



HAL
open science

Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises.

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises.: Représentation politique, participation citoyenne et régulation des politiques locales. Mobilisations collectives et politiques urbaines, de la contestation radicale à la “ régulation citoyenne ”?. 2008. halshs-00258643

HAL Id: halshs-00258643

<https://shs.hal.science/halshs-00258643>

Preprint submitted on 23 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises

*Représentation politique, participation citoyenne
et régulation des politiques locales (a)*

Actualisation

*Mobilisations collectives et politiques urbaines, de la contestation radicale à la
"régulation citoyenne" ? Introduction au débat. (b)*



Photo JYN

(a) Une première version de ce texte à été présentée à la conférence « *Pouvoir local, développement innovant et territoire* », Moscou-Iassenevo, octobre 1992. Une deuxième version au colloque de l'Association Allemande de Science Politique, Université de Heidelberg, 28-30 mars 1996.

(b) Exposé introductif, séminaire du Pôle Ville de la Maison de la Recherche, « *La participation des associations et des habitants dans la régulation des politiques urbaines* », Université de Toulouse 2 le Mirail, 16 janvier 1998.

1992 - 1998

Introduction

Le but de cette communication est de présenter certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de la démocratie communale en France, en évoquant en particulier les rapports entre les gouvernements municipaux, les citoyens et les associations. Il est indispensable d'insister d'abord sur le fait que la démocratie locale est fondamentalement, en France, une démocratie de représentation fondée sur l'élection, la séparation représentant/représenté et la délégation de pouvoir. Ce modèle bénéficie d'un enracinement historique ancien puisqu'il a été instauré dans sa forme définitive à la fin du XIX^{ème} siècle par la grande charte communale de 1884. Il conserve malgré ses limites et certaines critiques, une forte légitimité. Les sondages d'opinion montrent que les maires sont des personnages populaires. Ils constituent un groupe de pression puissant qui a pesé constamment - et notamment lors des débats sur la décentralisation dans les années 1980 - dans le sens du maintien et de la consolidation du modèle de la démocratie représentative.

Cependant ce modèle a été contesté. On lui a reproché d'être insuffisamment ouvert à la participation directe des citoyens, des mouvements sociaux et des divers groupes constitués. Son efficacité dans la mise en oeuvre des gestions et des politiques locales a été également mise en cause. Dans le cadre d'une démocratie représentative, les élus exercent, outre le monopole légal de la définition de l' "intérêt général" (au niveau local), une sorte de fonction "maïeutique" dans l'expression et la formulation des besoins sociaux. Dans certaines conjonctures, cette capacité peut être mise en cause. Ce fut le cas par exemple dans les années soixante et soixante-dix avec l'émergence de nouvelles demandes dans les couches moyennes salariées en plein essor. Est apparue alors la revendication d'un nouveau type de gouvernement local, de nouvelles formes d'élaboration des politiques locales, c'est-à-dire d'un projet alternatif de démocratie locale, fondée sur une participation plus directe des citoyens, modèle parfois appelé "participationniste" ou "autogestionnaire". Plusieurs municipalités ont expérimenté dans ce sens en créant de nouvelles structures d'information, de participation et de décision. Certaines villes ont innové précocement comme Grenoble dès 1965 ou Rennes, d'autres ont été plus prudentes et suivistes. Les élections municipales de 1977 qui ont installé dans les mairies des villes moyennes de nombreuses équipes municipales porteuses de projets de changement de ce type ont marqué l'apogée de ce mouvement.

Mais ces diverses expériences, sur lesquelles on reviendra, n'ont cependant pas remis en cause la représentation et la délégation de pouvoir en tant qu'élément central du fonctionnement de la démocratie communale. Par conséquent il paraît important de rappeler ici plusieurs aspects de la démocratie représentative telle qu'elle fonctionne au niveau des communes urbaines françaises. Auparavant, il est nécessaire de décrire sommairement l'organisation du pouvoir municipal.

1. Le gouvernement municipal des villes françaises

Les communes françaises sont administrées par un conseil municipal qui élit un maire et des maires adjoints. Le conseil municipal délibère sur les affaires relevant des compétences de la commune, il examine et vote le budget. Il désigne des commissions dont le rôle est d'étudier des questions précises ou de faire des propositions dans un domaine spécifique de l'intervention municipale : équipements scolaires, sportifs et culturels, voirie, services divers...). En comparaison avec d'autres pays, le maire des villes françaises apparaît comme un *strong leader* dont le pouvoir s'appuie sur l'accumulation d'un ensemble de ressources diversifiées:

a) Le maire exerce une "magistrature mixte" et bénéficie d'une double légitimité: il est chargé par l'Etat central d'assumer certaines tâches (état civil, listes électorales, pouvoirs de police) d'une part et d'autre part il est l'exécutif du conseil municipal. Mais son rôle réel va bien au-delà : il dispose d'une autorité très étendue sur l'ensemble de l'administration municipale qui constitue dans les grandes villes une organisation relativement importante (40000 emplois à Paris, 8000 à Toulouse, 1200 environ dans une ville moyenne de 50000 h par exemple).

b) Dans les villes, le maire est généralement un homme politique professionnel. Il est le chef de la coalition politique majoritaire du conseil municipal et a une action décisive dans la formation de l'équipe municipale avant les élections. Il est aussi très fréquent que les maires des villes cumulent plusieurs mandats (locaux et nationaux) et occupent des responsabilités dans l'appareil des partis politiques. La pratique du cumul a été sensiblement réduite par la loi de décentralisation mais celle-ci n'a pas supprimé la possibilité de cumuler un mandat local et un mandat de parlementaire ce qui permet au maire d'établir des liens verticaux forts dans l'administration étatique et d'assurer au parlement ou au gouvernement une présence directe des intérêts de sa ville.

c) Enfin, il faut souligner que dans les grandes villes qui forment des agglomérations multi-communales, une des composantes essentielles du pouvoir du maire de la ville-centre est le rôle de coordination "horizontale" des politiques locales qu'il assume au niveau de l'ensemble de l'agglomération soit dans un cadre institutionnel (en occupant la présidence de la communauté urbaine ou du district) soit d'une façon plus informelle en contrôlant divers réseaux et en cumulant divers postes de responsabilité dans des syndicats de coopération intercommunale, des sociétés d'économie mixte et autres organismes.

Dans les grandes villes, il est difficile, voir impossible, pour le maire d'exercer en personne l'ensemble de ses responsabilités. Il doit constituer autour de lui une équipe de collaborateurs auxquels il délègue des pouvoirs. Il peut s'agir d'élus, les adjoints (l'ensemble ou un cercle plus restreint), de fonctionnaires municipaux (secrétaire général et chefs de services) ou d' "experts" divers non intégrés dans la "fonction publique locale". Souvent les adjoints sont chargés d'un secteur homogène ou d'un bloc de compétence (sport, culture etc.). A ce titre ils assurent l'interface entre les demandes de la population, demandes individuelles ou collectives (pétitions, associations) et les services municipaux. Ils sont

également dans une position charnière entre les fonctionnaires municipaux (les chefs de service) et les autres élus au sein des commissions spécialisées. Celles-ci qui sont souvent présidées par l'adjoint chargé du secteur correspondant sont un des rares lieux de rencontre entre les cadres fonctionnaires et les élus. Mais leur rôle réel est très variable d'une ville à l'autre. Il en est de même des commissions élargies (commissions extra-municipales) qui associent élus, fonctionnaires municipaux et des représentants qualifiés de la société locale.

L'hétérogénéité des fonctions des municipalités favorise la segmentation et le cloisonnement des services. Ce cloisonnement peut induire le développement de tendances corporatistes et clientélistes. A la limite, l'administration municipale apparaît comme un agrégat de segments "bureaucratico-corporatistes" (P. Grémion, 1976) chacun de ceux-ci gérant en symbiose avec les groupes d'intérêts et les associations concernées un secteur de l'activité municipale (phénomène fréquent par exemple pour le sport ou la culture). Il y a en quelque sorte phagocytage réciproque entre les bureaucraties et services municipaux et leur environnement associatif. Cette tendance est accentuée lorsque les adjoints ont été - avant leur élection - des animateurs du milieu qu'ils sont chargés d'administrer. Cette segmentation cloisonnée renforce la nécessité d'un centre fort capable d'imposer une coordination et des arbitrages, notamment lors du processus d'élaboration du budget où se fait l'allocation des ressources aux différents services. Cette question devient une question cruciale du management municipal dans les conjonctures de raréfaction des ressources. En revanche, le statut uniforme des fonctionnaires municipaux et le ou les syndicats qui les représentent d'une part, la logique même de la stratégie politico-électorale qui guide les élus de l'autre, logique orientée vers la réélection, sont des facteurs qui en créant des enjeux communs, vont dans le sens d'un certain décloisonnement et de l'unification de l'administration municipale.

Dans les grandes villes, les politiques locales sont élaborées et appliquées par un dispositif très complexe qui intègre plusieurs composantes :

a) Des institutions étatiques diversifiées, les services extérieurs des ministères, en principe coordonnées par les Préfets. Mais la position hiérarchique et le pouvoir coordinateur des préfets sont souvent contestés par les directeurs de certains services extérieurs de l'Etat qui ne reconnaissent que l'autorité du Ministère dont ils relèvent et qui par ailleurs sont organisés dans des "grands corps", groupements professionnels élitistes ayant le monopole de certaines fonctions techniques et hiérarchiques (DDE).

b) Les administrations locales. Celles-ci comprennent jusqu'à cinq niveaux: communal, parfois infra-communal (Paris, Lyon, Marseille,) multi-communal, départemental, régional. Il n'y a pas de hiérarchie entre les trois niveaux qui ont un statut juridique de collectivité territoriale. En principe chacune de celles-ci a des compétences spécifiques mais en fait, il y a de larges zones de co-responsabilité, de chevauchement de compétence ou parfois de concurrence. C'est le cas par exemple dans le domaine très concurrentiel des actions en faveur du développement économique.

c) des organismes divers : sociétés d'économie mixte, syndicats mixtes, associant souvent les collectivités locales et les Chambres de Commerce et d'Industrie, services locaux

concedés, organismes para-municipaux (offices des sports, centres culturels, offices du tourisme etc..). Il faut souligner l'importance de plus en plus grande de certains grands groupes privés qui interviennent comme concessionnaires de services urbains (CGE, Lyonnaise des eaux...). Leur pouvoir d'expertise, leur capacité d'innovation technologique et de financement leur donnent une position hégémonique dans certains domaines comme le traitement des eaux et des déchets, les nouveaux systèmes de communication... Depuis le milieu des années 1980, un mouvement important de privatisation de certains services a accru sensiblement la position de ces grandes sociétés. Plusieurs affaires de corruption ont montré récemment le rôle de ces sociétés dans le financement occulte des partis politiques et des élus.

Aujourd'hui, aucun des divers acteurs ou institutions de ce dispositif complexe d'administration et d'action n'a la charge de diriger et même de coordonner les politiques locales. Il existe des structures *ad hoc* de coordination par exemple dans le domaine de la planification urbaine (syndicat pour la révision des SDAU) ou pour l'application de certaines politiques étatiques (dans le cas du traitement des quartiers en difficulté, un chef de projet ayant statut de sous-préfet, est désigné). Le développement du "partenariat" et de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales, les collectivités locales entre elles, le secteur public et le privé est une tentative de réponse, souple et pragmatique, au "coup par coup", aux problèmes de la coordination territoriale et intersectorielle des politiques publiques. Mais ces problèmes sont loin d'être résolus. La portée juridique des contrats pluriannuels passés entre les partenaires publics reste un objet de discussion. Il est fréquent que les engagements financiers ne soient pas respectés.

Ces multiples organismes constituent un dispositif de pouvoir très opaque qui masque les enjeux et éloigne les citoyens des centres de décisions. L'absence de "*spécialisation fiscale*", les mêmes impôts alimentent les caisses des trois types de collectivités territoriales, brouille les responsabilités. Cette opacité peut conduire progressivement à une sorte de « *dé légitimation* » de la démocratie représentative. Face à ce "*déficit de démocratie*" et pour rendre plus "visible" leur action, les élus locaux déploient de multiples stratégies de communication. Non sans des effets pervers : cette communication renforce la passivité des citoyens et peut même susciter leur hostilité vis-à-vis de ce qui apparaît comme des tentatives de manipulation ou un simple gaspillage financier. Une certaine transparence dans les enjeux locaux, notamment la possibilité pour les électeurs/contribuables de mettre en rapport le niveau de leurs contributions fiscales et le niveau des services rendus par chaque type d'administration locale est de plus en plus une condition nécessaire pour que fonctionne la démocratie de représentation et que le vote puisse exercer sa fonction de régulation des politiques et des gestions locales. Quelques pas timides ont été faits dans cette direction par le vote de la loi de février 1992 qui instaure l'obligation de publier des informations budgétaires comparatives.

2. Aspects de la démocratie représentative locale

Quatre aspects du fonctionnement de la démocratie représentative locale française méritent d'être rappelés succinctement.

1) Le premier aspect concerne **la périodicité des élections**. Les élections municipales ont lieu tous les six ans. Cette périodicité fait l'objet d'un large consensus. Il semble que ce soit une durée suffisante pour qu'une équipe municipale puisse appliquer un programme cohérent ou une première tranche d'un programme à moyen terme si elle en a un. L'étude des gestions municipales montre que les élus ont très bien su adapter leur stratégie de gestion et la programmation de leurs politiques à cette périodicité. Il existe même une sorte de séquence-type qui leur permet de maximiser leur chance de réélection. La première année qui suit l'élection s'accompagne d'une forte hausse des impôts qui permet de dégager des ressources supplémentaires. Les projets sont étudiés et mis au point et leur réalisation est programmée de façon à ce que les inaugurations puissent avoir lieu dans l'année qui précède l'élection (augmentation très forte des dépenses d'équipements à $n + 3, 4$ et 5 ans). En fin de cycle, à l'approche des échéances électorales, les élus stabilisent ou parfois diminuent la pression fiscale. Ces différentes phases sont facilement repérables sur les courbes d'évolution des dépenses et des recettes communales. Les équipes municipales sont fréquemment réélues au moins une fois. La durée moyenne d'exercice du pouvoir par un maire est de trois mandats, soit 18 années. Cette stabilité politique assure une continuité certaine dans les gestions municipales, mais elle peut être aussi un frein à l'innovation. En effet, les principales innovations, en terme de rupture ou de changement radical dans les orientations de la gestion municipale, ont presque toujours lieu dans les deux années qui suivent l'élection d'une nouvelle équipe ou d'un nouveau maire y compris lorsqu'il y a continuité politique.

2) Un deuxième aspect qui mérite d'être évoqué ici concerne le **mode de représentation et le type de scrutin en usage**. Dans les villes, celui-ci est un scrutin de liste associant un système majoritaire (la liste qui obtient le plus de voix dispose d'une majorité de sièges) et un système proportionnel : les listes ayant plus de 10% des voix au premier tour peuvent se maintenir au second et obtenir des sièges, celles ayant entre 5% et 10% peuvent fusionner avec une autre liste. Ces dispositions qui assurent la représentation des listes minoritaires dans le conseil municipal ont été introduites récemment, à l'occasion des élections de 1983. Auparavant, existait un scrutin majoritaire (introduit en 1959 et modifié en 1965 dans les villes de plus de 30000 habitants). Ce système instauré après une expérience du scrutin à la proportionnelle sous la Quatrième République pour assurer la stabilité des équipes dirigeantes avait vidé le conseil municipal de sa fonction "parlementaire". Les mesures prises en 1982 ont été renforcées par des dispositions de la loi récente de février 1992 qui stipule que la minorité du conseil doit être représentée dans les commissions spécialisées et dans la commission des marchés publics (commission politiquement très "sensible"). La présence d'une minorité politique est un élément très important d'amélioration de la démocratie représentative : elle permet notamment d'ouvrir plus largement l'accès à l'information, d'organiser une expression pluraliste des intérêts et des demandes, au moins au sein du conseil et des commissions, et elle peut contribuer à limiter les phénomènes de corruption liés à l'"hégémonisme" d'un parti ou d'une coalition locale.

3) Souligner le **rôle des partis politiques** dans le fonctionnement de la démocratie locale peut paraître surprenant compte tenu de la conjoncture actuelle marquée par une sorte de "crise des partis", crise qui est du reste, plus une crise du militantisme que du parti en tant qu' "entreprise politique" ou "machine électorale". De plus, cela semble également peu conforme aux théories généralement admises concernant le système politico-administratif local en France. Celui-ci est en effet sensé fonctionner à la "dépolitisation" ou plutôt sur la base d'une séparation nette entre l'administratif et le politique qui se manifeste par l'opposition entre l' "élu-notable" et le militant de parti.

Sans entrer dans ce débat, il faut simplement souligner ici trois aspects du rôle des partis politiques :

a) La formation des coalitions et des ententes municipales. Les grandes lignes des alliances entre partis sont négociées au niveau national. La sélection des candidats, la composition des listes et parfois la répartition des postes de responsabilité dans les équipes dirigeantes, les délégations aux adjoints notamment, sont négociées au niveau local sauf en cas de conflits et de blocages ou lorsqu'il y a "parachutage" d'un leader politique. Dans les villes, les partis politiques ont un quasi monopole de fait sur les processus de formation des listes. Il est vrai que la notion de parti recouvre des réalités très diverses. Dans le cas des candidats présentés par les partis conservateurs dont les adhérents se réduisent à une poignée de membres, très souvent, à un noyau partisan restreint, s'agrègent des "personnalités indépendantes". Celles-ci représentent certains secteurs de la "société civile". Il est fréquent que le mouvement associatif traditionnel qui organise les activités sportives et culturelles et les organismes représentant les intérêts économiques (commerce du centre, associations patronales etc..) soit représenté directement au conseil municipal. Pour être plus complet sur ce point, il faudrait distinguer le cas des équipes sortantes et le cas de leurs "*challengers*". Dans le premier cas, le maire sortant joue un rôle décisif dans la formation de la liste. Dans le second cas, le processus est plus collectif et plus directement contrôlé par les partis. L'intervention des partis contribue naturellement à "*politiser*" les élections locales, c'est-à-dire à structurer les compétitions municipales autour d'enjeux et de clivages politiques "nationaux". Les médias, et certains politologues, ne s'intéressent souvent aux élections municipales que dans la mesure où elles constituent des "*élections intermédiaires*" et des indicateurs de l'évolution des rapports de force entre deux élections nationales. Il existe néanmoins un "vote local" qui a sa propre signification et qui exprime la spécificité des enjeux et des clivages locaux.

b) Dans la formulation de grandes orientations qui serviront ensuite de cadres aux programmes locaux. Ce rôle est plus évident dans le cas du parti socialiste et du parti communiste que des partis conservateurs et dans certaines conjonctures (1977, 1983) que dans d'autres (1971, 1989). Ces orientations générales présentent une première synthèse politique des demandes qui émanent des groupes sociaux. Ils sont une sorte de "*marquage idéologique*" de l'offre électorale et fournissent des points de repère aux électeurs. Au cours du mandat, les partis interviennent très peu dans l'élaboration et l'application des politiques municipales, les élus disposent d'une marge d'autonomie très large, y compris dans le cas du parti communiste. Les conflits entre les élus et les militants locaux ne sont pas rares. C'est souvent le cas dans les premiers mois qui suivent l'élection d'une nouvelle équipe

municipale, les militants reprochent aux élus leur manque de détermination à appliquer le programme électoral. Dans certaines conjonctures, la situation politique nationale pèse sur la cohésion des coalitions politiques locales et se traduit par des affrontements ouverts : par exemple dans les années 1978-81, de nombreux conflits entre élus socialistes et communistes traduisaient les tensions entre les deux partis de gauche.

c) Les partis peuvent jouer un rôle de médiation entre la population et les élus municipaux et participer à l'expression, à l'élaboration et à la transmission des demandes sociales. C'est ou plutôt ce fut le fait des partis de gauche dans les communes urbaines à population ouvrière. Plus rarement le parti organise une mobilisation plus active pour soutenir la politique municipale notamment dans les conflits qui opposent la municipalité au pouvoir central (cas du PCF). Mais cette fonction d'intermédiaire et de transmission des demandes est en déclin. Elle reste, surtout lorsqu'il s'agit de demandes individuelles, plus fréquemment assurée par les élus municipaux eux-mêmes dans des relations de face-à-face qui ont parfois un aspect "clientéliste".

Les partis politiques ne sont pas une condition indispensable pour que fonctionne une démocratie locale représentative. Dans certains types de communes et dans certains pays, les partis politiques sont absents du système politique municipal : c'est le cas des petites villes et des communes rurales, comme de nombreuses villes américaines. Le rôle des partis est rempli par d'autres formes de mobilisation et d'action organisée : des réseaux locaux de notables ou de "personnalités indépendantes", des regroupements d'associations volontaires ou des "entrepreneurs politiques" de type populiste (cette dernière forme semble avoir un grand avenir et pas seulement au niveau local).

Dans les villes françaises, et dans la plupart des villes ouest-européennes, les partis, en dépit de l'affaiblissement de leur implantation, continuent de jouer un rôle important dans le sens et dans les limites qu'on vient d'indiquer. Et, en définitive, ce rôle apparaît positif si on se place du point de vue des valeurs démocratiques. Les partis introduisent une certaine cohérence, un certain ordre dans l'expression du **pluralisme** des intérêts et des demandes sociales, condition nécessaire pour que fonctionne un système stable de démocratie représentative. Mais un hiatus trop profond entre le "système des partis" et la configuration des intérêts et des groupes sociaux est un facteur de déstabilisation de la démocratie représentative classique. La contestation de la "représentativité" des élus formés dans les partis, de leur capacité et leur légitimité à "représenter" les intérêts et les besoins sociaux participe à la dynamique classique du renouvellement des élites mais elle peut déboucher sur une mise en cause plus radicale des principes mêmes de la démocratie de représentation.

4) Il faut enfin évoquer la question de **la participation au vote** lors des élections municipales. Cette participation oscille entre 65 et 75% dans les communes urbaines. Elle peut être considérée comme relativement élevée par rapport à des pays comme les USA ou la Grande-Bretagne. Elle varie selon la conjoncture (il y a eu une baisse importante en 1989 par rapport à 1983 et 1977), mais aussi en fonction des contextes locaux. Elle est plus forte dans les villes moyennes que dans les très grandes villes (à Paris, la participation est d'environ 60%) ou que dans les communes suburbaines. En général, le niveau de la

participation est fonction du degré d'intégration sociale et de l'état des liens communautaires, de l'enracinement au milieu local, de la force des processus d'identification à la localité et de traditions culturelles régionales. Le taux de participation permet de mesurer le degré de légitimité et de "viabilité" du modèle de démocratie représentative (lorsque celui-ci n'est pas associé à d'autres formes de participation populaire). En milieu rural où la participation est très forte (85-95%) ce modèle est plébiscité. Lorsque la participation ne dépasse pas 50 ou 60% la crise est évidente. Souvent, dans les communes urbaines et surtout suburbaines le faible taux de participation est associé à un faible taux d'inscription sur les listes électorales (en particulier chez les jeunes) et à la présence d'une importante population étrangère n'ayant pas le droit de vote. Dans ces conditions, la démocratie représentative ne peut fonctionner que très partiellement comme un système d'expression du pluralisme des intérêts et des demandes sociales. Une large partie de la population est mise de fait "hors jeu" et, lorsqu'elle n'accepte pas le *silence politique* qu'on lui impose, elle s'exprime par d'autres moyens : repli identitaire ou révolte violente.

Le développement de la "*ghettoïsation*" et de la violence dans les banlieues réactualise la vieille question de la fonction pacificatrice et intégrative du vote. On peut faire une certaine analogie avec le XIXe siècle lorsqu'était posé le problème de l'intégration par le vote des "*classes dangereuses*" et des séparatismes nationalitaires. Ce problème a fait l'objet d'un débat d'abord principalement centré sur le vote des travailleurs immigrés aux élections locales (ce droit existe en Suède par exemple) puis récemment sur la question du vote des ressortissants des pays de la CEE. La forte opposition aux votes des étrangers, qui explique les reculs du gouvernement socialiste sur ce point, n'est pas simplement le fait de la droite la plus radicale et xénophobe mais elle bénéficie du soutien d'une fraction non négligeable de l'opinion publique. C'est que la question du droit de vote est directement liée au problème de la définition de la "citoyenneté" ou plutôt d'une sorte de "citoyenneté locale" distincte puisqu'il est question d'un droit de vote limité aux élections locales. Ce problème constituera probablement, en France mais aussi dans beaucoup de pays, particulièrement à l'Est, un des enjeux politiques majeurs des années futures.

2. Aspects de la démocratie de participation

On désigne fréquemment en France, sous la notion de "démocratie de participation" les nouvelles formes de démocratie qui ont été mises en place à partir de la fin des années 1960 dans le but de développer des procédures d'implication et de participation des citoyens plus directes, plus permanentes et moins formelles que celle qui consiste à mettre un bulletin dans une urne une fois tous les six ans. Mais ce concept est assez mal déterminé et englobe des pratiques et des procédures assez disparates. Certaines ont un caractère légal et s'appliquent obligatoirement à l'ensemble des communes, d'autres sont des pratiques relevant d'initiatives locales.

Au plan juridique, les dispositions applicables en France apparaissent à une date récente et elles restent très limitées. Les premières dispositions, prises en 1976, rendent obligatoires

l'intervention des associations dans certaines procédures d'urbanisme. Elles ne concernent directement l'ensemble des municipalités que depuis la décentralisation en 1982 des compétences dans ce domaine (POS). Les lois de décentralisation qui ont été votées en 1982-85 n'incluaient pas les mesures prévues et attendues sur le renforcement de la démocratie locale. Certaines mesures figuraient cependant dans la loi "PLM" qui concerne les trois communes les plus peuplées : Paris, Lyon et Marseille. Cette loi a suscité l'hostilité des partis de droite et notamment des maires de Paris et de Lyon qui y virent une tentative de démanteler leur pouvoir. Pour Marseille dont le maire socialiste Gaston Defferre a été un des promoteurs de la décentralisation, la loi PLM apparaissait plutôt comme un moyen d'assurer sa réélection. Dans ces villes, les arrondissements (qui existaient déjà) ont été dotés de certaines compétences, notamment la gestion des équipements de proximité. La loi a créé des conseils d'arrondissement et des *Comité d'Initiative et de consultation d'arrondissement* (CICA). Ces comités institutionnalisent la participation des associations à l'administration des arrondissements. Ce sont des structures consultatives qui doivent être réunies au moins une fois par trimestre.

Les premières évaluations montrent que les CICA sont des institutions très lourdes (plusieurs centaines d'associations sont représentées parfois) et ont beaucoup de mal à fonctionner comme de véritables lieux de concertation. Ils fonctionnent plutôt comme des forums où peuvent s'exprimer les revendications et demandes des associations. Malgré ces limites, les responsables des associations portent un jugement positif sur cette expérience et les maires d'arrondissement y voient un moyen de renforcer leur légitimité face au maire de la commune (Biarez S, 1989, Biarez S et Souchon-Zahn MF, 1987).

Il faut attendre 1992 pour qu'une loi introduise de nouvelles dispositions visant à améliorer la participation et l'information des citoyens et des associations. Ces mesures facilitent l'accès des citoyens aux informations sur les budgets, les impôts locaux, les marchés publics, les subventions municipales et les actes administratifs. La procédure de consultation de la population par référendum est reconnue par la loi mais il ne s'agit pas d'un référendum d'initiative populaire (comme en Suisse ou en Italie). Seuls le maire ou le conseil municipal (à l'initiative d'un tiers des conseillers) peuvent décider de l'organisation d'un référendum. En outre, les élus ne sont pas contraints par ce vote. De fait ce type de référendum est réduit à une procédure de consultation et peut être occasionnellement un moyen pour l'équipe dirigeante de faire plébisciter sa politique. La loi de février 1992 crée des *comités consultatifs* qui peuvent inclure des représentants d'associations - mais ce n'est pas une obligation - et des *commissions consultatives* auprès des services publics exploités en régie ou concédés. Dans ce dernier cas, les commissions, présidées par le maire, doivent comprendre des représentants d'associations d'usagers.

Ces dispositions sont donc extrêmement limitées quant à leur portée pratique. En fait elles n'apportent rien de vraiment nouveau par rapport à ce qui existait déjà et que de nombreuses municipalités avaient mis en place depuis plus de dix ou de vingt ans. Des votes ou des référendums avaient déjà été organisés à l'initiative des maires dans plusieurs villes et les comités consultatifs existent, sous diverses formes, en particulier sous la forme des commissions extra municipales depuis très longtemps.

Il existe semble-t-il, trois raisons pour expliquer la timidité de la loi :

a) l'hostilité des maires à toutes les formes de participation qui pourraient rogner leur pouvoir et remettre en cause la démocratie de représentation. Cette hostilité s'est manifestée très clairement lors du débat qui a précédé le vote de la loi.

b) le nouvel esprit pragmatique de l'action réformatrice et réglementaire de l'Etat central. Le style d'action "héroïque" à la française, imposant du sommet par décret des réformes a été progressivement abandonné : on se méfie d'un volontarisme à prétention "universaliste" souvent voué à l'échec et la priorité est accordée aujourd'hui à un type d'action plus pragmatique, appuyée sur des expérimentations préalables, modulée en fonction des contextes locaux et généralisée avec circonspection (les aspects conflictuels sont écartés). Ces mesures visent plus à instaurer des "espaces de liberté" et élargir des marges d'initiative qu'à définir des règles rigides et des procédures contraignantes.

c) l'affaiblissement de ce qu'on peut appeler la "demande sociale de participation" qui avait été dans les années soixante-dix un des principaux facteurs de changement dans le système politique local et, en grande partie, à l'origine de la réforme de décentralisation. L'absence d'un large débat public avant le projet de loi est significative à cet égard. Le débat a été limité aux arènes parlementaires et à quelques colloques de spécialistes.

La loi de février 1992 se limite dans une large mesure à enregistrer et à légaliser avec dix ans de retard des initiatives et des innovations apparues dans les années soixante et soixante-dix sous la poussée d'un mouvement social diffus et multiforme. Ses premières manifestations ont émergé vers 1960 dans des cercles et des clubs assez restreints (club Jean Moulin) dont les réflexions s'inscrivaient dans le débat sur la réforme des structures de l'Etat. Pour "*débloquer la société*", ce courant réformateur préconisait un redécoupage de la carte administrative de la France (création de régions pour remplacer les départements, fusion des communes) et avançait des propositions allant dans le sens d'une certaine décentralisation. Le but était de créer de nouvelles structures de pouvoir et de gestion dont le contrôle échappe aux "*notables*" et au "*système des partis*" et qui permettent aux "*forces vives*" de déployer efficacement leurs initiatives. Les "*forces vives*" représentaient, dans les villes, les nouvelles couches moyennes salariées en plein essor et les milieux patronaux dynamiques (jeunes chambres économiques, comités d'expansion). Dans la conjoncture des années 1958-65, ces élites nouvelles étaient tenues en dehors des structures traditionnelles de la démocratie de représentation encore solidement contrôlées par les notables et les partis qui gouvernaient sous la Quatrième République. Les "*forces vives*" se voulaient en quelque sorte un nouvel "*intellectif collectif*" (au sens de Gramsci) au service d'un projet global de modernisation et de croissance. Elles s'appuyaient sur les frustrations de certaines couches moyennes dans le domaine de la participation ou de la libéralisation des moeurs et sur l'insatisfaction des "néo-urbains" en matière d'équipements collectifs. Sur ce terrain (transports, écoles, etc.), il y a eu une certaine convergence avec les demandes des couches populaires organisées par les syndicats et le PCF, ce qui explique pour une part la poussée de l'union de la gauche vers 1974-77. Les *Groupements d'Action Municipaux* (GAM) représentent bien ce type de mouvement qui s'impose dans quelques villes, dès 1965 à Grenoble, en 1971 à Hérouville Saint-Clair.

Ce mouvement qui a pris bien d'autres formes, associations de quartiers, comités d'usagers, "lutttes urbaines" ... s'est quelque peu radicalisé dans les années post 68 sur des positions d'extrême gauche (le cas du PSU est typique) puis s'est réinscrit dans le courant de l'union de la gauche après 1974. Les élections municipales de 1977 ont marqué un important succès pour de nouvelles équipes municipales dont de nombreux membres avaient été formés dans le mouvement associatif. Le mouvement écologiste a recueilli une partie de l'héritage de ce mouvement. Ses militants qui revendiquent une "*autre façon de faire de la politique*", reprennent pour l'essentiel, mais avec un succès limité, les critiques antérieures formulées à l'encontre de la démocratie de représentation.

Depuis le début des années quatre vingt, on a assisté à une nette retombée du mouvement social porteur d'un nouveau projet de démocratie participative. Deux raisons peuvent l'expliquer. En premier lieu, la demande sociale diffuse de participation a été partiellement satisfaite avec la création par les municipalités de nouvelles procédures et structures de participation. Le *piège* de l'institutionnalisation a produit ses effets, souhaités par certains, redoutés par d'autres, de *récupération* et de *normalisation*. Aujourd'hui, les associations ne peuvent plus être ignorées par les municipalités, leur existence est considérée comme légitime par la grande majorité des élus et leur consultation fait partie de la panoplie normale de l'exercice du pouvoir municipal. Il faut ajouter qu'une partie des cadres du mouvement associatif a accédé à des responsabilités municipales. En second lieu, les effets de la crise ont - par des mécanismes qui sont encore loin d'être clairs - affaibli les solidarités collectives, renforcé les phénomènes de compétition et d'individualisme, fait diminuer le militantisme. Le taux d'adhésion aux associations et groupements volontaires a baissé nettement. Les associations ont perdu une part de leur assise sociale et de leur capacité de mobilisation. Elles sont dans un rapport de force moins favorable face aux élus qui ont été amenés eux-mêmes à modifier leur stratégie.

Les élus locaux sont devenus plus réticents à l'encontre de certaines procédures de participation. En effet, la logique de la "démocratie participationniste" conduit à un "pilotage" des politiques locales par les demandes au moment où la conjoncture de raréfaction des ressources incitait les maires à freiner la croissance des dépenses communales. D'après l'enquête "*Fiscal Austerity and Urban Innovation*", en 1986, près de la moitié des maires des communes de plus de 20000 habitants estimaient "*peu convaincantes*" ou "*décevantes*" les expériences de participation au processus d'élaboration du budget, un tiers les avaient abandonnées.

Il n'existe que des évaluations très partielles des procédures et structures de participation qui fonctionnent réellement aujourd'hui dans les villes françaises. On observe une assez grande diversité de pratiques qu'on peut regrouper en trois grands types :

a) les consultations ou négociations informelles et ponctuelles. Le maire ou les adjoints reçoivent ou consultent les associations isolément dans une situation de face à face et souvent dans un rapport de force imposé par un mouvement social. Ce type de négociation est fréquent au cours des processus d'élaboration de projets urbains contestés par la population. Il ne s'agit donc pas d'un simple élargissement à des associations

nouvelles du modèle de concertation "de notable à notable" existant depuis longtemps entre les élus et les représentants des associations traditionnelles (comme les clubs de sports) et qui a un caractère plus régulier et surtout moins conflictuel.

b) les organismes de concertation permanents ou ad hoc comme les commissions extra municipales, comités mixtes, carrefours, forum, assises etc. Les commissions extra municipales sont la forme la plus fréquente : elles existent dans 67% des communes de l'agglomération parisienne (Joussemet A, 1989, 1990). Dans certaines villes comme à Lille, des "conseils de quartiers" ont été mis en place (Delacroix R, 1985). Les Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement évoqués plus haut appartiennent à ce type de structure dont la fonction est de créer un lieu d'expression des besoins et des demandes (Biarez S, 1989).

c) les structures qui organisent une véritable "décentralisation" de l'administration municipale. Elles sont mises en place pour la gestion d'un service ou d'un secteur d'activité. C'est le cas des offices des sports, des centres culturels, des maisons d'associations ou de quartier, des centres sociaux etc. En général ces organismes gèrent une dotation globale allouée sur le budget municipal et procèdent à une répartition des fonds entre les associations comme par exemple à Rennes et à Conflans Saint-Honorine (Passaris S et Raffi G, 1984, Melh D, 1981). Il arrive que ces organismes d'abord créés pour élargir la participation des citoyens deviennent de simples "démembrements" de l'administration municipale, permettant de s'affranchir des contraintes de la comptabilité communale et du statut de la fonction publique, d'assurer une gestion plus souple du personnel et des crédits affectés à tel ou tel secteur.

Tableau 1 : Fréquence des dispositifs de participation dans les communes de plus de 10000 de l'agglomération parisienne selon la tendance politique des maires (d'après les réponses des maires à un questionnaire postal, 1989, n = 115)

Lire : 68% des municipalités PC utilisent des commissions extra-municipales

	PC	PS	UDF	RPR	DVD	total
Commissions extra-municipales	68	84	54	62	65	67
Maisons de quartier	50	68	32	9	35	41
Comités de quartier	21	10	9	9	6	12
Référendum	12	-	4	5	-	5
Atelier d'urbanisme	-	10	4	5	-	3
Conseils de cité	9	-	-	-	6	3

(Source: Anita Joussemet, *Services urbains et démocratie locale*, Tome 1, Plan Urbain, 1989)

Du fait de la diversité de ces procédures et structures, la situation est assez différente d'une ville à l'autre. Elle varie probablement en fonction de facteurs sociaux et démographiques comme la taille et la fonction urbaine des villes (villes-centre, banlieues), leur composition sociale (importance des couches moyennes) et les traditions ou cultures politiques locales (importance du catholicisme, des traditions d'autonomie municipale ?). La tendance

politique des maires semble une variable pertinente comme le montre les données de la recherche *Fiscal Austerity* et de l'enquête d'Anita Joussemet sur les communes de la région parisienne. Les expériences de démocratie participative sont plus fréquentes dans les villes gouvernées par des municipalités de gauche, que dans celles de droite. Mais il existe aussi dans les partis de droite, un courant favorable à la démocratie de participation qui y voit un moyen de faire s'exprimer le pluralisme de la société et jouer la concurrence entre les groupes d'intérêt. Ajoutons que l'attitude des élus de gauche est ambivalente : ils considèrent que le phénomène associatif est porteur en soi de valeurs démocratiques et une source d'innovation en organisant une auto expression des besoins et des demandes sociales mais ils conservent une certaine méfiance à son égard dans la mesure où il peut se constituer en "contre-pouvoir" ou dégénérer en corporatisme. Cette ambivalence correspond du reste à la dualité de la stratégie des associations, elles-mêmes partagées entre le risque de la participation qui peut les transformer en simples "courroies de transmission" et les risques de la marginalisation liée à une attitude de contestation. Dans ces conditions, les politiques municipales oscillent généralement entre un volontarisme dirigiste et un non interventionnisme ou le désengagement prudents (Balme R, 1987, Dion S, 1986)

Il reste à aborder un dernier point: quels sont les effets de la mise en place des procédures de participation sur la régulation des politiques locales? Il faut distinguer plusieurs logiques de fonctionnement des dispositifs de participation

a) Lorsque le dispositif de participation est intégré dans l'appareil municipal dont il cogère un segment, il se trouve confronté à des contraintes d'équilibre entre dépenses et ressources (souvent une dotation globalisée). Par conséquent, les responsables des associations qui cogèrent le dispositif sont amenés à négocier dans la procédure budgétaire municipale avec le maire ou le secrétaire général, comme tous les responsables de services, pour obtenir plus de moyens. Ils doivent en outre arbitrer entre les demandes individuelles des associations tout en les invitant collectivement à modérer leurs exigences. Malheureusement on ne dispose pas d'éléments d'évaluation permettant de comparer en termes de dépenses et d'efficacité les conséquences de ce dispositif par rapport à un modèle de gestion plus classique.

b) Dans un autre cas de figure, lorsque le dispositif de participation est solidement contrôlé par les élus, il peut fonctionner comme un instrument pédagogique de "responsabilisation" de la population pour l'impliquer dans les choix et les objectifs de la politique locale... Ce "partnership" est surtout utilisé dans les conjonctures de raréfaction des ressources. Il peut être doublé par l'organisation d'une consultation par référendum (mais ces expériences restent rares car risquées).

c) Lorsque les dispositifs fonctionnent essentiellement comme support de l'expression des besoins et de formulation des demandes, leur logique s'apparente à celle du rôle des groupes d'intérêts. Dans ce modèle, les demandes des associations s'exercent massivement dans le sens d'une croissance des dépenses locales sous la formes d'aides diversifiées, de transferts et de subventions et du financement de certains types d'équipements collectifs "visibles" (Maisons des associations, de quartier etc.). D'après l'enquête *Fiscal Austerity* les associations reconnues par les maires comme les plus actives sont très nettement les

associations sportives et de loisirs, destinées aux jeunes et au "*troisième âge*". La pression des associations ou groupes d'intérêt favorables à une limitation des dépenses locales et à un freinage des prélèvements fiscaux comme les associations de commerçants et le patronat est perçue comme beaucoup moins active. Une comparaison entre l'évolution des dépenses entre 1977 et 1983 dans les communes dirigées par de nouvelles équipes de gauche, les plus favorables au modèle "participationniste" et les autres municipalités (de droite ou de gauche) montre une augmentation significativement plus élevée des dépenses de fonctionnement dans les premières (Nevers JY, 1989). L'appartenance massive des animateurs du mouvement associatif aux couches moyennes a pu conduire à privilégier certains choix. On peut citer l'exemple, non unique, d'une ville comme Albi où la municipalité de gauche a choisi en 1977 - sous la pression de certaines associations - de financer un coûteux contrat "ville moyenne" consacré à la rénovation du centre-ville aux dépens de la ZUP laissée à l'abandon.

La mobilisation protestataire des associations et des mouvements sociaux a conduit dans beaucoup de villes à l'abandon ou à la révision de certains grands projets d'urbanisme (des voies express par exemple). Les conséquences financières ont été soit une réaffectation des fonds en cas d'abandon des projets, soit plus souvent des "surcoûts" très lourds lorsque les associations protestataires ont obligé la municipalité à couvrir une rocade, à construire des murs "anti-bruit" ou à enterrer un métro... comme ce fut le cas à Toulouse. Bien d'autres exemples pourraient être évoqués mais seule une investigation comparative pourrait permettre de tester l'incidence sur les politiques municipales d'un effet spécifiquement lié à l'utilisation de la démocratie de participation.

Conclusion

On peut esquisser, en s'appuyant notamment sur les travaux de Richard Balme, une modélisation des processus de régulation des relations entre les gouvernements municipaux et leur environnement associatif à partir de deux critères :

- l'attitude d'ouverture ou de fermeture de la municipalité à l'intervention des associations ou si on veut le niveau du "participationnisme".
- le degré de centralisation interne du pouvoir municipal.

Le croisement de ces deux variables permet de faire apparaître quatre situations-type :

a) Là où la centralisation du pouvoir municipal et l'ouverture aux associations sont fortes, on a affaire à ce qu'on appelle une "*démocratie d'arbitrage*", les associations négocient avec le maire qui se trouve dans une position d'arbitre. Cette situation est proche du modèle « pluraliste » organisé autour de la concurrence des groupes d'intérêts, modèle décrit par Robert Dalh et Nelson Polsby dans les années soixante (R. Dalh, 1961 N. Polsby, 1963).

b) Cette situation peut glisser vers une certaine forme de "*corporatisme*" lorsque les adjoints, investis d'une large autonomie dans la gestion de leur délégation, constituent une sorte d'"*isolat*" avec leurs partenaires associatifs. Il est alors fréquent que l'adjoint, le

président d'une commission compétente et même le chef du service concerné intériorisent les demandes des associations et assure au sein de l'équipe municipale une fonction latente de représentation du secteur dont il est chargé sur le modèle décrit par Pierre Grémion pour les grandes bureaucraties verticales étatiques.

c) Les deux autres modèles se réfèrent à des situations où le mouvement associatif reste marginal du fait de sa faiblesse propre ou parce qu'il est tenu à l'écart volontairement. Dans un premier cas type, le pouvoir municipal, concentré dans une forme de leadership très personnalisé, privilégie un contact direct avec la population par des contacts personnels ou en utilisant les moyens de communication de masse. Cette forme de populisme se combine souvent à des pratiques clientélistes individualisées. On rencontre des situations de ce genre dans les petites villes et villes moyennes où se maintiennent des maires-notables d'une part ou dans les grandes villes où des maires « managers » suppléent à l'absence de relais partisans par le déploiement de stratégies communicationnelles.

d) La dernière situation type représente le cas des administrations municipales « bureaucratiques », fonctionnant selon des normes de la délégation de pouvoir pour ce qui concerne le pouvoir politique et des modes d'organisation hiérarchiques et stratifiés pour ce qui est des services administratifs. Les élus et les responsables des services répudient comme illégitime l'intervention des associations.

		Ouverture aux associations	
		+	-
Centralisation interne du pouvoir	+	Démocratie d' Arbitrage	clientélisme populisme
	-	Corporatisme	bureaucratisme

D'autres auteurs ont proposé des typologies différentes. Celle de Stéphane Dion croise les stratégies municipales à l'égard des associations caractérisées en termes de *rétenion* (contrôle) ou de *diffusion* (ouverture et délégation de responsabilités) et leur implication (positive ou négative) sur la participation. Cette typologie permet d'opposer des *structure-relais* à des *structures-tampons*, un modèle de *structure-écran* ou de *contre-pouvoir* à une *structure-vide*. Stéphane Dion souligne à juste titre que ces modèles ne résultent pas d'un choix préétabli mais d'un rapport de force entre les différents représentants la société locale qui se traduit par des équilibres précaires et changeants.

Références

- Balme R, *La participation aux associations et le pouvoir municipal*, **Revue française de sociologie**, 23, 1987.
- Balme R et Hoffmann-Martinot V, *Parties, Pressure Groups and the politics of municipal expenditures in France*. in Baldersheim et alii, **New Leaders, Parties and Groups: comparative tendencies in local leadership**, Les cahiers du CERVL, avril 1989.
- Balme R, *Des maires sous quelle influence? l'impact des groupes d'intérêts sur les politiques municipales dans les villes*, **Politix**, 7-8, 1989
- Balme R, *les groupes d'intérêt et les politiques publiques municipales*, exposé au séminaire Gouvernement municipal et politiques urbaines, IRESCO, 23/03/92.
- Biarez S, **Le pouvoir local**, *Economica*, 1989, pp 253-270
- Biarez S, Souchon-Zahn MF, *Des associations actives dans les grandes villes*, **Projet**, 203, 1987.
- Clark T, Hoffmann-Martinot V et Nevers J-Y, **L'innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire**, rapport de recherche, Plan Urbain, octobre 1987.
- Dalh, R., 1961, **Who govern? Democracy and Power in a American City**, New Haven : Yale University Press.
- Delacroix R, *Décentralisation et démocratie locale: l'expérience des mairies et des conseils de quartier lillois*, CLERSE, 1985
- Dion S, **La politisation des mairies**, *Economica*, 1986.
- Grémion P, *Les associations et le pouvoir local*, **Esprit**, juin 1978.
- Joussemet Anita, **Services urbains et démocratie locale**, rapport de recherche Plan Urbain, T1 : 1989, T2: 1990
- Joussemet Anita, **Travail municipal et rapports à la population, Ivry sur Seine**, rapport MRT, novembre 1985
- Kinsey D, **New town in Normandy, planning politics and participation in France**, 1975
- Hoffmann-Martinot V et Nevers J-Y, *French Local Policy Change in a Period of Austerity: A Silent Revolution*, in Susan Clarke, **Urban Innovation and Autonomy, Political Implications of Policy Change**, Sage publications, 1989.
- Hoffmann-Martinot V, *La participation aux élections municipales dans les villes françaises*, **Revue française de science politique**, 42-1, 1992
- Mabileau A et alii, **Les citoyens et la politique locale**, Pedone, 1987.
- Mabileau A et Sorbets C, **Gouverner les villes moyennes**, Pedone, 1989.
- Melh Dominique, **Conflans Sainte Honorine, le face à face municipalité - associations**, CEMS-EHESS, 1981.
- Nevers J-Y, *Changements politiques et nouveaux modèles de gestion municipale dans les villes française*, in Baldersheim et alii, **New Leaders, Parties and Groups: comparative tendencies in local leadership**, Les cahiers du CERVL, avril 1989.
- Polsby, N., 1963, **Community Power and Political Theory**, Yale University Press.
- Passaris S, Raffi G, **Les associations**, La découverte, 1984.

Actualisation (1998)

Mobilisations collectives et politiques urbaines, de la contestation radicale à la “régulation citoyenne” ? Introduction au débat.¹

Dans la plupart des pays développés, les recherches consacrées aux mouvements de mobilisation collective en rapport avec des enjeux urbains s'accordent généralement sur une périodisation en trois phases.

Les années soixante-dix marqueraient l'apogée d'un mouvement associatif revendicatif et contestataire. Né dans une conjoncture d'urbanisation accélérée, ce mouvement revendique des équipements sociaux, s'oppose aux grandes opérations d'urbanisme (notamment les opérations de rénovation des centres) et en conteste, au nom de la démocratie participative, les modes de décision et d'application. Aux Etats-Unis, après les révoltes violentes des ghettos des années soixante, les *neighborhood movements* s'organisent et deviennent une force politique considérable.² En France, le mouvement s'est d'abord développé et organisé, au milieu des années soixante, comme une alternative démocratique, représentative des “forces vives” de la société civile, au monopole des administrations, des notables et des partis politiques sur l'expression des besoins et des demandes sociales puis s'est politiquement radicalisé dans les années post68.³ En Espagne, une véritable explosion de luttes et de mouvements sociaux urbains a accompagné et suivi la chute du franquisme. En fait, l'essor de ces mouvements urbains s'inscrit dans une conjoncture globale de mobilisation multiforme où se côtoient revendications traditionnelles (en équipements collectifs urbains) et orientations culturelles “post-matérialistes”.

Au début des années quatre-vingt s'amorce un processus de reflux progressif de la mobilisation collective sur le terrain des politiques urbaines. Ce reflux est généralement attribué à trois causes : a) la crise générale du militantisme ou plus précisément d'un certain

¹ Séminaires du Pôle Villes, *La participation des associations et des habitants dans la régulation des politiques urbaines*, 16 janvier 1998

² Voir entre autres, B.H. Ross, M.A. Levine, M.S. Stedman, **Urban Politics, Power in Metropolitan America**, Peacock Publishers, 1995, pp 163 et suivantes. Dans son étude d'Atlanta, C Stone met notamment en évidence le poids politique des associations de voisinage : “ *In the 1970s Atlanta's neighbourhood movement had made itself a formidable political force. It occupied a strategic balance-of-power position in electoral politics, providing a significant blocs of votes, strong candidates and all-important volunteers for both citywide and district elections* ”. C. Stone, **Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988**, University Press of Kansas, 1989, p 131.

³ Voir les travaux de M. Castells, F. Godard, J. Lojkine, D. Melh, E. Cherki etc.

modèle d'engagement militant, b) un processus d'institutionnalisation et d'intégration du mouvement revendicatif dans le jeu politique et dans les diverses structures et procédures de concertation et de participation et enfin, c) de façon plus spécifique, à une réduction des enjeux proprement urbains dans une conjoncture qui apparaît caractérisée alors par un phénomène de " déclin " des villes. Cette tendance est constatée dans la plupart des pays.⁴

S'agissant des années 90, la question de l'intensité et de la signification des mobilisations urbaines reste une question largement ouverte même si un certain nombre d'observations semblent étayer l'hypothèse d'un changement significatif par rapport aux deux périodes antérieures. On assisterait en effet à l'émergence de nouvelles formes de mobilisation collective, fragmentées, ponctuelles dans leur durée, pragmatiques dans leurs visées mais finalement efficaces quant à leur impact sur les politiques publiques.

Ces mobilisations combinent des stratégies de contestation et de participation et en ce sens, semblent s'approprier dans leur répertoire d'action l'héritage des expériences des deux décennies antérieures. Reste à déterminer concrètement comment se fait la transmission de ces expériences, de la mémoire des actions passées, des savoir-faire. On peut se demander notamment quel est, dans ce processus de transmission, le rôle des formes organisationnelles (plutôt instables) comme les associations et les réseaux et le rôle des militants et de leurs itinéraires individuels.

Le pragmatisme de ces mouvements qui les distingue de ceux des années 70, souvent crispés sur des positions radicales, ne signifie pas que l'horizon de leur action se limite à des revendications « localistes » étroites (de type NIMBY). Bien au contraire, la " montée en généralité " est un processus courant. Mais celle-ci n'obéit pas à une logique de radicalisation idéologique comme dans les années soixante-dix et la mise en avant d'objectifs politiques « non négociables » mais vise plutôt à proposer des modifications et les améliorations aux projets contestés. Parfois, ces propositions sont de véritables contreprojets, solutions alternatives techniquement et économiquement viables, élaborées au nom de l'intérêt général en mobilisant une expertise souvent très sophistiquée.⁵

Dans certains cas, la mobilisation collective ne s'enracine pas dans la défense d'intérêts matériels précis, immédiats et localisés mais se développe d'emblée comme **un appel ou un rappel au respect des règles et/ou des engagements** pris par les acteurs publics, au nom de la défense du « bien commun » et en référence à des valeurs éthiques et civiques.⁶ Ces conduites protestataires sont " désintéressées " dans la mesure où la motivation de l'engagement n'est pas directement ancrée dans la sphère des intérêts immédiats des acteurs. Ces processus d' « interpellation » des acteurs responsables de la gestion publique par de simples citoyens agissant en référence aux valeurs civiques communes ou à des

⁴ Un spécialiste de la question, C.G. Pickvance ironisait en 1984 : " *the study of urban movements have a problem : urban movment have ceased to exist* ".

⁵ La mobilisation collective imposant la transformation de la manufacture des tabacs initialement vouée à la disparition dans un projet de ZAC, en locaux universitaires après maintes péripéties est très significative.

⁶ L' " affaire Leroy-Merlin " à Toulouse illustre parfaitement ce cas de figure puisque l'intervention d'une association (minuscule par ses effectifs) a imposé le respect des dispositions du SDAU que les élus d'une commune périphérique avaient ignorés. Beaucoup d'autres exemples pourraient être mentionnés.

grandes « causes » participent à ce qu'on peut nommer une “régulation citoyenne” de l'action publique. Cette forme de pratique est plus nettement caractéristique des mouvements humanitaires (lorsqu'il s'agit de loger et nourrir les pauvres et les SDF) ou des mobilisations écologistes (sauver la planète).

D'une façon générale, une caractéristique originale des nouvelles mobilisations collectives semble résider dans leur efficacité. De nombreuses observations montrent une sensibilité accrue des processus de mise en œuvre des grands ou moins grands projets urbains à l'intervention des mobilisations collectives. Non seulement par la création d'un rapport de force mais du fait de l'anticipation par les “décideurs” d'une éventuelle mobilisation collective. Les mobilisations collectives, virtuelles ou réelles, participent à la restructuration des processus décisionnels en ruinant ce qu'il restait de la « rationalité optimale technocratique » au profit de ce qui est généralement appelé la “rationalité procédurale”. Aujourd'hui, tous (ou presque tous !) les décideurs et opérateurs savent que l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet complexe consiste souvent dans le pilotage à vue d'un processus erratique dont le résultat final est largement imprévisible...

Les remarques précédentes ont pour objet d'ouvrir le débat en évoquant très sommairement certaines caractéristiques typiques et distinctives des nouvelles mobilisations collectives dans le champ urbain. Cette approche est bien évidemment à discuter et à approfondir. Comprendre les conditions de l'émergence des nouvelles formes de mobilisation et les déterminants de leur spécificité est un second point d'interrogation. A titre d'hypothèses, on peut mentionner brièvement certains facteurs contextuels et conjoncturels :

a) Le contexte dans lequel se déploient ces nouvelles formes d'action est marqué par un certain déplacement des enjeux urbains où la préservation du “cadre de vie” au sens large, prend le pas sur la croissance quantitative des équipements collectifs. Aux Etats-Unis, les mouvements “anti-croissance” ont pris une importance significative dans les arènes politiques des villes “postindustrielles”.⁷ L'analyse des changements des contextes urbains devrait permettre de repérer les effets des transformations de la composition sociale et de la configuration des intérêts sociaux urbains sur la dynamique des mobilisations collectives et notamment sur la recomposition de ses référentiels.

b) De même que le modèle d'action publique, bureaucratique et hiérarchique des années 60 et 70 avait contribué à structurer les formes organisationnelles et les logiques d'action typiques des mouvements sociaux de cette période, la généralisation d'un modèle de gouvernance “post-bureaucratique” où la production des politiques urbaines se négocient dans des systèmes d'action complexes multi acteurs et multipolaires est probablement à

⁷ L'émergence de mouvements sociaux anti-croissance, où convergent les mouvements anti-fiscaux et les protestations de type “NIMBY” est un défi aux théories admises sur la constitution des “coalitions de croissance”. M Baldassare, **The growth revolt in the suburbs : a new political movement ?** et T.N Clark, E.G. Goetz, *The antigrowth machine* in TN. Clark (eds) **Urban Innovation, Creative Strategies for turbulent Times**, Sage publications, 1994.

mettre en relation avec les changements dans les stratégies de mobilisation collective.⁸ Reste à saisir les modalités concrètes de cette interdépendance.

c) Les mobilisations collectives évoluent au gré des incertitudes et des opportunités créées par les changements politiques et la succession des échéances électorales. Les effets de conjoncture semblent déterminants dans la dynamique de ces mouvements qui à l’instar des groupes de pression ont appris à utiliser toutes les ressources de l’agenda politique. Un autre aspect du champ politique local à prendre en compte est l’émergence d’un nouveau modèle de leadership municipal. On pense notamment aux « maires populistes transparents » qui laissent au jeu de la concurrence des groupes d’intérêts et/ou aux préférences exprimées par la “ démocratie d’opinion ” le soin de dégager les solutions qui paraissent (électoralement) optimales. Cette situation semble créer des conditions favorables au déploiement des nouvelles mobilisations citoyennes.

⁸ La théorie des mouvements sociaux développée par Alain Touraine illustre bien l’interdépendance entre un type de structuration de l’action étatique sur la société et les formes de réaction de celle-ci.