



**HAL**  
open science

## **Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en questions**

Claude Sorbets

### ► **To cite this version:**

Claude Sorbets. Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en questions. *Annuaire des collectivités locales*, 2002, *L'organisation territoriale de la France, demain*, 22, pp.11-23. <10.3406/coloc.2002.1428>. <halshs-04966135>

**HAL Id: halshs-04966135**

**<https://shs.hal.science/halshs-04966135v1>**

Submitted on 25 Feb 2025

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License



## I. Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en questions

Claude Sorbets

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Sorbets Claude. I. Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en questions. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 22, 2002. L'organisation territoriale de la France, demain. pp. 11-23;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.2002.1428>

[https://www.persee.fr/doc/coloc\\_0291-4700\\_2002\\_num\\_22\\_1\\_1428](https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2002_num_22_1_1428)

---

Fichier pdf généré le 18/05/2018



# I. DÉMOCRATIE LOCALE, CITOYENNETÉ ET PARTICIPATION : DES FORMES ET DES PROCESSUS EN QUESTIONS

Claude SORBETS

Je souhaiterais procéder ici à l'examen de quelques questions qui peuvent être posées par le rapprochement des termes *démocratie locale*, *citoyenneté*, *participation*. Ma perspective d'interrogation concerne la valeur que l'on peut attribuer à ces références, à l'élaboration et à l'expression des préférences au niveau local, aux leçons de l'expérience associées à la démocratie locale et aux enseignements que l'on peut tirer de la dernière consultation électorale municipale du printemps 2001. De la sorte, on peut tenter d'esquisser une approche problématisée des formes et processus des changements qui nous sont donnés à observer dans le contexte français.

Les quelques interrogations que nous nous proposons de présenter dans cette réflexion analytique sont, en premier lieu, relatives aux nouvelles conditions territoriales de l'expression démocratique, que ce soit depuis une vingtaine d'années en rapport à la dimension « quartier » ou que ce soit actuellement en relation avec la nouvelle donne intercommunale assise sur des territorialités redéfinies : de la forme restaurée des « pays » au processus instaurateur de la métropolisation.

On pourrait dire que le fond du débat sur l'avenir de l'expression démocratique se trouverait déjà quelque peu clarifié si l'on différenciait des plans déclinés au sein de la réalité politique concernée : le plan de la société civile et des valeurs dominantes, celui des institutions publiques et des normes promues, le plan des organisations des dispositifs d'action de la puissance publique avec ses nouvelles règles expérimentées ; le plan, enfin, du vécu quotidien du citoyen ordinaire et des façons de faire aujourd'hui dans la cité.

À ces multiples égards, on doit souligner combien l'évaluation de l'état de la « démocratie locale », qu'elle soit dite en termes de *question*, de *crise*, de *problème* politiques, ou de *halo d'intérêt* pour la politique, suppose une remise dans le contexte actuel de la territorialisation ; une territorialisation qui déporte l'axe de la politique en France du

rapport national-local – avec un seul territoire institutionnellement reconnu « politique » – au rapport global – local, qui autorise les empilements de territorialités de « gestion ».

D'un état à l'autre, l'ajustement de l'institué à l'instituant, pour reprendre les termes chers à R. Lourau, demeure tâtonnant et aléatoire.

### ***I) Des références en redéfinition problématique***

Les interrogations relatives à l'état actuel, ou futur, de la démocratie locale, de la citoyenneté ou des formes de participation qui se trouvent expérimentées, requièrent un examen des termes dans lesquels elles sont formulées ; notamment, afin de différencier des plans et des niveaux qui, par leur confusion, compliquent la compréhension des choses de la vie politique.

On peut entreprendre cet examen en soulignant l'ambiguïté de la notion même de démocratie locale : on connaît la thèse de Maurice Duverger parlant d'une « démocratie sans le peuple », une démocratie confisquée, d'abord par les notables et sans doute aussi par les bureaucraties étatiques ou locales. On sait aussi combien la démocratie locale a été une revendication d'élus locaux en tension avec l'État dans une France réputée redevenue progressivement hypercentralisée, dénégation du sens de l'autonomie des collectivités locales. À cet égard « le grand horloger » G. Defferre aura satisfait en premier – n'a-t-on pas parlé d'un « sacre des notables » ? – les « grands élus locaux » restaurés dans leur autorité et dépris d'une tutelle étatique *a priori* si critiquée.

Dans le processus décentralisateur on aura eu tendance à confondre rapprochement des sites de décision de l'action publique des populations et démocratie locale accrue. Sans être, bien sûr, totalement fausse, cette assertion est contestable. N'a-t-il pas fallu remettre plusieurs fois sur le chantier de la décentralisation l'ouverture aux citoyens *via* de nouveaux dispositifs ? Au bout du compte les travaux de la commission Mauroy en cette année 2001 n'indiquent-ils pas que les préconisations visant à impliquer les citoyens dans l'intercommunal et l'infracommunal, au-delà de l'adaptation de la représentation citoyenne à des niveaux en développement de l'action publique, manifestent une perspective cherchant à concilier démocratie de représentation et démocratie de participation ?

On pourrait de ce point de vue réflexif signifier les deux plans, toujours en chevauchement, celui de la décentralisation référée à une volonté démocratique et celui appelé en élément de justification d'un nouveau management public devenu une préoccupation centrale des décideurs publics. Cette situation n'est pas propre à notre pays. On peut la retrouver, par exemple, dans des pays aussi différents par leur situation politique que l'Indonésie ou le Niger !

On pourrait également retrouver une forme de dénégation du politique ou de prétériton au regard des divergences d'intérêts au sein des sociétés dans les processus en cours, à l'échelle mondiale, de reconnaissance institutionnelle d'une Charte mondiale de l'autonomie des collectivités locales ; en effet, dans les divers documents qui

scandent les avancées de cette reconnaissance on retrouve des propositions qui estompent les différences d'états et de régimes existants au profit d'une niveleuse référence à la « citoyenneté ».

## **II) Des représentations de la démocratie locale en rapport à la participation citoyenne**

Je me propose de distinguer analytiquement quatre niveaux engagés dans les représentations de la démocratie locale, de la citoyenneté et aussi de la participation. On peut d'abord en dresser le tableau.

À un premier niveau, celui que l'on peut dire des « valeurs de société », ces références sont hégémoniquement diffusées : qui n'est pas pour la démocratie locale, pour la reconnaissance de la citoyenneté ou pour une participation des gens aux décisions qui les concernent ? C'est même sans doute la première revendication difficilement contestée sans à son tour risquer de s'exclure de la communauté ! D'aucuns parleraient de société civile et d'autres dont nous sommes de *polity*, entendant par là la société ordonnée par des institutions publiques.

À un deuxième niveau, celui justement de l'institutionnel, un régime démocratique, une vie citoyenne et des engagements participatifs supposent un ensemble de normes qui sont les lois et règlements établissant le cadre de l'expérience en question. À ce titre, les préconisations de la commission Mauroy que nous avons évoquées, procèdent d'une telle institutionnalisation, une mise en normes plus ou moins nouvelles des formes de l'implication politique : ce qui est la compétition politique et ce qui est l'expression des opinions, des intérêts ou des préférences entendues au sens large.

À un troisième niveau, nos trois références de départ, *démocratie locale*, *citoyenneté*, *participation* qui ont indéniablement une dimension systémique, ont pour horizon la désignation de qui doit décider des actions publiques : qui est en état de dire son mot, d'être rendu actif dans une démocratie locale moderne ? On voit bien ici que se trouvent engagées une pluralité de dimensions qui font éventuellement diverger tout ou partie des trois références : on peut, par exemple, étant habitant d'une commune française, ne pas être citoyen si par exemple on est un travailleur immigré non issu de l'Union européenne ; pour autant on pourra au moins exprimer des besoins localisés dans des commissions *ad hoc*, extramunicipales en particulier, ou en militant dans des associations spécialisées. Ce qui est en cause ici ce sont des dispositifs d'action, des instances et procédures qui ont des règles organisant des mises en forme des demandes formulant des besoins sociaux et des politiques publiques assurant la mise sur agenda politique de ces problèmes et leur traitement.

À un quatrième niveau, il y a les façons de faire dans le vécu des interactions sociales au quotidien, des dimensions qui peuvent contrarier ce qui a été posé aux niveaux précédents : des responsables politiques qui se professionnalisent de plus en plus

excluant dans une loi de Gresham politique les amateurs, les bénévoles ou les militants ; des citoyens peu enclins à s'engager avec permanence et régularité dans la production de biens collectifs (on connaît la typologie de Rosenau des formes de citoyenneté : égoïste, altruïste, idéologique, apathique [passive et aliénée], démocratique) ; les relations de patronage ou de clientèle opérant en support dénié de l'échange d'idées.

### ***III) De la place de la participation dans la vie citoyenne***

Si l'on examine le débat sur la place de la participation dans la vie citoyenne et par là de la démocratie locale, on peut retrouver une forme de désir de combler le hiatus entre valeurs, normes, règles et façons de faire en reconnaissant institutionnellement le besoin de l'apport associatif – le « tiers associatif » – par lequel la « crise » de la démocratie représentative (voir la « crise du politique » et les situations d'*exit* d'une part des citoyens dont l'indicateur peut être le taux d'abstention lors des consultations électorales). En fond des travaux de la commission Delmon des années 1975, n'est-ce pas la crainte d'une déliquescence de la vie démocratique qui donne un horizon de significations commun à des modernisateurs de la vie sociale issus de la droite comme de la gauche ?

On voit de la sorte la *question* de la démocratie locale se faire *problème* que l'on peut inscrire sur un agenda politique ; on peut constater aussi combien cet état de choses peut se manifester alors même que c'est un simple *halo* démocratique, citoyen ou participationniste qui nimbe le vécu des pratiques quotidiennes des gens, qu'ils soient des « citoyens ordinaires » ou des citoyens « engagés », les premiers relativisant la place de la vie politique dans leur vie personnelle, les seconds visant à obtenir ou à conserver professionnellement des places d'autorité !

Au terme de ce premier examen, il est possible d'attribuer un site à des propositions dont personne ne sait exactement ce qu'elles désignent. Par exemple en référant à la démocratie délibérative ce n'est pas en fait une troisième forme de démocratie, ce qui se calerait au niveau des *normes* et de l'institutionnel, mais un processus d'action qui est en cause, ce qui relève du niveau des *règles* et de l'organisationnel de l'action publique. De la même façon lorsque l'on parle de la gouvernance, c'est une question de dispositif d'action (contrat partenarial, ouverture de l'action publique aux partenaires privés) qui peut être vue signifiée.

### ***IV) De l'élaboration des préférences collectives au niveau local***

Dans la France actuelle le débat sur l'avenir de la démocratie locale connaît une nouvelle actualité et stimule, de la part d'observateurs et d'acteurs, l'expression

d'opinions contrastées sur les façons de voir ce qu'est, ou ce que devrait être, la démocratie locale moderne. Cet état de choses n'est sans doute pas fondamentalement nouveau dans un pays qui continue à trouver du sens au clivage des jacobins et des girondins ; mais il se trouve nourri par des évolutions en cours qui peuvent modifier effectivement les conditions de l'action publique territoriale : les conditions de son efficacité, de la légitimité des décideurs politiques et de la place accordée à l'expression locale des préférences collectives.

Cette réactivation des débats relatifs à la démocratie locale, désormais pensée pouvoir devenir *délibérative*, est sans doute pour partie de nature conjoncturelle. Elle peut être liée à la préparation des échéances électorales municipales puis présidentielle et législatives qui sont à l'*agenda* des partis politiques et à celui des médias ; mais elle reflète aussi une incertitude plus profonde eu égard aux effets à attendre des réformes institutionnelles récentes concernant l'intercommunalité, l'aménagement et le développement durable des territoires, les cumuls des mandats, la parité hommes-femmes.

Ce débat trouve une base et un écho dans le milieu politique local dont le personnel a fait publiquement connaître ses inquiétudes devant les évolutions récentes d'une responsabilité politique personnelle devenue pénale. Ceci d'autant plus que les responsables publics locaux se trouvent engagés dans des dispositifs de plus en plus complexes – réalité que le vocable de *gouvernance* pour partie recouvre – qui peuvent induire, pour chacun, des marges effectives de choix aléatoires et inégales.

La société française de l'an 2001 témoigne en fait de changements importants intervenus depuis un quart de siècle dans les régulations politico-administratives localisées ; mais la modernisation des institutions publiques territoriales associée aux réformes de décentralisation et de déconcentration, en ayant procédé selon une démarche pragmatique<sup>1</sup>, a sans doute contribué à rendre flou son contour d'ensemble et les évolutions qui ont pu être de la sorte générées.

## V) *Des récurrences en fond d'horizon politique*

Pour clarifier les dimensions de fond de ces débats relatifs à l'implication effective des citoyens dans la gestion locale, il est possible de partir de trois termes – ceux de coordination, d'expérimentation, d'initiative – qui peuvent donner une épaisseur historique aux choses locales d'aujourd'hui et une perspective générale à nos interrogations actuelles.

---

1. Une démarche que les observateurs anglo-saxons ont mis en évidence avec d'autant plus de force qu'elle allait à l'encontre des idées reçues, celles d'une France dogmatique poussant à l'excès ses clivages internes. D. ASHFORD, *English Dogmatism and French Pragmatism*, Londres, G. Allen & Unwin, 1982.

En premier lieu, on peut rappeler la survivance d'une subtile tradition de coordination entre les partenaires publics nationaux et locaux qui doivent composer avec des jeux de règles plus ou moins explicites (cumul des mandats à combinaisons multiples, apolitisme à éclipses, double jeu des autorités étatiques, etc.) ; une tradition qui a fait de la référence à la démocratie locale une des dimensions constantes des actualisations du modèle républicain assises sur le système notabilliaire et sur une démocratie locale confisquée par les élites.

Le monde des collectivités locales, longtemps considéré comme un simple niveau d'administration, a pu – non sans paradoxe – être vu avoir exercé, dans les années 60-70, une influence décisive dans le sens du changement social et politique. Cet aspect est en fond des analyses de Dominique Lorrain<sup>2</sup> décrivant des collectivités locales ayant accompli l'essentiel de l'effort de modernisation de l'action publique territoriale ; ceci, en actualisant les acquis d'un pouvoir local concordataire, un pouvoir de contrepois et sans doute aussi de correction, dans la mesure notamment où au caractère général et abstrait étatique, les responsables locaux, politiques comme administratifs, savent adjoindre les conditions particulières de la concrétisation à la périphérie des mesures prises au centre.

L'effacement de l'initiative locale derrière une volonté étatique est une constante de notre culture politico-administrative nationale. En ce modèle culturel, la figure du haut fonctionnaire étatique modernisateur justifie et légitime une discrète liberté de mouvement – associée à la position protégée par l'écran administratif – pour les responsables publics locaux. Dans ce cadre local de l'expérience gestionnaire, la multiplicité des sites de possibles mises en commun des représentations des préférences collectives exprimant les intérêts en présence, est d'autant plus importante que dans ces lieux de coordination chacun peut, du fait de la proximité et de la connivence entre acteurs, interpréter une partition qui n'a généralement nul besoin d'être explicitée dans ses tenants et ses aboutissants réels.

La décentralisation affecte ce système non pas en sapant les bases mais en l'accomplissant : les nouvelles modalités de la gestion publique territoriale<sup>3</sup> ne sont-elles pas, de fait, un passage d'un état discret de façons de faire de la coordination en petits comités, à un état régularisé et élargi de ces modes de composition des positions représentées ? Les dimensions nouvelles ne sont-elles pas davantage à rechercher dans la conscience prise, par les instances responsables, d'un changement dans la société qui relativise la raison d'être et de faire de l'acteur public désormais concurrencé à l'interne et, de plus en plus, à l'externe par d'autres modes et opérateurs de la régulation sociale, parfois, plus en prise et en phase avec les dynamiques économiques, culturelles et sociales qui affectent les secteurs et imposent des reterritorialisations ?

---

2. D. LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4, 1991.

3. P. DURAN et J.-Cl. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, n° 46, 1996.

## VI) *Des leçons des expériences participationnistes*

Les préconisations du rapport Delmon, en matière de restauration d'une démocratie de proximité ouverte sur le mouvement associatif et l'expression populaire qui s'y constitue procèdent d'une vision politico-partisane consensuelle, celle d'une démocratie représentative pouvant et devant faire sa place à une expression participative des intérêts et des préférences. Elle procède d'une représentation historique de la démocratie française qui donne à observer la recherche périodique de forces et socles de sa stabilisation : du Programme de Belleville de Gambetta et ses « nouvelles couches », aux programmes assis sur la référence aux « nouvelles classes moyennes » ou au « nouveau groupe central » dont les débats politico-partisans de l'après-68 ont bruisé, récupérant les thématiques d'expérimentation de la gestion à proximité.

Il est sans doute ici moins important de définir précisément les périodisations de ces évolutions que de souligner les processus de la légitimation progressive du quartier comme scène privilégiée de la concertation et de la participation – conjoncture dont J. Ion et A. Micoud<sup>4</sup> ont tenté de présenter les conditions politico-culturelles de possibilité en évoquant un changement de référentiel national, de celui signifié par le principe « la République une et indivisible » à celui de la « participation généralisée ». En cette dynamique, avec l'installation de la scène en question et des acteurs appelés à s'y mouvoir, c'est finalement le scénario qui a tendu à s'écrire et à se normaliser.

Les réflexions d'ensemble sur les leçons tirées des expériences participatives dans le champ local demeurent rares et parfois un peu présomptueuses dans leurs tentatives de généralisation. Les observations de base peuvent avoir été partiellement obliérées aussi bien par des déficits de mise en contexte – alors même que les prises en considération de ces configurations d'ensemble sont sans doute nécessaires pour clarifier la portée des actions entreprises localement – que par des défauts dans l'identification des protagonistes en présence : des associations peuvent, par exemple, être des écrans ou des relais d'acteurs publics, et être appelées à signifier le peuple, dans une pratique institutionnelle d'une démocratie locale sous contrôle, voire d'une « démocratie sans le peuple ».

Les nouvelles thématiques qui qualifient la démocratie par la référence au caractère délibératif pourraient être utilement considérées pour expliciter les fondements et les pratiques gestionnaires qui s'y trouvent aujourd'hui associés. La montée des références connexes à la nouvelle donne communicationnelle et technologique ou aux réticularisations en cours des sociétés, nous incite à considérer les montées en puissance des *expertises* dans les montages des actions publiques comme dans le leadership politique local, les hommes politiques et leurs équipes<sup>5</sup> tendant à définir les bases d'un modèle actuel de ce que l'on peut signifier par le syntagme *l'intelligence politique*.

4. J. ION, A. MICOUD, « La commune entre l'État et le quartier », *Espaces et Sociétés*, n° 34-35, décembre 1980.

5. G. BAILEY, *Les Règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

### **VII) Des initiatives politiques en cause**

Si l'on peut parler d'une « crise de la représentation », il faut cependant noter que c'est là une référence un peu suspecte. Déjà par le fait de présumer un état antérieur qui aurait été, lui, normal au regard de l'état « pathologique » actuel. Il faut sans doute, en deçà et au-delà, pointer la situation compliquée dans laquelle l'acteur public se trouve conduit à agir : des conditions qui peuvent procéder d'une logique de double contrainte du fait de représentations confuses ou erronées du champ des possibles, voire d'injonctions contradictoires.

Ainsi, d'une part, le sens commun tend à faire de la proximité une condition de la bonne mesure évaluative des besoins ; des besoins que l'on pourrait, en cette perspective, croire susceptibles d'être observés par le seul fait de « regarder les choses telles qu'elles sont ». Les chercheurs ne peuvent, bien sûr, que stigmatiser ce qui permet une telle représentation spontanée : l'oubli du caractère toujours construit des besoins exprimés.

Ils souligneraient aussi – avec les décideurs – que la proximité peut seulement, le plus souvent, permettre de constater des effets localisés de causes qui sont lointaines ou globales. La thématique actuellement en vogue relative à l'exigence d'un point de vue « glocal » n'est-elle pas un reflet de la constatation d'une difficulté à faire la jonction du global et du local ?

D'autre part, la complexification des dispositifs d'action publique dans le nouveau cours partenarial et multiniveaux des configurations d'acteurs induit une dispersion des initiatives et des initiateurs, par là, également, des représentations des préférences sociales qui se trouvent de la sorte exprimées et prises en compte.

### **VIII) De l'intelligence politique « in situ »**

La problématique actuelle de l'action locale peut certes, pour partie, être référée à une double injonction – injonction à la rationalisation gestionnaire et injonction à la démocratisation dans les choix d'orientation –, mais elle est sans doute en premier lieu structurée sur les flottements, dans les représentations du champ social général, comme du champ particulier des acteurs, dont les sites institutionnels sont aujourd'hui le support. En effet, ne peut-on utilement prendre une mesure des défauts de compréhension (représentations du champ d'action que l'on peut dire biaisées ou distordues) comme de mémoire (oubli d'où l'on vient, et de ce que l'on a déjà fait) avec lesquels les décideurs publics doivent faire quotidiennement dans des institutions en recomposition ?

Les changements qui affectent le système politico-administratif se traduisent par une démultiplication et une obsolescence accélérée de références territoriales qui se surajoutent – pensons aux interterritorialités qui s'accumulent, de l'intercommunalité à la présente interrégionalité promue par la DATAR, et pensons aux références

des dispositifs de « développement local » entés sur les « pays », les « quartiers » ou les « métropolisations ». La recherche de conditions de coordination des préférences exprimées aux divers niveaux ne va pas de soi : sur le terrain, les modalités de fonctionnement d'une gouvernance multiniveaux, se mettent en place au coup par coup, non sans frottements interinstitutionnels et concurrences organisationnelles.

Les recompositions de la démocratie locale vers un état délibératif, elles, tendent à induire des disjonctions entre des secteurs d'action selon qu'ils sont accessibles ou non à l'intervention publique localisée. Dans cette perspective, le premier enjeu des décideurs peut être vu concerner moins le partage de la responsabilité publique que la recherche d'une compréhension par les citoyens des intentions du décideur. La représentation dominante de la démocratie tend à se charger, dans l'esprit des responsables publics, d'une fonctionnalité seconde : celle d'assurer une mobilisation faisant barrage à une solution hirschmanienne d'*exit* de certaines populations en situation critique, et d'abord, en ce sens, de constituer une pédagogie de la vie en société et de l'action décidable *in situ*<sup>6</sup>.

Dans un tel contexte général pouvant être dit incertain ou labile, on peut penser que les choses de la vie publique ne sont pas encore normalisées. L'examen attentif des situations particulières du vécu de la démocratie locale, au regard des solutions d'adaptation du lieu et au lieu de la part des décideurs publics est particulièrement utile pour évaluer les façons de voir, de dire et de faire *in situ*, en comprenant les raisons et justifications des dispositifs utilisés comme des modalités d'implication des populations.

### ***IX) Des élections municipales sous contraintes avec la démocratie en perspective ?***

L'incertitude sur les leçons à tirer d'un scrutin municipal est récurrente<sup>7</sup> mais semble accentuée en l'épisode 2001. Cette situation a sans doute des origines multiples dont la « surprise » (relative) de résultats prétendus décalés de ceux annoncés globalement et localement.

Au-delà des focalisations médiatiques sur des situations locales estimées emblématiques (ce qui se passe à Paris, ce qui peut se passer à Lyon ou à Toulouse à l'occasion de successions programmées) les difficultés des interprétations provien-

6. Ph. DRESSAYRE : « Le développement récent de l'intercommunalité ne sera-t-il qu'une occasion ratée de "réinventer la citoyenneté" locale en France ? On peut le craindre. Pourtant il représentait et constitue encore une exceptionnelle opportunité de mobilisation des publics autour d'enjeux et d'ambitions à l'échelle de leurs territoires de vie et d'appartenance » (« Intercommunalité : déficit démocratique ou tremplin politique », *La Lettre du cadre*, n° 181, décembre 1999).

7. J. PETAUX (dir.), *Géopolitique de l'Aquitaine*, Saint-Étienne, Golias, juin 2001.

nent de plusieurs séries de phénomènes qui amènent à avoir une vision floue de ce qu'il faut voir ou de ce qu'il faut regarder. Les résultats des élections locales ne sont jamais à sens uniquement local : les défaites de candidats membres du gouvernement peuvent être portées, le soir du scrutin, au discrédit de celui-ci, indépendamment des logiques localisées qui ont prévalu de site en site : rarement une personnalité peut effectivement remonter, par son seul prestige ou parce que promet son entregent au titre de retour sur investissement politique pour le site d'élection, une situation électorale fortement défavorable au départ (voir É. Guigou à Avignon, J.-C. Gayssot à Béziers, D. Voynet à Dole).

Déjà, dans la conception des campagnes électorales, les équipes engagées dans la compétition ont eu à choisir entre diverses perspectives : certaines « habituelles » entre accent national ou local, entendons aussi « politique » ou « locale » ; certaines nouvelles du fait d'innovations du type parité hommes-femmes.

En tout état de cause, la mobilisation sur des thèmes fonctionnels, tel celui des enjeux de la nouvelle donne de la coopération intercommunale et sa face identitaire associée aux « pays » ou sur des thèmes « communalisants » – au sens où Weber dissocie dans la fonction du *leadership* politique *sociation* des intérêts et *communalisation* expressive – en appelant de la nécessaire participation à la délibération de tous et de chacun, aggrave sans doute aussi dans le même mouvement la tension entre une professionnalisation accrue du métier politique et un affichage de la vocation du citoyen ordinaire à être le décideur de ses affaires dans la cité.

Lors de ce scrutin de nouvelles contraintes normatives ont pesé sur le jeu politique, sur le niveau organisationnel, celui des règles ou de la procédure, de la compétition politique : la parité hommes-femmes, la réduction du cumul des mandats expriment au niveau des normes institutionnelles les valeurs qui dans la société civile s'imposent comme « normales » au regard de l'ouverture des accès participationnistes aux postes et fonctions décisionnaires. Elles induisent des évolutions dans les façons de faire, déjà au sein des partis politiques pour la sélection des candidats qui seront présentés au scrutin de site en site et encore dans les répartitions des postes entre les associés-rivaux que sont toujours plus ou moins les membres des équipes qui vont ensemble devant les électeurs, qu'ils appartiennent à plusieurs partis politiques ou à plusieurs courants ou sensibilités présents dans toute formation partisane.

### **X) *De nouvelles injonctions participationnistes et des effets contextuels paradoxaux***

Les nouvelles injonctions participationnistes généralisées à une démocratie délibérative ne peuvent faire que l'abstentionnisme électoral croissant, sans parler des déficits eux aussi accrus d'inscription sur les listes électorales, ne soit pas une dimension demeurant à interpréter : le triplet notionnel hirschmanien *exit, voice, loyalty*, qui

permet de cadrer des raisons de stratégies expressives de réaction, ne permet pas pour autant de trancher sur ce qui est à stigmatiser : une question pour la démocratie dans nos sociétés différenciées ? une crise du politique ? un problème de communication sociopolitique ? la marque d'un intérêt diffus pour l'implication personnelle dans la vie publique ?

La conjonction de facteurs à effets paradoxaux (accroître les vocations électives – réduire les votations effectives), la place et le rôle des partis, la présence de leaders politiques ayant des équipes organisées, l'évaluation individuée de la prise en compte de leurs problèmes se traduisent par une prime à l'installation prolongée (J. Auxiette à la Roche-sur-Yon, A. Labarrère à Pau, etc.). Des inflexions peuvent bien sûr provenir de facteurs externalisés généraux : la dispersion actuelle de l'extrême droite, la redistribution potentielle des électeurs « écologistes », la robe des juges et la citation à comparaître (D. Strauss-Kahn, II. Emmanuelli, A. Juppé, J. Tiberi, et tous les autres...)

Les territoires fonctionnels de la nouvelle donne de la coopération intercommunale sont également un inducteur de situations locales paradoxales<sup>8</sup>. Pensons aux écarts dénoncés de l'expression de l'électorat et des effets dans la distribution des postes par exemple dans les communautés urbaines – à la CUB, comme à la communauté urbaine de Lyon (COURLY), à la communauté urbaine de Lille, voire à celle de Strasbourg – ou dans de très nombreuses villes en lesquelles les partages des bénéfices électoraux conduisent à des solutions qui dispersent l'autorité, voire le poids et le contrepoids<sup>9</sup>. Ce qui souligne encore plus les écarts manifestes des territoires fonctionnels de la gestion et des espaces politiques de la légitimité électorale individuée.

---

8. C. SORBETS, « Municipales 2001 : Un test de disjonctions politiques territoriales ? », Communication à la journée d'études de l'AFSP, Paris, juin 2001.

« 1<sup>er</sup> décalage : entre les sites de l'élection et donc de la légitimité politique, et les territoires des problèmes, ce qui est en rapport avec les évolutions de la coopération intercommunale de l'après 1999, après les lois Voynet et Chevènement et avant les futures possibles élections directes des responsables politiques des EPCI de 2007 (voir la commission de la décentralisation) et des "pays" ».

« 2<sup>e</sup> décalage : entre des territoires de vie qui eux aussi ont à voir avec les "pays" en ayant pour caractéristique de rendre obsolète la séparation ville-campagne, le rural se réduisant dans de l'urbain qui intègre aussi la ville (voir *Pouvoirs locaux*), les nouvelles donnes de la coopération intercommunale aboutissant à souligner aussi l'obsolescence des découpages inter-départementaux voire inter-régionaux (ex. le pays de l'Armagnac) »

« 3<sup>e</sup> décalage : les partis politiques ont une influence accrue dans les candidatures locales alors même que leur emprise sur la société décroît (voir DALTON *et al.*, "Parties without partisans") et que les dimensions personnelles connaissent une nouvelle vigueur d'une part et que des dimensions programmatiques notamment au regard de la participation sont dédifférenciées d'autre part. »

« 4<sup>e</sup> décalage : les dispositifs des leaderships politiques localisés apparaissent de plus en plus déphasés par rapport aux dimensions des traitements des problèmes (voir la gouvernance multiniveaux qui conduit à des logiques de projet de nature partenariale [voir les projets de développement durable] soutenues par une expertise professionnalisante dans l'action publique territoriale). Par exemple, dans le Pays Médoc ou dans le Pays Yonnais. »

9. Voir par exemple à Orléans ou à Chambéry.

\*  
\* \*

Au terme de cette série d'interrogations sur l'état de notre démocratie locale on peut soumettre à la réflexion de chacun trois de nos incertitudes et un constat d'ordre méthodique d'observateur de la vie politique locale au quotidien, d'un observateur rendu dubitatif par l'expérience.

La première est relative à la référence à un « déficit démocratique », à l'authenticité ou à l'intentionnalité de ceux qui l'évoquent. Cette régularité tendancielle de notre vie politique est bien une façon de dire, et de faire dire, des décideurs publics : chacun semble déplorer et apparaît ainsi stigmatiser une singularité récurrente et anormale de la citoyenneté en France ; on peut se demander toutefois si la difficulté à réduire cet état de choses n'est pas suspecte. La difficulté à corriger le défaut en question est notamment rapportée à des raisons *quasi techniques*, par exemple au fait que le site principal du problème de la participation citoyenne est vu se déporter au fil des évolutions politico-administratives. En fait n'est-ce pas, en fond, l'effet de la face cachée et actualisée de l'idéologie associée au modèle jacobin, celui d'une puissance publique reposant sur la prévalence de l'administration d'intérêt général par rapport au débat politique entre les intérêts particuliers ? Celui qui circonscrit du même coup les arènes et les voies d'accès aux scènes de la décision actualisant ainsi le système notabiliaire ?

La deuxième réflexion est relative à ce qu'est une bonne *posture* pour observer et peut-être comprendre ce qui se passe dans les moments électoraux dans le champ politique local. Il est sans doute nécessaire de pouvoir observer *de l'intérieur et au près* les dynamiques des jeux organisationnels et la constitution des enjeux de toute nature, même discursifs, pour évaluer les processus et formes localisées des situations de pouvoir avec leurs lignes particulières de développement. Ce qui peut être pointé c'est une conjonction de dimensions : une tendance à la professionnalisation du « métier politique » ; un certain désintérêt des citoyens ordinaires pour la chose politique ; et une augmentation du nombre de ceux qui aspirent à être élus. Au bout du compte les choses changent un peu : un peu par l'ouverture du jeu électif et peu au regard des positions constituées (par exemple, la règle de la parité hommes-femmes influe marginalement sur les attributions des fonctions de maires).

La troisième réflexion est alors relative à la fonctionnalité du discours politique et du discours des hommes politiques. Ne peut-on subodorer que les discours électoraux à finalité mobilisatrice – dont l'appel à la participation procède doublement, au titre de la recherche de soutien dans le moment électoral et de promesse expressive pour la durée de la future mandature – ne relèvent pas d'un jeu de surface qui amène à « perroquer » – à pérorer répétitivement – des mots d'ordre partagés ou des injonctions entendues ?

Enfin, le constat méthodique annoncé précédemment est relatif à l'application d'une règle à double face pour définir la problématique de la pratique de la démocratie locale en France : d'une part, il est utile de faire de la référence à l'acteur partisan

une dimension principale et de lui attribuer une fonctionnalité croissante dans la démocratie locale, dans le *moment de l'élection* ; et d'autre part, il convient de souligner la faible implication effective des partis politiques au niveau local au regard de ce qui donne sa *substance à la gestion* : un programme défini, une organisation d'un débat avec les citoyens. De la sorte, en premier lieu, pour comprendre les résultats électoraux et les distributions des postes directionnels dans les instances communales ou supracommunales, il est habile de se placer dans la perspective des organisations que sont les partis politiques et plus largement les dispositifs de pouvoir parce qu'ils donnent à voir la structure et l'assise des *leaderships* politiques territoriaux, dans le moment de la sélection des candidats comme dans celui de la conversion des ressources politiques en positions de pouvoir. Mais, après, demeure ouverte la question : que faire ? Et pour répondre, les représentants élus devront se mettre à l'écoute de l'opinion, d'aucuns diraient : à se faire « princes bureaucrates<sup>10</sup> ».

---

10. R. LAUFER et C. PARADEISE, *Le Prince bureaucrate*, Paris, Flammarion, 1982.

---