sur des contrats d'objectifs rendus explicites, réunions des associations, comités de quartier. Aux relations de face à face entre représentants politiques et associatifs, il semble que vienne se greffer un espace où la publicité ait pour objectif de réduire la contrainte.

Surtout, l'organisation de la parole du public est inséparable de la manière dont elle est ensuite répercutée ou non vers un public plus large. La neutralisation traditionnelle des médias locaux semble, de ce point de vue, battue en brèche par une production élargie de journaux, de revues, de fanzines locaux et une amorce de style argumentatif et distancié. Il n'est pas exclu que le local connaisse un pluralisme grandissant des médias, sous toutes leurs formes. La presse quotidienne régionale en particulier paraît tentée de se définir comme un lieu d'échange accessible à tous, où tous peuvent avoir accès pour peu de faire valoir des arguments. La part grandissante prise par le courrier des lecteurs, en conjoncture mobilisée ou non, le style critique à l'égard de la politique qui s'y développe, semblent presque constituer une manière pour les quotidiens régionaux de se constituer comme une instance de libre expression<sup>36</sup>.

**CONCLUSION :**  
**RÉEXAMINER LE LOCAL À LA LUMIÈRE**  
**DU CONCEPT D'ESPACE PUBLIC**

La sphère publique locale, différenciée de la quotidienneté et de la conscience individuelle, est de plus en plus soumise au jugement et à la critique. Cette publication des opinions, largement impulsée par les maires pour en désamorcer le potentiel critique, crée un cadre inédit dans lequel la volonté populaire devient un élément connu de l'environnement entourant la délibération locale. La communication verticale, entre les élus et les citoyens, fait l'objet d'un processus de médiatisation et de publicisation, notamment à travers une série de technologies politiques.

Le changement, par rapport aux échanges horizontaux et de face à face antérieurs est notable, même s'il convient de ne pas le surestimer. Les processus de transformation sont divers, variés, voire contradictoires entre une tendance à la communication-marketing et une tendance à une participation davantage effective. Tout changement n'implique pas une véritable transformation des rapports sociaux. Sans doute vaut-il mieux le considérer comme un changement adaptatif par lequel *"la structure ne retrouve pas le statu quo : elle a trouvé un nouveau niveau d'adaptation pragmatique avec son environnement sans modifier toutefois ses valeurs fondamentales"*<sup>37</sup>.

36. De ce point de vue, une analyse du courrier des lecteurs de *Sud-Ouest*, où cette hypothèse paraît particulièrement fondée, s'avérerait sans nul doute intéressante dans la phase d'installation d'Alain Juppé.

37. Bailey (F.-G.), *Les règles du jeu politique*, Paris, P.U.F., 1971, p. 216.

Sylvie Biarez, à partir d'une critique des approches dominantes du local signale le bien-fondé d'une relecture de la sphère locale selon l'espace public. Une démarche davantage inductive, fondée sur les évolutions pragmatiques et localisées des modalités de contact entre les élus et les citoyens, conduit à la même conclusion. Le concept d'espace public fait voir différentes variables aujourd'hui pertinentes. Il ne s'agit pas de s'inscrire dans l'approche phénoménologique par laquelle sont étudiés les espaces publics urbains, lieux physiques au sein desquels les acteurs sociaux se donnent en représentation, se rencontrent les uns les autres tout en se tenant à distance<sup>38</sup>. L'espace public est en revanche bien compris comme ce lieu abstrait de formation des opinions et des volontés politiques, ce lieu de débat, garant de la légitimité du pouvoir.

L'impulsion ne vient pas que d'"en-haut". Elle vient aussi "d'en-bas". Ces flux divers d'apparition de l'espace public local sont à étudier conjointement ne serait-ce que pour voir la manière dont le cadre créé par la sphère publique représentative est investi, concurrencé, ignoré. Les paradoxes démocratiques sont exacerbés localement et la question persistante des espaces publics locaux concerne la tension entre la liberté et le contrôle, la *Lebenswelt* et le Système. Dans quelle mesure l'espace public local est-il un espace de visibilité au détriment d'un espace de mise en commun ?

Les processus par lesquels les situations, les enjeux, les arguments, les débats, l'opinion des différents groupes apparaissent au grand jour sont partiellement le fruit d'une volonté de rétablir une légitimité défaillante. Néanmoins, il ne faut pas caricaturer le contrôle et l'intentionnalité des élus ni sous-estimer la capacité du public à venir perturber le jeu, le potentiel critique du public<sup>39</sup>. Les maires évoluent, à l'égard de la participation, sous la double contrainte du contrôle et de la prise en compte. La deuxième dimension est non moins importante que la première. A la faveur d'une adaptation progressive à la réforme institutionnelle de la décentralisation, aux évolutions sociales et politiques, la participation devient une norme pratique, une obligation effective qu'il faut suivre pour être efficace. Et surtout rendre public et mettre en scène un espace public a d'autant plus de chances de le faire advenir qu'il s'incarne dans des techniques concrètes et une multiplication des acteurs sollicités dans cet espace de communication ouvert entre deux élections municipales.

38. Quéré (J.-L.), "L'espace public : de la théorie politique à la métathéorie sociologique", *Quaderni*, 18, automne 1992.

39. J. Habermas considère lui-même, dans la préface qu'il rédige en 1990, pour la dix-septième édition allemande de l'espace public, "avoir évalué de façon trop pessimiste cette capacité de résistance (...) alors que ce mécanisme d'exclusion, qui refoule et réprime, provoque des effets contraires que l'on ne peut neutraliser". Cette préface est intégralement traduite. Inédit, Habermas (J.), "L'espace public : trente ans après", *Quaderni*, 18, automne 1992. Il regrette notamment que les études sur les comportements politiques et la sociologie électorale n'en aient été alors qu'à leur stade embryonnaire en Allemagne. Tel est loin d'être le cas aujourd'hui en France.