



Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide

Notre système politique est-il en train d'évoluer vers plus de participation ? C'est la question posée à Loïc Blondiaux, politologue à l'Institut d'études politiques de Lille. Selon lui, la France, marquée par son histoire, ne semble pas prête à dépasser le clivage entre démocratie représentative et démocratie participative. Sous des réalités disparates, la démocratie participative locale est plutôt conçue comme un remède à la crise de la représentation. Tirer profit des multiples initiatives, en consolidant les savoirs et les procédures, permettrait de faire avancer autant l'idée que sa réalisation.

Les apparences peuvent être parfois trompeuses. Il n'existe pas de thème politique plus consensuel aujourd'hui que celui de la démocratie locale. La loi dite de « démocratie de proximité » du 27 février 2002 était censée en constituer la première véritable manifestation législative. D'autres réformes sont annoncées en ce domaine, dans le cadre des lois de décentralisation en cours. Partout en France se multiplient aujourd'hui les initiatives à l'échelon municipal (conseils de quartier, budgets participatifs...) qui témoignent d'un regain d'intérêt pour la démocratie participative. Après plus de deux siècles de fermeture à la participation des habitants des gouvernements représentatifs locaux et de « monarchie municipale¹ » sommes-nous entrés dans une nouvelle ère de la politique locale ? Rien n'est moins sûr. Le vide, tant politique que conceptuel et procédural, caractérise aujourd'hui la réflexion en ce domaine dans notre pays.

UN VIDE POLITIQUE

Le principal malentendu porte sur l'idée même de démocratie locale. Sa retraduction en « démocratie de proximité » par les élus lors des débats parlementaires qui ont précédé la loi de février 2002 indique suffisamment que rien ou presque n'a changé dans la conception que la plupart d'entre eux se font du lien politique local. **Une conception dans laquelle l' élu reste le seul garant du débat démocratique et de l'intérêt général**, et rien ne saurait enrayer l'application stricte de la logique du gouvernement représentatif. À l'issue de ces débats, notamment au Sénat, les attributions des conseils de quartier ont ainsi été réduites à leur plus simple expression – tout au plus peuvent-ils être, dans les villes de plus de 80 000 habitants exclusivement, « *consultés par le maire et (...) lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville* » – et toute latitude laissée au

maire pour organiser comme bon lui semble de telles instances. Comment dès lors qualifier de « participative » une démocratie qui n'aboutit qu'à renforcer les élus ? Comment même parler de « démocratie » locale lorsqu'aucune véritable séparation des pouvoirs (législatif et exécutif) n'existe à l'échelon du gouvernement municipal, lorsque le carcan législatif qui entoure l'usage du référendum d'initiative populaire depuis 1995 rend celui-ci exceptionnel ou lorsque le transfert de pouvoirs vers les structures intercommunales s'accomplit sans souci aucun du suffrage universel ? Le « long refus de la démocratie participative locale » qui caractérise l'histoire des institutions françaises selon l'historien Pierre Deyon continue, malgré les apparences, à produire ses effets.

UN VIDE CONCEPTUEL

Tous les élus ne font pourtant pas de la résistance. Certains d'entre eux, une minorité toutefois, ont senti le besoin depuis quelques années de mettre en place différents dispositifs de sollicitation des habitants dans le cadre des politiques municipales. L'une des caractéristiques de la période actuelle, par contraste avec les expériences comparables des années 1960 et 1970 (Gam et autres Apu...) tient même à ce qu'il s'agit d'une participation recherchée par les élus, octroyée et non revendiquée par les habitants eux-mêmes ou les associations. Mais ce qui frappe dans ces expériences, c'est l'extrême diversité des motivations qui président à ces initiatives autant que la pauvreté des concepts qui sont mobilisés pour les penser. Au plan des motifs et dans la plupart de ces expériences, il n'est jamais sûr qu'il soit toujours correctement répondu à la question du pourquoi : pourquoi mettre en place des conseils de quartier ? Pourquoi vouloir que les habitants participent ? Parmi les argumentaires disponibles, il faut distinguer les arguments qui tournent autour du thème de l'efficacité : il s'agirait de prévenir le conflit dans la gestion des services publics ou la mise en place d'équipements ou d'infrastructures ; de faciliter l'application des décisions ; de favoriser l'émergence de solutions nouvelles par le recours à l'expertise d'usage des habitants... **Ici, le discours politique confine au discours managérial**. La question de la démocratie n'est pas toujours, loin s'en faut, en jeu. D'autres argumentaires évoquent la nécessité de mettre en place de telles structures : il s'agirait tantôt de trouver un remède à la crise de la représentation, tantôt de créer du « lien » social, de rapprocher élus et citoyens, de former des citoyens engagés par une forme de pédagogie poli-

tique active... Ici, la démocratie participative est pensée comme un palliatif, comme une urgence sans que pour autant l'idée d'un quelconque transfert de pouvoir aux habitants soit en jeu. Cette dernière motivation n'est de fait pas la plus répandue. Rares sont les élus qui tiennent un discours sur la nécessité de concevoir sur un nouveau mode l'action publique, d'inscrire les citoyens dans le processus de décision, de repenser la division du travail politique dans nos sociétés. Y compris pour les élus les plus engagés, la participation des habitants est toujours pensée comme un complément de la « démocratie représentative » et non comme son dépassement. Il en résulte des différences sensibles dans la manière dont les publics de ces expériences sont sollicités : tantôt en tant qu'usagers auxquels on délivre des services ; tantôt en tant qu'habitants dont on recherche l'avis mais que l'on assigne à un territoire et dont on maintient les délibérations à l'horizon du quartier ; beaucoup plus rarement en tant que citoyens auxquels on donnerait la possibilité de s'exprimer sur l'opportunité des projets, de monter la discussion en généralité, de faire de tout simplement de la politique.

Il s'ensuit qu'au sein même de ceux qui se réfèrent à cet idéal de démocratie participative, les concepts restent remarquablement pauvres et flottants. Il est frappant de constater l'abandon dans ce vocabulaire de toute référence à l'idée de « démocratie directe » ou d'autogestion. Un concept, aujourd'hui florissant dans le monde anglo-saxon et au Québec, comme celui de « démocratie délibérative »² reste lui aussi étrangement absent de nos débats (ce concept fait reposer la légitimité de la décision politique sur l'accord intersubjectif auquel les citoyens peuvent parvenir dans l'espace public, la force du meilleur argument devant prévaloir). La seule grille conceptuelle un peu stable qui se soit imposée distingue différents niveaux d'implication des habitants selon leur degré d'intensité : information, consultation, concertation et cogestion. Elle est issue de la sociologie des organisations des années 1960 et directement issue de la pratique. Elle ne fixe aucun cadre normatif. Tout se passe comme si nous étions condamnés à opposer de façon binaire démocratie représentative et démocratie participative alors même que ce dernier concept reste en pratique à définir, comme un fourre-tout théorique dans lequel semblent vouloir se reconnaître des acteurs dont les intentions divergent parfois du tout au tout.

UN VIDE PROCÉDURAL

Ce qui frappe dans la situation française actuelle c'est aussi et enfin l'absence de stabilisation des procédures dans l'espace et dans le temps. Des appellations semblables servent ainsi à désigner des dispositifs très différents : comment comparer le budget participatif tel qu'on l'entend à Paris (où il s'agit d'organiser en amont de la procédure budgétaire une série de consultations dans les quartiers qui ne lient pas les autorités), à Morsang-sur-Orge (où des enveloppes de quartier en forme de crédits d'investissements sont laissées à la responsabilité des conseils) ou à Porto-Alegre dont tous se réclament ? En matière de conseils de quartier, peut-on comparer de la même manière un dispositif qui repose sur les réunions régulières de groupes d'élus et de personnalités cooptées délibérant à huis-clos des affaires du quartier (comme à Lille) avec des structures ouvertes au public dans lesquelles une partie des conseillers est tirée au sort et dont le président est élu par les conseillers (comme dans le XX^e à Paris) ?

Tout se passe comme si, et la loi du 27 février 2002 ne fait qu'entériner cette situation, les initiatives se multipliaient sans consolidation des savoirs et des procédures, dans une situation d'improvisation et une absence de transparence laissant une latitude très forte aux maires pour penser et aménager les dispositifs. Le faible écho rencontré auprès des municipalités par les tentatives de structuration intellectuelle et politique de ce mouvement (les chartes proposées par des associations comme l'Adels ou le Carnaq), le recours croissant à des « professionnels de la concertation » (cabinets et évaluations), l'absence presque générale de dispositifs d'évaluation (hormis quelques rares exemples d'Observatoires de la démocratie locale comme à Poitiers ou Paris), l'absence de ressources politiques des adjoints chargés de la démocratie locale : tout conduit à maintenir cette hétérogénéité des dispositifs qui peut laisser prise au soupçon et cette absence d'institutionnalisation qui conduira à terme à fragiliser les expériences y compris les plus innovantes et à menacer l'idée même de démocratie participative locale. ■

Loïc BLONDIAUX

1. Albert Mabileau, « À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

2. Voir L. Blondiaux et Y. Sintomer, *L'impératif délibératif*, Politix, n° 57, 2002.