

Les petites madeleines de la démocratie différentielle

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Les petites madeleines de la démocratie différentielle. Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, Institut de la décentralisation, 2005, III (62), pp.26-29. <halshs-00113295>

HAL Id: halshs-00113295

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113295>

Submitted on 12 Nov 2006

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.

Les petites madeleines de la démocratie différentielle

par Alain Faure, Chercheur en science p`litique au CERAT PACTE, Institut d'Etudes P`litiques de Gren`ble, Alain.faure@upmf-gren`ble.fr

Résumé

Les deux tendances actuelles – plutôt “techniques” et sans c`rrélati`n évidente –, d'un parlementarisme nati`nal qui se transf`rme (le président de la République devenant *de facto* le chef de la maj`rité présidentielle avec s`n électi`n calquée sur celle des députés) et d'un parlementarisme d'aggl`mérati`n qui prend ses marques (en inventant des règles pr`pres de dial`gue entre les c`mmunes et avec la s`ciété civile) p`urraient bien ann`ncer l'avènement d'une dém`cratie singulièrement urbaine, et de ce fait de plus en plus *différentielle* : chaque ville ne tend-elle pas à inventer s`n m`dèle de la dém`cratie l`cale ?

Le l`cal est “ la petite madeleine de la dém`cratie ”. La f`rmule de D`minique W`lt`n, citée par Pierre Sadran, résume t`ut à fait l'atm`sphère presque ém`tive qui parc`urt ce numér`spécial c`nsacré à la dém`cratie l`cale. Chez Pr`ust, l'év`cati`n du b`nheur pr`venait m`ins du g`ût de la madeleine que du passé qui s'y tr`uvait ass`cié, et de la t`talité du m`nde d'al`rs que le jeune Marcel imaginait depuis Guermantes. Faire un état des lieux sur la dém`cratie l`cale, c'est demander à des experts de n`us parler d'un idéaltype qu'ils `nt peut-être furtivement renc`ntré dans leurs premières ém`ti`ns p`litiques et intellectuelles t`uchant à l`rganisati`n de la vie de la cité. C'est aussi chercher un petit b`ut d'éternité p`litique capté dans l'hist`ire des c`mmunautés d'acteurs, une sensati`n de cit`yenneté apparue dans l'enchevêtrement s`udain de la pr`ximité et de l'universel, avec parf`is même des pr`messes de Grand S`ir. P`ur retr`uver ce g`ût unique, les 26 auteurs `nt été invités à décrire des situati`ns mais aussi à prendre p`siti`n. Au fil des c`ntributi`ns, `n s'aperç`it qu'ils `nt t`us réalisé cette difficile intr`specti`n en dissertant, plus `u m`ins c`nsciemment, sur deux c`ncepti`ns du b`nheur en p`litique.

La première p`sture c`nsiste à surm`nter le dépit du temps perdu (celui des premiers ém`is p`litiques) en listant c`nscieusement les ingrédients de la dém`cratie l`cale. On verra plus l`in que, c`mme dans la rhét`rique pr`ustienne, la participati`n est une affaire de p`ints de vue et que ces saveurs s`nt à la f`is inhabituelles, évidentes et éphémères. La sec`nde p`sture c`nsiste à identifier les expériences en c`nstructi`n, les pr`cédures et les initiatives, les enquêtes publiques et les pratiques référendaires. Il s'agit de c`mprendre c`mment les acteurs testent la “ c``pérati`n c`nflictuelle ”, la “ dém`cratie relati`nnelle ”, les budgets participatifs. Les diagn`stics s`nt plutôt pessimistes même si les auteurs-acteurs ne désespèrent pas d'inventer un meilleur équilibre entre participati`n et représentati`n. Enfin, `n peut tr`uver dans ce d`ssier des tém`ignages qui suggèrent l'émergence d'une

nouvelle pr`jecti`n du b`nheur en p`litique. Penser dans un m`me `lan le p`uv`ir l`cal et la participati`n, c`est peut-`tre admettre que la d`centralisati`n ann`nce le temps de la *d`mocratie diff`rentielle*. En effet, dans chaque c`nfigurati`n territ`riale, et t`ut particuli`rement en milieu urbain, les acteurs semblent d`r`navant affirmer leur repr`sentati`n du bien c`mmun sans qu`aucun m`d`le p`litique ne pr`vale *a priori* `u unif`rm`ment, c`mme si la c`ncepti`n de la participati`n ne prenait s`n sens qu`au prisme de l``v`cati`n des mille et une madeleines pr`pres ` chaque ar`ne p`litique urbaine.

Un `tat inconnu, indiscutable et fulgurant

Fil`ns la m`taph`re de la petite madeleine. Marcel Pr`ust c`nstate que s`n `m`ti`n r`v`le simultan`ment tr`is id`es qui se superp`sent : un `tat inc`nnu, indiscutable et fulgurant.

Presque t`us les auteurs s`acc`rdent ` s`uligner que la " d`m`cratie participative " est un `tat inc`nnu. Cette " vraie " d`m`cratie, bas`e sur le d`bat l`cal et la par`le libre, s`apparente avant t`ut ` un mythe, celui du terrain et de la s`ciabilit` du tissu s`cial. R`mi Lefebvre d`c`nstruit avec pr`cisi`n le m`t f`tiche de " pr`ximit` ", m`ntrant c`mment les `lus inv`quent d`autant plus la pr`ximit` qu`elle se d`r`be ` eux. ` cet `gard, Guillaume Marrel n`us rappelle qu`en France, la mauvaise image de la d`m`cratie directe pr`vient sans d`ute du s`uvenir tenace des v`lentes interpellati`ns publiques en assembl`es r`v`luti`nnaires. Auj`urd`hui, c`est au S`nat que s`expriment les sentiments les plus tr`ubles sur cet " `tat inc`nnu ". Mari`n Pa`letti se penche sur la fa`n d`nt les s`nateurs vivent la participati`n c`mme un interdit et le d`crivent c`mme un " frein ` la libert` l`cale ". Plusieurs auteurs v`ient d`ailleurs dans le cumul des mandats une des rais`ns essentielles de cet interdit qui persiste. La participati`n entre en c`nflit direct avec la l`gitimit` issue des urnes et les r`seaux de n`tables qui tirent leur p`uv`ir de l`acc`s aux administrati`ns. Catherine Neveu se demande m`me, au terme d`tudes sur les c`nseils de quartier, si le " fl`u " qui acc`mpagne les pratiques participatives ne c`nstitue pas pr`cis`ment un symb`le de cette h`g`m`nie persistante de la d`m`cratie repr`sentative.

La plupart des auteurs admettent en m`me temps le caract`re indiscutable de la participati`n c`mme pratique p`litique ` la f`is inn`vante et l`gitime. C`cile Blatrix m`ntre l`imp`rtant travail de r`n`vati`n des pr`c`dures publiques engag` depuis le d`but des ann`es 1990 en France. Dans le d`maine de l`envir`nnement, quelques `lus (Huguette B`uchardeau, Michel Barnier, D`minique V`ynet) `nt fait pr`gresser la l`i et la r`f`rme sur la d`m`cratie de pr`ximit` v`t`e en 2002 c`ur`nne une s`rie d`eff`rts dans ce d`maine. M`me si, p`ur reprendre s`n heureuse f`rmule, les enqu`tes publiques " d`nnent le change plus qu`elles ne changent la d`nne ", `n perch`it un fr`missement dans les repr`sentati`ns. Les exemples `trangers pr`sent`s par Christ`phe Pr`mat (les r`f`rendums en Suisse et en Allemagne) et Mari`n Gret (les exp`riences latin`-am`ricaines de budget participatif) f`rcent d`r`navant le respect et suscitent m`me parf`is des eng`gements militants, n`tamment en milieu urbain.

Enfin, et c`est l` que la madeleine prend t`ute sa cruelle saveur, plusieurs auteurs insistent sur la fulgurance et la bri`vet` de l``tat de gr`ce de l`acte de participati`n. C`est parce que la d`m`cratie l`cale est quasi-inaccessible qu`n la c`l`bre si vivement. R`main R`llant m`ntre par exemple l`enth`usiasme des acteurs engag`s ` B`rdeaux dans un vaste d`bat sur le grand c`nt`urnement de la ville, et leur d`pit

L'absence de l'autorité politique leur rappelle brutalement qu'ils n'avaient qu'un rôle d'éclairage de la décision. Pierre Sadran dénonce l'éclatement des procédures d'aspect innovant qui sont en réalité vidées de tout contenu par les élus et aseptisées par les professionnels du dialogue social. Marin Paletti souligne l'attention des élus à maintenir les pratiques participatives dans le double registre du facultatif et du consultatif, comme un chat (jeu libre mais déterminé) amusé par la naïveté de la souris qui croit avoir échappé à ses griffes. Cette impression d'un possible marché de dupes se retrouve aussi chez certains élus, comme en atteste le témoignage de Pierre Maille (président de département). Ce dernier souligne que la démocratie directe, qui valorise "l'instant présent et l'émotion", fait trop souvent le jeu de "minorités agissantes" au détriment de la démocratie de représentation.

L'invocation du bonheur

Si l'idée du bonheur par la participation est bien réelle mais singulièrement fugace, plusieurs contributeurs insistent pour que la réflexion ne se limite pas à un effort de mémoire, pour que l'évocation n'interdise pas les invitations. Ce sont les auteurs-acteurs et les auteurs-experts qui admettent majoritairement cette posture. La démocratie locale est présentée comme une obligation politique pour conforter les points de vue sur deux registres : imaginer un avenir meilleur et construire les conditions pratiques de son essai.

Les contributeurs les plus volontaristes proviennent des élus locaux. Seul Michel Thiéllièrre (président d'agglomération) s'inquiète de la perte de légitimité de l'élu avec le développement des procédures participatives. Éric Andrieu (maire et vice-président de région) en appelle avec conviction à un "nouvel équilibre" entre la représentation et la participation afin que l'élu local quitte son habit de décideur pour endosser les fonctions plus relationnelles de l'accompagnateur et de l'animateur. La saveur de la petite madeleine reste un maître de l'action politique locale : l'élu confie que son premier défi consiste à "réduire les peurs" qui paralysent le dialogue social. Philippe Duran (président de région) décrit aussi le retour du maire "animateur de la communauté humaine" et l'importance d'un projet régional "partagé". L'idée de l'épanouissement par la démocratie participative est aussi défendue par un président de conseil économique et social. Nicolas Plantru discute de cette "vie rurale" potentiellement présente sur toutes les scènes locales, insistant notamment sur le rôle innovant des "cercles intermédiaires" réunis à l'échelle régionale. Enfin, Benoit Lajudie, qui travaille au Commissariat général du Plan, plaide la modernité de la participation en rappelant la primauté du jeu des acteurs et la nécessité d'une "gouvernance de la créativité" pour mieux entendre le "monde spontané" des citoyens.

Les experts en développement ne sont pas en reste pour indiquer les voies possibles du management participatif. Côté agglomération, Claude Jacquier note les progrès de la démarche participative dans les villes européennes et défend les vertus d'une démocratie urbaine valorisant mieux les "coopérations conflictuelles" qui caractérisent les politiques de "développement social urbain durable". Côté monde rural, Pierre-Antoine Landel souligne la faiblesse traditionnelle de la "démocratie départementale" en termes de participation dans un système fermé de "fiefs politiques", mais il évoque aussi les transferts en cours liées à la montée en puissance des intercommunalités plus séduisantes de "projet" et mieux armées pour favoriser le dialogue avec les acteurs de terrain. L'éminent Louis-François Dapral commente avec sagesse l'avènement de "la région hégémonique du temps local". C'est la

bonne nouvelle du dossier : en 2024, la région est de nouveau majeure : elle fait office de "partenaire" majeure, elle dissocie l'exécutif du délibératif et elle favorise l'expressivité territoriale des pays qui la composent. Enfin, Claude Emeri et Jean-Marie Cottret mentionnent que les avancées participatives impliquent aussi une évolution des systèmes électoraux. Les auteurs soulignent qu'il est de nouveau indispensable de rendre plus visible l'activité parlementaire des gouvernements locaux et de mieux "concilier les pluralismes" qui s'y expriment.

À certains égards, l'invitation au bonheur participatif fait penser aux plaideurs pour le "développement durable" et la "gouvernance territoriale". Les attentes sont réelles, les demandes innombrables, et la dimension vertueuse n'échappe à personne. Mais quels défis politiques en si peu de mots !

Les hybridations urbaines

Enfin, la troisième façon d'ouvrir le débat, qui résume et prolonge les deux premières, consiste à poser l'hypothèse d'une hybridation du participatif et du représentatif. L'ethnologue Marc Abélès émet d'emblée quelques réserves dans ce domaine, tant la "configuration assez particulière" du modèle français confère toujours aux élus locaux une place cardinale à la crèlée des rituels républicains, des savoir-faire clientélistes et du rapport à la centralité administrative. Mais il observe aussi que, dans leur façon contemporaine de "labourer" chaque parcelle de circonscription électorale, les leaders politiques locaux bousculent parfois les repères classiques de l'autorité et de la patrimonialité. Peut-être le "localisme majeur" de personnalités comme Philippe Durand-Blazy (déplacé de Lourdes à Toulouse) ou Ségolène Royal (délocalisée en région) illustre-t-il un processus plus global de changement des règles du jeu politique territorial. L'hypothèse est sous-jacente dans plusieurs argumentaires. Sa principale expression concerne les enjeux de parvenir que la décentralisation révèle. La participation apparaît ici comme un formidable levier symbolique pour mettre en scène les "bonnes pratiques" de la gestion publique. Rémy Le Saout mentionne par exemple comment les villes-centre s'emparent des thématiques du déficit démocratique et de la proximité pour conforter une position dominante. Daniel Gaxie insiste quant à lui sur le déclin de certaines des règles classiques de la spécialisation politique (comme l'apprentissage du "catéchisme" républicain, ou encore les figures obligées du militantisme idéologique). Il souligne aussi la place défavorisée occupée, dans les controverses locales, par certains vecteurs (les médias) et par certaines thématiques (l'environnement, la réduction des impôts locaux). Sur ce dernier point, Vincent Hoffmann-Martinot décrit le processus d'américanisation de la démocratie locale qui touche la plupart des grandes agglomérations françaises. De fortes dynamiques de ségrégation résidentielle s'y dessinent et les mobilisations collectives sont ciblées sur des micro-enjeux locaux. Cette "nouvelle culture politique" (décrite dans les années 1980 aux États-Unis) se traduirait en Europe par une poussée du "conservatisme fiscal local" et des niches spatialisées pour les couches moyennes et supérieures.

L'hypothèse de la "sécession urbaine" n'est pas nouvelle. Elle a été avancée il y a quinze ans déjà par Jacques Durand à partir de l'exemple américain. Pour autant, il semble possible de conclure ce tour d'horizon en pointant les contributeurs qui esquissent un renouvellement sur le cas français. Pour argumenter son sentiment que "nous sommes en train de changer de République", Jean-Pierre Balligand met en relation deux évolutions récentes : le parlementarisme national qui se transforme (le président de la République devenant *de facto* le chef de la majorité présidentielle

avec son électif calquée sur celle des députés) et le parlementarisme d'agglomération qui prend ses marques (en inventant des règles propres de dialogue entre les communes et avec la société civile). Ces deux tendances, plutôt techniques et sans corrélation évidente, annonçant pourtant, lorsqu'elles les relie l'une à l'autre, l'avènement d'une démocratie singulièrement urbaine, et de ce fait de plus en plus *différentielle*. Chaque ville tend à inventer son modèle de la démocratie locale.

Dans les théories de science politique, le système français a parfois été qualifié de *néo-corporatiste* pour signifier la place structurante des grands corps et des organisations sociales dans la définition des priorités sectorielles de l'action publique. C'est ce que le grand récit républicain a pudiquement nommé "l'intérêt général" depuis un demi-siècle. Or, presque tous les ministères traversent actuellement une crise sans précédent pour traverser des consensus sur ces *référentiels*, ces normes de l'action publique constituées par les groupes d'intérêts et les administrations concernées. Sans doute est-ce à ce stade que la "démocratie locale" interfère avec le "global". Pour aller à l'essentiel, il semble que les experts des villes s'invitent de plus en plus fermement à l'Assemblée nationale et dans les assemblées européennes (même si ce n'est pas toujours de façon concertée) sur deux combats : pour que soit reconnue leur conception de la démocratie d'une part (règles de participation et de délibération, système électif), et pour que soit écartée leur philosophie de l'intervention publique d'autre part (transferts de compétences, fiscalité locale, intérêt communautaire). Philippe Warin mentionne qu'un déclic s'est opéré à partir des années 1990 concernant la nature des expertises professionnelles en milieu urbain. Les expertises situées dans le domaine du développement social sont devenues à la fois proches du pouvoir local et ouvertes à la participation et aux contraverses locales. Les bilans permettent de considérer que les professionnels de la médiation tendent à "libérer les facultés de jugement" des "ressortissants des politiques publiques" et qu'ils contribuent de façon croissante à la construction des problèmes publics. Les expertises urbaines inventent les bases d'un dialogue entre gouvernants et gouvernés mais dépendant des arènes catégorielles. Dans cette maïeutique urbaine émergente, trois évolutions se dessinent : une émancipation des priorités purement catégorielles, un respect du cadre de participation défini par chaque ville (sauf en cas de crise), et des liens étroits entretenus avec la culture politique propre à chaque agglomération, avec chaque *sentier de dépendance* (pour évoquer un concept anglais en vogue). Or Rémi Lefebvre mentionne bien comment le discours des élus sur le thème de la proximité renvoie directement à la façon dont ces derniers construisent leur vision du monde. Les expertises sectorielles urbaines n'inventent donc pas complètement les nouvelles règles de la démocratie locale, elles précèdent encore souvent à de petits arrangements avec chaque microcosme et chaque histoire locale...

Dans sa quête d'absolu, Marcel Prust avait fini par admettre qu'il fallait prendre de vitesse la mort qui guette pour capter un éphémère instant de bonheur. La démocratie différentielle précède d'un même empressement désespéré dans les agglomérations. Peut-être l'idéal participatif n'est-il en définitive rien d'autre, mais c'est beaucoup déjà, que la saveur fugace des premiers émissaires politiques de ses principaux porte-parole...

A.F.