A la recherche d'une communauté perdue: les usages de la proximité dans le discours participatif en France

Christophe Premat

▶ **To cite this version:**

Christophe Premat. A la recherche d'une communauté perdue: les usages de la proximité dans le discours participatif en France. Argumentum. Journal of the Seminar of Discursive Logic, Argumentation Theory and Rhetoric, 2006, 2006/2007 (n°5), pp.59-78. halshs-00156899

HAL Id: halshs-00156899
https://shs.hal.science/halshs-00156899

Submitted on 24 Jun 2007

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.

À la recherche d'une communauté perdue : les usages de la proximité dans le discours participatif en France

PREMAT Christophe
Institut d'études politiques de Bordeaux
Centre d'Etude de recherche sur la Vie Locale (CERVL)
cpremat2000@yahoo.fr

Résumé :

La mise en scène de la proximité est devenue un poncif classique du discours politique français. En effet, dans le contexte de la décentralisation, le registre de la proximité permet aux élus locaux de maîtriser l'agenda participatif et de faire des instruments de participation locale des véritables outils de communication. La participation est invoquée dans le sens d'une meilleure concertation et d'une meilleure définition des politiques publiques. Au-delà de cette évolution circonstancielle, les discours politiques révèlent une passion politique spécifique pour le local, la participation locale renvoyant à une symbolique de la communauté qui a existé autrefois et que le registre de la proximité feint de redécouvrir à une époque où les territoires politiques locaux ont une importance grandissante.

Mots-clés : proximité, participation, autogestion, référendum local, communauté, élu, signification imaginaire

Title : In search of a lost community: the use of the neighbourhood in the participative speech in France

Summary :

The stage setting of the neighbourhood became a classic commonplace of the French political speech. Indeed, in the context of the decentralization, the register of the neighbourhood allows the local elected members to control the participative diary and transform instruments of local participation into real tools of communication. The participation is called in the sense of a better dialogue and a better definition of public policies. Beyond this incidental evolution, the political speeches reveal a specific political passion for the local scale, the local participation sending back to a symbolism of the community which existed formerly and which the register of the neighbourhood pretends to rediscover in a time when the local political territories have a growing importance.

Key words : neighbourhood, participation, self-organization, local referendum, community, local representatives, imaginary signification.

« Nous devons désormais nous fixer une ligne claire pour l'action publique : toujours partir des besoins des citoyens et regarder ensuite à quel échelon il convient de se placer pour répondre à ces besoins, en privilégiant la proximité et en unissant les efforts pour mobiliser les moyens nécessaires à l'efficacité. C'est en effet la proximité qui permet l'écoute, le dialogue et la participation, sans lesquels il n'est pas de démocratie vivante, et sans lesquels il n'est pas non plus de démocratie efficace, capable de proposer des services publics et des équipements adaptés aux réalités et aux exigences du plus grand nombre » déclarait le Président Jacques Chirac lors d'un discours proféré à Nîmes le 25 octobre 2001, en remerciement au message d'accueil du maire de cette ville. La proximité et l'efficacité sont devenues des référents obligés du discours politique sur la démocratie locale et l'action publique, le système représentatif évoluant au plus près des besoins des citoyens. La participation désigne l'association des citoyens à l'élaboration et à la définition des politiques publiques, elle n'a pas la même résonance lorsque l'on se place du point de vue de l'élu local ou du point de vue du citoyen. Coupler la participation et la proximité permet de renouer avec une vision idéaliste de la communauté locale, étant perçue en France comme un rapport harmonieux entre les élus et les administrés. Dans ce discours adressé à un élu local, le Président part d'un « nous » de solidarité identifiant la tâche des élus de la République devant être au plus proche des besoins de leurs administrés.

Il existe une construction de la réalité locale, présentant la « proximité » comme l'équation parfaite de la représentation, mettant en rapport les représentants aux représentés, sans que les outils de cette proximité ne soient explicitement nommés. Nous souhaiterions caractériser cette construction symbolique de la réalité locale et comprendre la manière dont elle innerve le discours politique en France.

Le renouveau de la démocratie locale clamé dans les discours politiques masque une captation de l'espace public local au profit des élus locaux que nous souhaiterions analyser dans un premier temps. Il ne saurait exister une participation en dehors du rôle médiateur de l'élu, d'où l'intérêt pour lui de reprendre à son compte le discours sur la participation et la proximité. Puis, dans un deuxième moment de notre réflexion, en nous concentrant sur les discours présidentiels portant sur la démocratie locale, nous pourrons identifier la façon dont cette construction de la réalité locale est présentée et ce qu'elle met en évidence. Le registre de la proximité mêle la sphère privée des besoins et la sphère publique : le citoyen est tout autant considéré comme usager, c'est-à-dire comme consommateur de politiques publiques qui concernent son environnement local. Le défi de la démocratie locale consisterait alors à satisfaire cette double demande. Quelle est la signification imaginaire du « local » dans le discours de la proximité ? Nous évoquerons en dernier lieu les symboles politiques mobilisés à travers cette mise en scène de la proximité.

I) La maîtrise de l'agenda participatif par les élus locaux

Participer à un événement au sein d'un collectif signifie prendre part à cet événement et donc en être une partie. Cette partie suppose qu'il y en ait d'autres afin que le collectif soit la somme vivante de ces diverses participations souvent inégales. La proximité incarne plutôt le contact et la fréquentation entre les personnes. Ainsi, la mise en relation de la participation et de la proximité évoque la possibilité pour les citoyens d'être associés aux décisions des élus locaux, ou du moins d'être consultés. En fréquentant les citoyens de leur commune ou de leur canton, les élus traduisent leurs demandes et les convertissent en propositions politiques. La dynamique de la proximité s'opère suivant cette « traduction » (Serres, 1974) ou ce passage entre la demande citoyenne et le système politique possédant ses codes propres. Les élus ont pour rôle d'informer et de transmettre aux citoyens d'une part les résultats de leur action, d'autre part les politiques publiques décidées au niveau auquel ils appartiennent. Le langage de la proximité se traduit souvent par le langage de la ressemblance qui fut l'une des manifestations de la philosophie de la représentation repérée par Hannah Pitkin (Pitkin, 1967). En ressemblant aux électeurs, les élus sont susceptibles d'imposer leur légitimité, ils voient la démocratie avant tout comme un lien constant avec leurs électeurs. La proximité s'entend d'une part en un sens spatial pour désigner le territoire de fréquentation de l'élu et d'autre part pour qualifier la similitude des intérêts des élus et des électeurs. En France, cette rhétorique de la proximité a été soigneusement associée à celle de la participation, comme en témoigne la loi du 27 février 2002 dite

« Démocratie de proximité » qui rend obligatoires les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants. Cette assimilation de la participation et de la proximité est problématique, car comme le souligne un élu local d'Arcueil, ville ayant mis en place des dispositifs participatifs, « au nom de la proximité, on dit aux gens : occupez-vous de tout qui est proche, mais les grands sujets politiques nationaux sont décidés à un autre niveau. C'est un dessaisissement du droit des citoyens à intervenir sur le choix politique du pays »[1]. Pour cet élu, la proximité n'est pas une nouvelle façon de faire de la politique, elle introduit une confusion entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Selon lui, la responsabilité des élus doit faire prévaloir l'intérêt commun et la proximité ne doit pas l'empêcher de prendre des décisions. La proximité n'est pas la condition de possibilité de la participation, preuve en est l'intervalle de dix années séparant les premières lois de décentralisation de 1982 des premières lois sur la participation des habitants en 1992. En l'occurrence, le tableau n°1 présente les dernières lois en matière de participation des habitants à la vie locale ainsi que les textes internationaux préconisant la participation des habitants aux décisions affectant l'environnement.

Tableau n°1 : Textes législatifs sur la démocratie locale en France

Dates importantes pour la codification de la participation locale	Textes de loi portant sur la consultation et le référendum locaux	Les textes internationaux sur l'environnement et la participation du public aux décisions	Autres instruments de démocratie locale
1971	Loi n°71-588, référendum local décisionnel pour la fusion de communes	Première Convention du Conseil de l'Europe (1985), charte de l'autonomie locale (article 5)	Loi n°78-753 du 17/07/1978 relative à l'accès aux documents administratifs Loi n°83-630 du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau)
1992	Loi n°92-125 du 6 février 1992 sur les « consultations locales » possibles sans effet contraignant -Décret n°93-222 du 17 février 1993 mentionnant la consultation des électeurs sur proposition du Conseil municipal	-Sommet de Rio, proposition 10 -10e conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (La Haye, 15 et 16 septembre 1993)	Commissions extra-municipales instituées par la loi du 6 février 1992
1995	Loi n°95-115, initiative populaire locale « consultative » reconnue pour la	Charte de la concertation (5 juillet 1996)	Loi n°92-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

[1] Entretien réalisé le 14/12/2003 par nous avec un élu local de la commune d'Arcueil.

	première fois		Création de la Commission Nationale du Débat public
1999	Loi n°99-533 du 25 juin 1999 étendant aux EPCI (établissements intercommunaux) la possibilité d'initiative	Convention d'Aarhus (1998) sur la « participation du public »	
2003	Loi n°2003-705, le référendum local décisionnel ainsi que le droit de pétition reconnu pour chaque collectivité territoriale (acte II de la décentralisation)		Loi n°2002-276 du 27 février 2002 instituant les Conseils de quartier obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants
2004	Loi n°2004-809 du 13 août 2004 sur les responsabilités locales		
2005			Charte de l'environnement, article 7

Source : d'après le livre de Sandrine Rui, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique,* (Paris, éditions Armand Colin, 2004) et des recherches personnelles

Depuis 1992, la démocratie locale a fait l'objet de nombreux textes législatifs ; en outre, des instruments de participation ont été définis, même s'il existe un hiatus entre la participation et la décision. Comme le relève à juste titre Michel Falise, « il n'y a pas -il ne peut y avoir- de participation, au sens juridique du terme, au pouvoir des autorités municipales ; on ne peut pas parler de « co-gestion » des affaires publiques, co-gestion qui relèverait à la fois, et sur le même plan, des élus d'une part et, d'autre part, des citoyens et organisations représentant, d'une façon ou d'une autre, l'ensemble de la société. Et cependant, ces citoyens et organisations peuvent non pas participer juridiquement, mais apporter une *contribution*, c'est-à-dire en quelque sorte prendre part, partager le pouvoir sur les affaires publiques » (Falise, 2003 : 56). Le lien entre la participation et la décision ne se mesure qu'en termes d'influence et est rarement formalisé par un vote, sauf pour le cas du référendum local qui est décisionnel depuis la loi du 2 août 2003[2]. Michel Falise est, en tant que maire-adjoint de Lille depuis 1995 et président délégué du Conseil communal de concertation, en charge des questions de démocratie participative. Pour un élu, il est évident que la participation ne peut être conçue comme contraire à la représentation, sinon il n'y aurait aucun sens à l'élection. Le fait que le pilotage de la

[2] L'histoire du référendum local est celle d'une régression juridique puisque l'outil a été pratiqué à la fin du XIX^{e} siècle avant d'être banni juridiquement car contraire aux principes du gouvernement représentatif local et de la loi du 5 avril 1884 déterminant le cadre des élections locales au suffrage universel direct. Le référendum avait été reconnu décisionnel par la loi du 16 juillet 1971, en cas de consultation des électeurs sur des questions de fusion communale.

démocratie participative ait été institué dans de nombreuses communes, de nombreux départements et dans de nombreuses régions, n'est pas anodin. La participation fait l'objet d'une politique publique particulière, car elle touche à la mise en œuvre d'une démocratie vivante et incarnée. Le problème est que derrière la symbolique participative, il existe un faisceau d'instruments qui n'ont pas les mêmes effets sur le système politique.

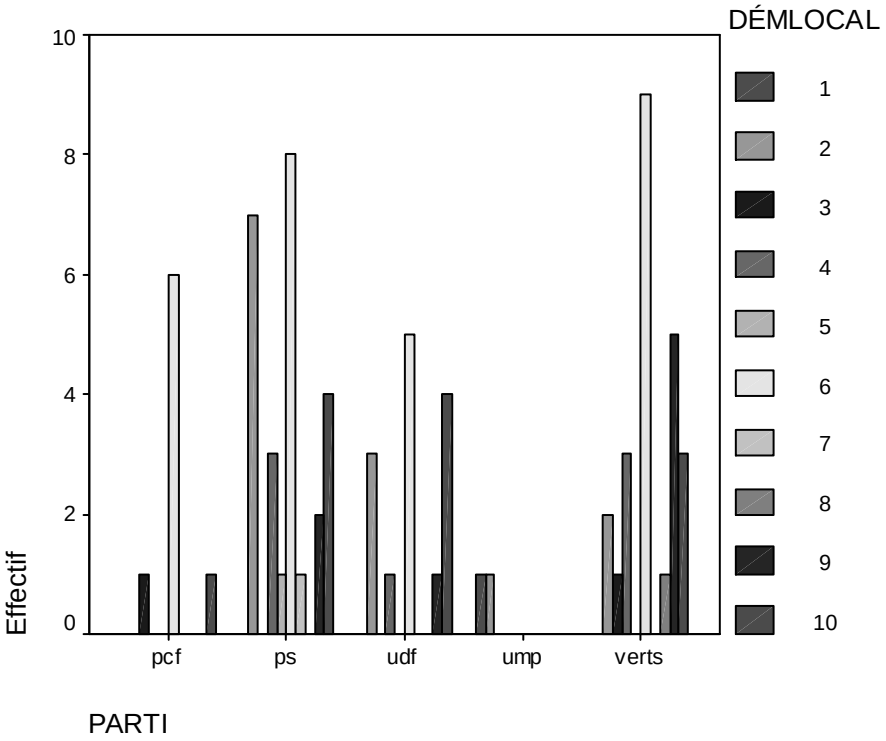
Robert Foucault avait tenté dans les années 1970 de définir une philosophie globale de la participation Le terme de « démocratie participative » ne figure d'ailleurs pas dans ses analyses, en revanche nous trouvons à plusieurs reprises le terme de « participationnisme » incarnant la doctrine de « l'Alliage » qu'il prône entre toutes les parties prenantes. « Pour nous, écrit-il, la participation, c'est la restitution. La restitution à chacun de se part, de son rôle, de sa place, de ses intérêts, de ses biens, de ses droits. De ses responsabilités. Et de ses devoirs… » (Foucault, 1975 : 29). Ainsi, ce n'est pas tant la contribution qui définit la participation mais la restitution, car la philosophie de la participation est conçue ici à travers une visée critique du système représentatif. La conjugaison entre une vision de la proximité et le pilotage des outils de démocratie participative illustre à la fois un changement de mentalité et de lexique. Il s'agit de consulter et d'associer les habitants aux décisions locales qui affectent leur environnement. Les questions d'environnement et d'aménité locale ont pris beaucoup plus de relief dans une société dite post-industrielle (Inglehart, 1977)[3].

Lors d'une enquête individuelle effectuée[4] auprès d'une population de militants et de sympathisants de cinq partis politiques à Bordeaux, nous avons mesuré la façon dont les répondants percevaient le lexique de la démocratie locale et le deuxième acte de la décentralisation de 2003. Le questionnaire était composé de neuf questions permettant d'identifier le profil sociologique des répondants et leur position par rapport au parti politique qu'ils soutenaient. La question n°7 portait sur la définition de la démocratie locale, question pour laquelle les réponses ont été codées afin de saisir la manière dont les répondants ont perçu la notion de démocratie locale. Le tableau n°2 donne une idée des différentes réponses proposées en fonction de l'affiliation partisane des répondants.

Tableau 2 : enquête sur la perception de la démocratie locale dans les thèmes de campagne des élections cantonales et des élections régionales à Bordeaux en 2004

[3] Selon Inglehart, les sociétés occidentales ont connu un changement de valeur à la fin des années 1960 et au début des années 1970. À partir d'enquêtes effectuées dans plusieurs pays, il a pu constater que les questions de sécurité économique et d'emploi n'étaient plus prioritaires pour les classes moyennes et qu'elles avaient laissé la place à des questions environnementales. Cela explique en partie la montée des partis écologistes dans les années 1980.

[4] La méthode de sondage utilisée a été le sondage de « réunion » (Seidler, Meyer, Mac Gillivray, 1976) consistant à disperser les questionnaires dans une salle de meeting afin d'obtenir une variation plus importante du profil des répondants. Au cours de ces cinq meetings, 74 personnes ont répondu. Le retour des questionnaires des sympathisants et des militants de l'UMP est insuffisant pour avoir une indication des réactions des personnes proches de ce parti.



Légende :
Les chiffres de 1 à 10 indiquent les thèmes proposés par les répondants
1= "vie locale"
2= "relations entre élu et citoyen"
3= "le pouvoir des élus locaux devrait être limité"
4= "consultations locales"
5= "information"
6= "conseils de quartier"
7= "plus de pouvoir pour le maire"
8= "initiatives associatives"
9= "la démocratie locale n'existe pas"
10= "sans réponses"

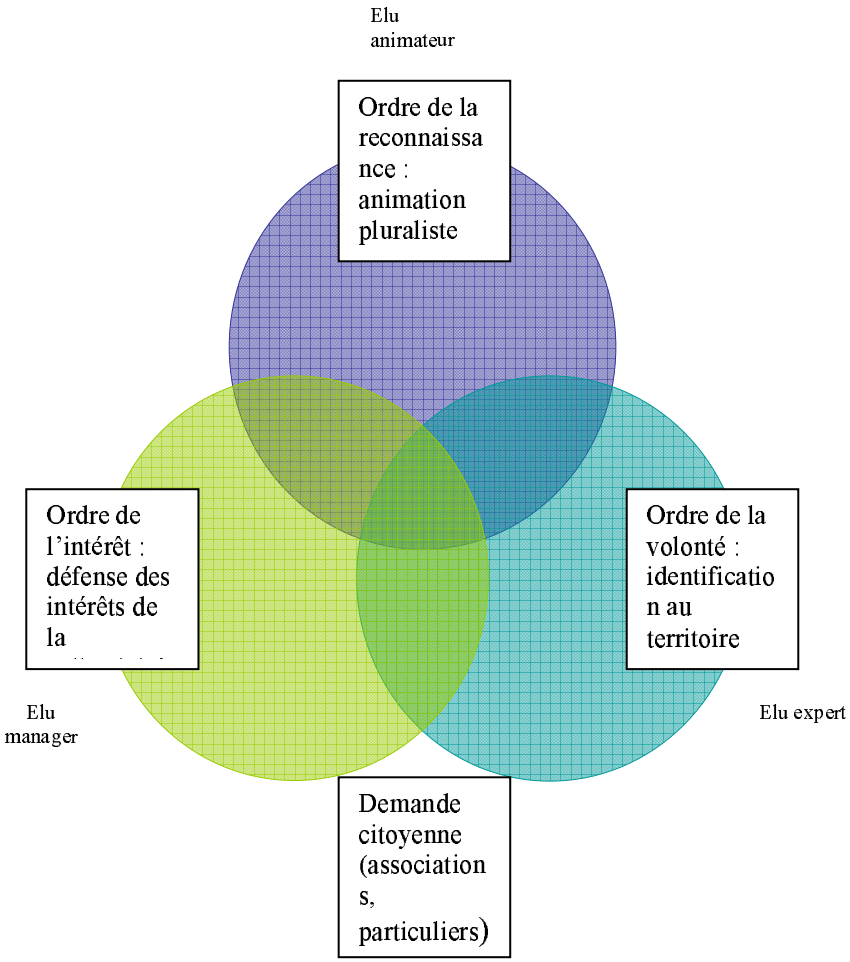
Source : recherches personnelles (février et mars 2004)

La grande majorité des répondants ont identifié démocratie locale et conseils de quartier, puis vient en deuxième position le lien entre les élus et les administrés. Le questionnaire met en évidence la position des élus locaux, qui, quelle que soit leur appartenance partisane, avaient à 53% souscrit à la définition de la démocratie locale par les conseils de quartier. Il est à noter la faiblesse de la visibilité de la consultation ou du référendum local dans les réponses, la participation renvoyant à un lien social qu'il faut recréer. Cette exclusion du référendum local a été confirmée dans une série d'entretiens que nous avons pu avoir auprès d'élus locaux sur la question de la démocratie participative. Comme le remarque un élu au Conseil général de la Gironde, « la démocratie participative suppose la consultation des habitants *via* des ateliers d'habitants ou des commissions spéciales avant la décision des élus. On associe les gens à l'élaboration des décisions […] Je suis pour la démocratie participative, je suis contre le référendum. Un élu est élu pour prendre des décisions, sinon il ne sert à rien. Les référendums signifient le désengagement des élus. Pourquoi ne pas faire des référendums par l'intermédiaire des préfets ? On n'aurait plus besoin d'élus. Le référendum local me semble une mauvaise chose, peu adaptée à la complexité des problèmes »[5]. On retrouve ces positions dans de nombreux discours, car la participation renvoie à une mixité, c'est-à-dire à une concertation entre les

[5] Entretien réalisé le 02/02/2005 avec un conseiller général de Gironde, Bordeaux.

élus et les administrés, un travail de coopération qui n'est jamais une co-décision. L'élu accepte d'expliciter son rôle et d'accompagner ce processus, mais il ne veut en aucun cas avoir un rôle secondaire dans le maniement de ces instruments de participation. La suspicion qui pèse sur toute forme de mobilisation en dehors du cadre représentatif explique l'interprétation que les élus locaux font de la démocratie participative. Celle-ci est vue comme un approfondissement de la démocratie représentative et entre en conflit avec une conception directe de la démocratie. C'est un aspect important de la dimension épistémologique de la représentation qui n'est pas seulement figuration et délégation, mais aussi animation du lien social. Le schéma n°3 permet d'identifier les divers rôles sociologiques que l'élu local peut adopter.

Schéma n°3 : le travail de représentation « locale » en France



Source : d'après le livre de Sandrine Rui, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique,* Paris, éditions Armand Colin, 2004, p. 202.

La démocratie participative fait circuler ces trois figures, elle n'est pas pour autant formulée de manière précise, ce flou permettant aux citoyens d'identifier leur place au sein de cette configuration. Comme l'écrit Sandrine Rui, « dans notre démocratie, tout processus décisionnel renvoie toujours à un ordre institutionnel symbolique constitué de "places vides" que des acteurs empiriques peuvent occuper dès lors qu'ils remplissent les conditions pour le faire –conditions elles-mêmes fixées par cet ordre symbolique » (Rui, 2004 : 155). Ainsi, la démocratie participative désigne cette possibilité de subjectivation du lien politique, c'est-à-dire qu'elle offre au citoyen les moyens de passer d'un ordre de la volonté à celui de la reconnaissance. L'action des élus locaux consiste à traduire concrètement en politiques publiques la demande citoyenne qui a émergé. Le travail de représentation légitime

certaines mobilisations au sein de l'espace public, à condition qu'elles ne soient pas totalement extérieures ou contradictoires avec les principes du gouvernement représentatif. La participation n'est pas déterminée dans sa définition, elle renvoie à une pluralité d'actions et de liens sociaux : les élus locaux, lorsqu'ils sont animateurs, coordonnent les initiatives citoyennes. En fait, la participation locale tend à devenir une norme du discours politique français.

II) La passion politique pour le local

La participation locale est un symbole renvoyant à deux significations imaginaires entrelacées, d'une part celle d'une communauté solidaire et d'autre part celle d'un *locus* propice à ce mode de fonctionnement. Selon Cornélius Castoriadis, la signification est « un faisceau indéfini de *renvois* interminables à *autre chose que* (ce qui paraîtrait comme immédiatement dit). […] La signification pleine d'un mot est tout ce qui, à partir ou à propos de ce mot, peut être socialement dit, pensé, représenté, fait » (Castoriadis, 1975 : 359-360). La signification imaginaire renvoie à l'imaginaire social qui institue les significations des choses pour un groupe social donné. Dans la culture politique française, la participation locale renvoie à la commune (Vandelli, 2000 : 6-7) pour laquelle il existe un attachement profond. La commune définit en fait le cadre idéal de la participation. Les maires, en tant qu'administrateurs des communes, sont les élus locaux revendiquant le plus une interprétation de la démocratie participative. La mise en scène de la proximité dans le discours politique permet d'installer un véritable « chronotope » (Bakhtine, 1996) de la vie locale, c'est-à-dire un espace-temps local.

Nous nous sommes appuyé sur quatre discours présidentiels évoquant la réalité de la démocratie locale pour analyser la manière dont la proximité a été mise en scène, le tableau n°4 définissant le lieu et les circonstances de ces discours.

Tableau n°4 : les discours présidentiels sur la démocratie locale entre 2000 et 2002

Lieu et date du discours présidentiel	Destinataires et Circonstances du discours présidentiel
Rouillac, 21 septembre 2000	Maires de la Charente, discours de campagne référendaire
Nîmes, 25 octobre 2001	Maire de Nîmes et aux élus locaux présents, pré-campagne électorale
Rouen, 10 avril 2002	Assises des libertés locales, discours de campagne présidentielle
Troyes, 14 octobre 2002	Maire de Troyes et élus locaux, préparation de l'acte II de la réforme de décentralisation

Source : Archives du site de l'Elysée

Il faut rappeler que le contexte des discours de 2002 sur la démocratie locale est destiné en filigrane à préparer la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République. L'étude du lexique de ces discours a été effectuée à l'aide du logiciel d'analyse sémantique Tropes afin de repérer les thèmes récurrents et la construction de ces discours sur la démocratie locale qui sont pris dans un contexte similaire.

Tableau n°5 : Analyse de la dynamique discursive des discours présidentiels sur la démocratie locale

Discours présidentiels	Verbes[6]	Champ lexical du territoire	Structure du discours (type de scénario)	Champ lexical de la démocratie locale
Rouillac (2649 mots)	95 verbes déclaratifs	6 occurrences du territoire (pris en tant qu'adjectif ou	Discours dont les thèmes	5 occurrences, association

[6] Le logiciel distingue quatre types de verbes, les verbes exprimant des actions (factifs), ceux indiquant un état ou une notion de possession (statifs), ceux exprimant une déclaration sur un être, un état, un objet (déclaratifs) et ceux qui sont des actes de langage (performatifs).

	(24,4%), 171 verbes factifs (43,8%), 121 verbes statifs (31%), 3 verbes performatifs (0,8%)	en tant que nom) Territoire associé à mission, action publique, cohésion sociale, lien entre les hommes	portent principalement sur des sujets de politique et de société (166 références, 43 occurrences du terme « démocratie », 13 références au citoyen, 21 au vote, 9 au référendum)	avec vitalité, proximité, participation, citoyenneté, dialogue social, référendum local, référendum d'initiative populaire
Nîmes (2135 mots)	137 verbes factifs (47,7%), 74 verbes statifs (25,8%), 72 verbes déclaratifs (25,1%), 4 verbes performatifs (1,4%)	Territoire associé à l'action des collectivités locales (fiscalité et développement)	Politique et société (129)	3 occurrences de la démocratie locale, 2 occurrences des « libertés locales » et 1 référence au « dialogue local »
Rouen (2708 mots)	189 verbes factifs (48,3%), 107 verbes statifs (27,4%), 92 verbes déclaratifs (23,5%), 3 verbes performatifs (0,8%)	7 occurrences du territoire (vie, communication, politique de la ville)	Politique et société (146)	3 occurrences de la démocratie locale, 1 du référendum local, 2 des libertés locales)
Troyes (3875 mots)	267 verbes factifs (48,6%), 154 verbes statifs (28,1%), 123 verbes déclaratifs (22,4%), 5 verbes performatifs (0,9%)	6 occurrences du territoire (action économique, vie)	Politique et société (199 références)	5 occurrences des libertés locales, 3 de la démocratie locale et de la démocratie de proximité, 1 du référendum local

Source : Recherches personnelles à l'aide du logiciel Tropes

Lorsque nous comparons ces discours, sachant qu'ils s'inscrivent au sein d'un contexte législatif particulier (voir tableau n°1)[7], nous repérons clairement le champ lexical de la démocratie locale. Cette dernière est essentiellement décrite par des verbes statifs (l'état de la démocratie locale) et des verbes déclaratifs (déclarations sur le fonctionnement de la démocratie locale). Le contexte

[7] Les discours de Rouen et de Troyes sont postérieurs à la loi du 27 février 2002 sur la « démocratie de proximité ». Le discours de Troyes vise la préparation du projet de décentralisation du gouvernement Raffarin.

politique est déterminant en ce que les discours du Président en période de cohabitation et de campagne électorale sont beaucoup plus axés sur la volonté d'approfondir l'état de la démocratie locale. À ce titre, le discours de Rouillac est plus explicite sur les instruments de la démocratie locale et sur l'insertion du référendum local[8], alors que le discours de Troyes est plus prudent et mentionne la possibilité du droit de pétition et de référendum local pour les habitants désireux de faire entendre leur voix. Le « local » est perçu dans sa dimension exemplaire de possibilité et d'animation par les élus locaux. Ainsi, dans le discours de Rouillac, en s'adressant aux élus locaux charentais, le président déclare les propos suivants : « la démocratie locale a valeur d'exemple. C'est grâce à vous que la démocratie signifie service, proximité, participation au lieu d'être seulement une idée, un rite, un moyen d'organiser la compétition pour le pouvoir ». Tous les discours sont organisés en fonction de l'idée que la démocratie locale est une démocratie vivante, de participation et de solidarité entre les habitants. Les catégories de citoyen et d'habitant sont convoquées simultanément, la sphère locale renvoyant au domaine privé.

Ce carrefour lexical est au centre de la dynamique discursive, à savoir « l'entrelacs » ou le « chiasme » (Merleau-Ponty, 1964 : 172-204) entre la sphère publique et la sphère privée. Castoriadis, dans *Les Carrefours du Labyrinthe VI,* définit la différence entre trois types de sphères humaines, la sphère du privé/privé (l'*oikos,* c'est-à-dire la sphère domestique), la sphère du privé/public (l'*agora*, c'est-à-dire le lieu où je rencontre les autres), et la sphère du public/public (l'*ecclésia,* où les décisions se prennent) (Castoriadis, 1999 : 152). Le discours sur la démocratie locale relie les sphères du privé/public et du public/public : il s'agit de s'adresser aux habitants pour les solidariser de l'action des élus locaux, puisque ce sont ces derniers qui décident, même si le référendum local décisionnel offre la possibilité aux habitants de faire des incursions exceptionnelles dans cette sphère publique/publique. L'élu local est celui qui agit directement pour que la sphère privée/publique soit plus harmonieuse. Autrement dit, le discours sur la démocratie locale n'énonce en aucun cas la nécessité d'une citoyenneté plus forte dotée d'instruments de participation directe, mais plutôt celle d'une solidarité plus forte entre les habitants et les élus locaux. L'habitat, qui renvoie au domaine de la sphère privée/privée et de la sphère privée/publique est caractéristique de la vie politique locale : les habitants peuvent se plaindre, éventuellement se mobiliser pour faire part de leurs revendications aux élus locaux. La symbolique de la démocratie locale se situe dans cette frontière ; on sait qu'en grec, le *symbolon* indique les deux faces d'un même objet et ce qui les fait tenir ensemble (Aristote, 1989, 78): le lien entre l'habitat et le territoire local est judicieusement mis en valeur dans les discours sur la démocratie locale. Castoriadis effectue une distinction centrale entre le symbolique et l'institution. « Les institutions, écrit-il, ne se réduisent pas au symbolique, mais elles ne peuvent exister que dans le symbolique, elles sont impossibles en dehors d'un symbolique au second degré, elles constituent chacune son réseau symbolique » (Castoriadis, 1975 : 174). Les symboles (les signifiants) sont attachés à des signifiés (des représentations) : la symbolique de la démocratie locale fait surgir la poétique d'un espace intime (Bachelard, 1994) au sein de l'espace public. John Searle insiste sur l'opérativité d'un signifiant flottant dans le discours : « il y a des mots, des symboles, ou autres dispositifs *conventionnels,* qui *signifient* quelque chose ou expriment quelque chose ou représentent ou symbolisent quelque chose qui les dépasse, *d'une manière qui est publiquement compréhensible* » (Searle, 1998 : 85). L'institution qui est une dialectique de l'instituant et de l'institué, va au-delà du symbolique. L'institution de la démocratie locale en France *via* la reconnaissance juridique et politique d'un faisceau d'instruments de participation locale transcende la symbolique de la proximité entre élus et administrés qui tend à ancrer l'équation représentative aux échelons locaux.

Par exemple, le discours de Nîmes reste un éloge du rôle de l'élu local et en particulier de celui du maire. « La proximité, déclarait le Président, l'esprit de service, le pragmatisme, l'humanité…. Ces qualités font des élus locaux, des maires en particulier, les meilleurs, les principaux artisans de la démocratie ». Le maire est à la fois convoqué comme vecteur principal de la démocratie locale et maître de l'aménagement de sa commune. La construction discursive de la réalité locale est traversée par cette référence à l'habitat, au lieu de vie, sans pour autant qu'elle soit orientée vers des procédures de démocratie directe ou semi-directe. Elle est fondamentalement reliée au rôle

[8] Le discours de Rouillac fut un discours de fin de campagne, trois jours avant le référendum portant sur la réforme du quinquennat.

prépondérant que les élus locaux ont acquis, notamment depuis les dernières lois de la décentralisation (Paoletti, 1997 : 234-235)[9].

III) Le local entre logique participative et autogestionnaire

Le discours sur la démocratie locale renvoie à deux types d'acteurs qui ont milité pour sa promotion à la fin des années 60 et dans les années 70, d'une part des associatifs et des militants des GAM[10] (De Caumont, Tessier, 1971), d'autre part des élus locaux revendiquant plus d'autonomie locale. La charte des GAM vise un « idéal de démocratie authentique et non formelle, fondée sur la participation des citoyens à tous les niveaux où se prennent les décisions » (Wargny, 1978 : 46). Les GAM et les maires du PSU ont formalisé de nouvelles procédures démocratiques afin de faire participer les habitants à la vie locale. Comme l'écrit à juste titre Christophe Wargny, « tout le monde, bien sûr, souscrit verbalement à cet objectif de participation qui n'a en soi rien d'original. Personne, ou presque, ne le met en œuvre au niveau élémentaire, mais fondamental de l'information permanente » (Wargny, 1978 : 98-99). L'impératif de la participation est une donnée de la culture politique française, mais celle-ci s'est toujours refusée à envisager de façon nette sa dimension procédurale. Pierre Rosanvallon décrit cette culture politique comme étant une « culture politique de la généralité » (Rosanvallon, 2004 : 13), comme forme sociale (célébration du grand tout national), comme qualité politique (foi dans les vertus de l'immédiateté) et comme procédure de régulation (le culte de la loi). Le cas français est symptomatique d'une faiblesse des corps intermédiaires, longtemps réputés menaçants pour le gouvernement représentatif. Les individus peuvent participer à la vie politique locale, à condition que leurs demandes s'intègrent dans le cadre d'un intérêt général prédéfini.

Les expériences autogestionnaires ont malgré tout donné une visibilité à ces outils de démocratie locale. Le tableau n°6 résume les expériences communales menées par des maires de gauche dans les années 70.

Tableau n°6 : Bilan des expériences autogestionnaires en 1978

Nom de la commune	Nombre d'habitants	Dispositif participatif mis en place	Equipe municipale en place
Vandoncourt (Doubs)	650 habitants	Une fête par jour	Jean-Claude Maillard-Salins, maire depuis 1971 (conseiller général PS) « Le but : réaliser un village sans maire, ou au moins sans chef » (Wargny, 1978 : 26)
Coupvray (Seine-et-Marne)	1300 habitants	Atelier public d'urbanisme « but de l'Atelier : rassembler les habitants et des spécialistes pour concevoir et définir les projets communaux » (Wargny, 1978 : 41)	Bernard Castagner (PSU) Conseil municipal souvent transformé en réunion publique Mouvance autogestionnaire Maire non candidat en 1983
Marle (Aisne)	3000 habitants	Budget élaboré en concertation	Maire PSU, liste autogestionnaire,

[9] La thèse de Marion Paoletti montre la façon dont le référendum local a renforcé le pouvoir mayoral en France.
[10] Le sigle GAM signifie Groupe d'Action Municipale.

			PS, PC, Droite
Lutterbach (Haut-Rhin)	5000 habitants	Comités de quartier. Banlieue qui veut rester un village « les structures de démocratie directe sont mises en place : conseil municipal ouvert, élaboration des décisions dans des commissions où chaque citoyen peut trouver sa place, information municipale » (Wargny, 1978 : 66)	Roger Winterhalter, PSU
L'Isle-Jourdain (Gers)	5000 habitants	216 participants aux commissions municipales (Wargny, 1978 : 78)	Michel Ghirardi, PSU
Louviers (Eure)	20000 habitants	démocratie directe : commissions commissions de quartiers, commissions municipales de gestion, commission plénière (Wargny, 1978 : 91-93)	Municipalité d'Action de gauche Liste CAG-PSU (CAG : Comité d'Action de Gauche)
Mons-en-Baroeul (Nord)	29 000 habitants	Référendum sur le barème des impôts locaux	MarcWolf, CERES, maire en 1977
La Roche-sur-Yon (Vendée)	50 000 habitants	Assemblées de quartier, commissions municipales ouvertes, rôle des commissions ouvertes	Jacques Auxiette, PS, ex du PSU (victoire en 1977)

Source : d'après Christophe Wargny, *Mairies frappées d'autogestion,* éditions Syros, 1978

Ces expériences, menées dans des communes de taille variable, s'inscrivent dans une dynamique spécifique de la participation : il s'agit, pour les élus locaux, de minorer de plus en plus leur rôle, pour laisser la place aux citoyens. L'autogestion signifie une complémentarité entre les citoyens et un système de décisions collectives : cette thématique a surtout été développée dans l'entreprise et dans la commune. Dans le tableau, on observe plusieurs types d'instruments, qui par la suite seront codifiés dans la série de lois sur la démocratie locale à partir de 1992. La ville de Mons-en-Baroeul a connu plusieurs référendums locaux, dont deux sous la première mandature de Marc Wolf (Wolf, Osselin, 1979). Le référendum, loin d'être un outil occasionnel, était devenu l'instrument érigeant un nouveau contrat avec les habitants. Marc Wolf avait dessiné la façon dont il concevait le rôle de maire, dans une déclaration datant d'octobre 1977 :

« Je ne me sens pas une vocation de maire bâtisseur. Faire du béton pour le plaisir du béton ne me passionne pas. J'ai beaucoup de bons amis "gestionnaires" qui, tous, s'empressent de me donner la même recette. Une recette très simple : au début du mandat, on augmente fortement les impôts locaux pour pouvoir se lancer dans un tas de réalisations. Dans la seconde phase du mandat, on ralentit la pression fiscale et on se contente de couper les rubans. Les électeurs, qui ont oublié l'augmentation des impôts des premières années, ont alors le sentiment, au vu des réalisations, que vous êtes un bon maire. Et votre réélection se fait sans problèmes. Pour ma part, je me refuse à appliquer cette recette.

Ce sont les habitants de ma commune qui vont décider eux-mêmes de l'augmentation de leurs impôts locaux »[11]. Marc Wolf s'est appuyé sur des consultations préalables, des référendums, des conseils d'habitants (conseils d'étrangers non communautaires) pour ancrer cette dynamique participative. Deux figures sont conjurées, celle du maire « gestionnaire » renouant avec des pratiques antiques d'évergétisme (Wattel, 2000 : 167)[12] et celle du maire « symbole » au profit du maire « participatif » qui suit la volonté communale appelée à se former au cours de chaque référendum. L'élection ne pouvait suffire à déterminer des personnes et un programme, il fallait mettre les habitants à l'origine des décisions.

Les artisans de cette pratique autogestionnaire étaient ancrés à gauche et faisaient preuve d'un volontarisme dans la participation des administrés aux décisions locales. De ce point de vue, le référendum local revêtait la suspicion d'une dynamique descendante du dialogue politique, le maire consultant ses administrés quand bon lui semblait. C'est pourquoi le cas de la tradition référendaire de Mons-en-Baroeul reste unique, elle n'a d'ailleurs pas survécu au départ du maire. Cette distinction entre le registre de l'autogestion et celui de la participation avait été pointée par un journaliste du *Nord-Eclair* : « De Gaulle avait l'art du mot qui fixe l'idée. Ainsi, ayant intuitivement perçu l'aspiration des Français à être constamment maîtres de leur destin, à peser de manière plus continue sur leurs conditions d'existence, propulsa-t-il sur la scène publique le terme de « participation ». Et l'on doit à Michel Rocard cette confidence : « plutôt que d'autogestion, les socialistes eussent parlé de « participation » eux aussi, si le général n'en avait été l'inventeur. L'image de la société que veulent les socialistes eût été plus claire » »[13]. Le Général De Gaulle appliquait en fait les idées de René Capitant (Capitant, 1982) et de Raymond Carré de Malberg (Carré de Malberg, 1984 : 204-206) sur la participation démocratique et sur la nécessité de recourir au référendum pour éviter de s'enferrer dans les querelles partisanes. La gauche, pour se démarquer de la thématique participative prônée par les gaullistes, avait développé l'idée plus radicale d'autogestion, s'appuyant notamment sur des revendications d'organisation démocratique du monde du travail. L'autogestion, c'est-à-dire l'auto-organisation des individus a disparu très vite des discours politiques français pour faire place à l'idée de démocratie participative qui accompagne la transformation du système représentatif sans le remettre en cause.

L'attachement à la proximité entre la décision et l'exécution a été une constante des discours autogestionnaires et du discours participatif. L'image stable d'un *locus* identifié, avec le plus grand nombre participant aux décisions locales, a toujours été activée dans ces discours. L'imaginaire de la démocratie locale réanime une réminiscence de la communauté d'habitant existant autrefois, où les personnes se réunissaient pour prendre les décisions les plus importantes. Le discours sur le local rappelle une démocratie rurale où les fréquentations et les relations d'interconnaissance avaient encore plus d'influence sur les décisions de tous les jours. Lorsque l'on travaille sur l'histoire locale des communes favorisant la participation, on retrouve souvent des traces plus anciennes de décision collective, à l'instar de Mons-en-Baroeul, où est conservée aux archives communales une convocation à l'assemblée villageoise du 26 juillet 1718 à tous les habitants et les manants de la seigneurie. Il y est mentionné que c'est une « assemblée générale de toute la communauté pour délibérer sur quelques affaires très importantes à tous. Les dits manants et habitants qui sont invités de s'y rendre pour y dire leur avis et opinion au plus grand bien et avantage de la commune. Que les résolutions y seront prises nonobstant l'absence des défaillants qui seront tenus pour acquiessants » (Desbardieux, Caudron, 2000 : 23). Le local renvoie à la notion de communauté (*Gemeinschaft*) au sens où le sociologue allemand Tönnies l'avait définie (Tönnies, 1977), à savoir une structure centripète où les membres sont solidaires les uns des autres.

L'historien Marcel Marion décrivait la réalité communale sous l'Ancien Régime de la manière suivante : « les villages n'avaient point de municipalités proprement dites : l'édit d'août 1692 avait bien établi partout des offices de maires perpétuels, un autre de 1702 des syndics perpétuels, mais cette tentative, uniquement fiscale, n'avait pas eu de succès. Les paroisses rurales n'avaient que des syndics,

[11] Entretien avec Marc Wolf réalisé par Jean David pour *La Croix-Dimanche du Nord*, 22-23/10/1977.
[12] Odile Wattel a défini l'évergétisme de la façon suivante : « [l'évergétisme est la] manifestation de la générosité des éligibles municipaux par la construction de monuments publics ; le prestige retentissait sur toute la famille de l'élu et les descendants étaient tenus d'entretenir les édifices après la mort du donateur ».
[13] André Farine, *Nord-Eclair*, 30/11 et 01/12/1977.

lesquels n'étaient point magistrats, n'avaient point d'attributions de police, n'avaient même pas qualité pour certifier exacts les procès-verbaux des assemblées d'habitants, qui devaient être faits par-devant notaire : les syndics étaient simplement les agents, les mandataires des paroisses : ils étaient élus dans l'assemblée générale des habitants qui se tenait le dimanche à l'issue de la messe paroissiale, et qui était consultée sur les ventes, achats, réparations, actions à soutenir en justice, nomination de collecteurs, maîtres d'école » (Marion, 1999 : 390). L'administration municipale fut difficile à organiser, tant ces communautés avaient l'habitude de vivre de manière autonome par rapport au pouvoir central. Marcel Marion s'appuie sur la déclaration d'un intendant général de Bourgogne, déplorant en 1784 la multiplication de ces communautés : « un très grand nombre de villes de ma généralité a senti l'inconvénient d'assembler tous les habitants pour délibérer souvent sur des choses de la plus minime importance. Ces assemblées, où tout le monde est admis, où les gens les moins dociles font taire les citoyens sages et instruits, ne peuvent être qu'une source de désordre. Elles ont sollicité des règlements qui leur ont été accordés pour substituer à l'assemblée générale des principaux citoyens pris en nombre fixe dans chaque classe » (Marion, 1999 : 391). La communauté d'habitant constitue une strate mémorielle importante au point de constituer un « mythe » de la démocratie locale (Mabileau, 1994), c'est-à-dire un récit sur l'origine de la démocratie communale. Ce mythe évoquant l'idée d'une démocratie directe caractérisée par le « face-à-face » (Fishkin, 1995 : 4) physique des habitants, est interprété de manière personnelle par les maires qui se perçoivent comme des médiateurs du lien social local. Marc Kesselman remarque à juste titre qu'« un article d'un ancien maire français défendant une plus grande "démocratie directe" révèle également que les conseillers municipaux [ont] des contacts plus fréquents avec leurs administrés pour mettre les citoyens au courant des problèmes qui se posent et de la manière dont on entend les résoudre » (Kesselman, 1972 : 66). Ce passé mythique réactivé dans l'imaginaire communal n'a jamais eu une influence sur la possibilité des assemblées d'habitants en France, alors même que le nombre des petites communes y est relativement important.

Le registre de la proximité a souvent été utilisé dans l'idée que le « local » existait comme une donnée naturelle et immédiate. Le discours participatif a ainsi ranimé les questions de démocratie locale se confondant avec le thème de la vie locale. Le « local » est plutôt une réalité à construire et la proximité spatiale ne signifie pas pour autant qu'il y ait partage d'un monde commun. Si la symbolique de la proximité est séduisante, la madeleine proustienne de la communauté locale risque de faire écran sur la réalité de la démocratie locale qui est tout aussi problématique qu'aux échelons supérieurs. Les élus locaux ont su s'approprier la symbolique de la proximité dans le discours participatif pour personnaliser leur pouvoir et éviter la structuration d'espaces publics locaux qui supposeraient l'apparition d'une pluralité d'acteurs sur la scène publique. Finalement, la commune, en tant que vecteur principal de la réalité locale, avec ses règles et son fonctionnement complexe, est une idée tout aussi difficile à exprimer que celle de l'Etat (Schöber, 1991 : 33). Il est donc temps de sortir de l'ornière de la proximité pour redécouvrir un « objet local » (Bourdin : 2000) qui nous est toujours plus lointain.

Références :

-Aristote, 1989, *De l'interprétation,* Paris, éditions Vrin pour la traduction française.
-Bachelard G., 1994, Paris, éditions PUF.
-Bakhtine M. M., 1996, *Esthétique et théorie du roman,* Paris, éditions Gallimard.
-Bourdin A., 2000, *La question locale,* Paris, éditions PUF.
-Capitant R., 1982, *Écrits constitutionnels,* Paris, éditions du CNRS.
-Carré de Malberg R., 1984, *La loi, expression de la volonté générale,* Paris, éditions Economica.
-Castoriadis C., 1975, *L'institution imaginaire de la société,* Paris, éditions du Seuil.
-Castoriadis C., 1999, *Les Carrefours du Labyrinthe VI,* Paris, éditions du Seuil.
-De Caumont R., Tessier M., 1971, *Les Groupes d'action municipale,* Paris, éditions universitaires.
-Desbardieux J., Caudron J.-M. & A., 2000, *Mons-en-Baroeul, du village à la ville, chroniques d'histoire locale,* Imprimerie Monsoise.
-Falise M., 2003, *La démocratie participative, promesses et ambiguïtés,* Paris, éditions de l'Aube.
-Fishkin J., 1995, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy,* New Haven, Yale University Press.
-Foucault R., 1975, *L'Alliage, éléments pour une philosophie de la participation*, éditions du Rocher.
-Inglehart R., 1977, *The Silent revolution: changing values and political styles,* Princeton University Press.
-Kesselman M., 1972, *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local,* Paris, éditions Cujas.
-Mabileau A., 1994, *Le système local en France,* Paris, éditions Montchrestien.
-Marion M., 1999, *Histoire des institutions de la France, aux XVIIe et XVIIIe siècles,* Paris, éditions Picard.
-Merleau-Ponty M., 1964, *Le visible et l'invisible,* Paris, éditions Gallimard.
-Paoletti M., 1997, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, éditions L'Harmattan.
-Pitkin H., 1967, *The Concept of Representation,* Berkeley, University of California Press.
-Rosanvallon P., 2004, *Le modèle politique français,* Paris, éditions du Seuil.
-Rui S., 2004, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique,* Paris, éditions Armand Colin.
-Schöber P., 1991, *Kommunale Selbstverwaltung, die Idee der modernen Gemeinde,* Stuttgart, Verlag Kohlhammer.
-Searle J.R., 1998, *La construction de la réalité sociale,* Paris, éditions Gallimard, Trad. Franç. Claudine Tiercelin.
-Seidler J., Meyer K., Mac Gillivray L., 1976, "Collecting Data on Crowds and Rallies: a new method of stationary sampling", *Social Forces,* 55 (2), p. 507-519.
-Serres M., 1974, *Hermès III, la traduction,* Paris, éditions de Minuit.
-Ferdinand T., 1977, *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure,* Paris, Imprimerie Floch pour la traduction française.
-Vandelli L., 2000, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs,* n°95, p. 5-17.
-Wargny C., 1978, *Mairies frappées d'autogestion,* Paris, éditions Syros.
-Wolf M., Osselin J., 1979, *Les ascenseurs de la ZUP, Contrôle populaire et autogestion municipale,* Paris, éditions François Maspéro.

PREMAT Christophe
E-mail : cpremat2000@yahoo.fr

Centre d'Etude de Recherche sur la Vie Locale
Institut d'études Politiques de Bordeaux
11 allée Ausone
33607 Pessac Cedex

Adresse personnelle :
5 rond-point de Fukuoka appt A 12
33 300 BORDEAUX