

GOUVERNEMENT DES VILLES ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : QUELLES ANTINOMIES ?

Les échos dont bénéficient les partisans de l'application accrue des principes d'une gouvernance urbaine aux villes françaises sont multiformes : de contributions dans la littérature scientifique en management public à la propagation de la croyance, dans la plupart des composantes du maillage institutionnel local français, d'une nécessité impérieuse de démocratie locale renouvelée intégrant plus notablement le citoyen « de base », en passant par une déclinaison quasi publicitaire du cas « mythique » de Porto Alegre dans bon nombre de médias.

Doit-on pour autant postuler l'adéquation entre une fin, le gouvernement d'une ville, et les moyens déclamés comme étant devenus inséparables d'une gestion des villes qui soit « efficiente » et acceptable ? Le « bon gouvernement » des villes françaises passe-t-il inéluctablement, comme un nombre croissant d'observateurs semblerait le penser, par une nouvelle et « bonne gouvernance » fondée sur l'instauration et la générali-

sation de décisions prises en vertu de l'application d'une démocratie de type participative ?

145

L'hypothèse que nous tenterons ici de confirmer se risquera à partir du point de vue inverse. Nous nous inscrivons donc dans le prolongement d'une précédente contribution dans laquelle nous avons souligné que la gouvernance, si elle venait à gagner du terrain, se limiterait à des préoccupations strictement opérationnelles, et non stratégiques¹. Ainsi, nous poserons comme hypothèse de départ, pouvant paraître provocatrice, que la démocratie participative, expression concrète de la gouvernance au sein d'une ville, est grandement incompatible avec l'exercice du gouvernement effectif de cette ville. Gouverner une ville impliquerait alors l'impossibilité de satisfaire les volontés d'instauration d'une plus grande participation des citoyens à la prise des décisions stratégiques dans leur collectivité locale.

Afin de tester cette hypothèse, nous

* Olivier Thomas est maître de conférences à l'université Montpellier-I, et chercheur au LEREPS (université Toulouse-I), thomas@univ-tlse1.fr

1. Olivier Thomas, « Éléments d'analyse du gouvernement des villes françaises : entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 691-708.

détaillerons dans un premier temps les facteurs contribuant à favoriser la permanence d'une gestion oligarchique des villes, à travers la référence à une démocratie purement représentative et fondée sur le pouvoir électif. Le poids occupé dans les discours par la nécessité de la promotion de la participation des citoyens nous conduira enfin à analyser la stratégie des élus comme témoignage de la mise en œuvre de ce que nous qualifierons de « démocratie participative d'apparat ».

146 ÉLÉMENTS FAVORABLES
À LA PERMANENCE
D'UNE GESTION URBAINE
OLIGARCHIQUE

La complexité des tâches propres au gouvernement d'une ville, conjuguée à l'incapacité du citoyen « de base » d'appréhender et de résoudre cette même complexité, apparaîtra comme un des éléments clés de la permanence d'une gestion oligarchique des villes, fondée sur une démocratie davantage représentative, et non participative. Cet argument cognitif nous conduira dans un second temps à analyser la stratégie de replis et de passivité de la population comme une réponse rationnelle à cette inaptitude qui, dans la majorité des cas, la caractérise.

*Complexité du gouvernement
et incapacité du citoyen*

La complexité à laquelle sont confrontés les citoyens face à la concrétisation de leurs volontés de participation au gouvernement de leur ville sera dans un premier temps envisagée sous un angle cognitif et technique (a). Se posera alors la question suivante : est-il suffisant de combler les lacunes informationnelles

et d'améliorer l'information disponible pour faciliter la participation citoyenne (b) ? Nous verrons en fait qu'un surcroît d'informations demeurera stérile s'il ne peut être intégré et ré-approprié par la population, faute de possession *ex ante* d'un langage commun (c). Dès lors, dans l'attente de mesures promouvant l'acquisition par le citoyen « de base » d'un tel langage, le rôle déterminant et incontournable des facultés d'expertise remettra en question la vraisemblance de l'expression à l'échelon local d'une démocratie réellement participative (d).

*La complexité cognitive et technique
du management public local
comme obstacle à la participation
des citoyens*

L'un des obstacles dirimants à la participation des citoyens émerge à travers leur incapacité (ou impossibilité plus circonstancielle) à décrypter les intentions et enjeux, souvent obscurs et sous-jacents pour eux, d'une politique donnée. Sans compréhension des objectifs, la mobilisation ne peut significativement s'opérer. La population, pour s'engager, a besoin d'intérioriser les conséquences concrètes de la mise en œuvre de telle ou telle politique sur son quotidien, et cela de façon aisée, car il existe des limites à son temps et à son degré d'engagement dans les débats publics et leurs incidences. Si l'intérêt égoïste que peuvent avoir les citoyens à prendre part à telle politique n'est pas clairement compréhensible par eux, faible est la probabilité qu'ils fassent l'effort de s'y intéresser malgré tout.

La faible participation des citoyens, précédemment relevée, peut dès lors être en partie comprise comme conséquence de l'aspect complexe de la gestion budgétaire et financière des collectivités

locales initiatrices de politiques à leur intention. Cette complexité s'est accrue suite au développement récent des financements croisés entre collectivités pour une même opération. Cette pratique a logiquement occasionné une perception éclatée, pour le citoyen, des responsabilités, d'où une lisibilité moindre des actions engagées : à qui imputer telle décision jugée critiquable ? Symétriquement, comment analyser le fait que chaque niveau de collectivité s'enorgueillisse et s'attribue, plus ou moins clairement, la seule responsabilité de telle autre décision d'investissement, beaucoup plus populaire ?

Face à cette opacité, le citoyen « de base » identifie difficilement le partage des compétences qui émane de la multiplicité et de l'enchevêtrement des interventions des collectivités locales de niveaux différents. Ceci s'entend aisément, dans la mesure où une partie importante de la population ignore totalement l'identité des entités qui perçoivent chacune des taxes publiques locales, de même que ce qui différencie un conseil général d'un conseil régional, ou encore comment on les élit. Une enquête menée en 1996 par le Crédit local de France révèle en effet que 70 % de l'échantillon sondé pensent que la commune, à elle seule, récupère l'intégralité des impôts locaux.

Quand bien même aurait-on affaire à un citoyen plus « éclairé » sur ces derniers points, il apparaît que le domaine budgétaire et financier des collectivités locales demeure caractérisé par sa complexité et son caractère relativement hermétique, même pour un citoyen disposant d'un certain niveau de culture en ce domaine et présentant un minimum d'intérêt pour la compréhension de son fonctionnement. Il convient tout

d'abord de maîtriser les distinctions entre budget primitif, budget supplémentaire, budget principal, budgets annexes, compte administratif, compte de gestion comptable, savoir interpréter les principaux ratios de référence désormais publiés, autant d'éléments dont la visibilité reste ardue pour la quasi-intégralité des citoyens. Il s'agit ensuite, pour détenir une vision fiable et exhaustive, d'être capable d'aller au-delà du budget principal en intégrant l'ensemble des budgets et actions débudgétisées susceptibles d'être consolidés au budget de la ville (satellites, associations subventionnées...), en tenant compte de l'impact de la gestion intercommunale, dont nous avons relevé la faible transparence.

147

L'information accrue comme condition suffisante pour accroître la participation populaire ?

On a alors pu penser qu'améliorer la quantité et surtout la qualité ainsi que la pertinence économique des informations, notamment comptables, concernant la gestion des collectivités locales contribuerait de façon au moins indirecte à amoindrir l'opacité et la complexité de cette gestion aux yeux des non-spécialistes. C'est ainsi que l'on a paré l'introduction du nouveau système comptable M14 de telles vertus clarificatrices, comme le stipule l'arrêté du 9 novembre 1998 en vertu duquel le système M14 contribue « à rendre plus lisibles, plus accessibles et transparents les comptes communaux ». L'hypothèse sous-jacente est liée au fait qu'on ne peut s'intéresser vraiment à la vie locale si l'on ne dispose pas d'un niveau suffisant d'information. Une information disponible et de qualité permettrait alors à chaque citoyen d'améliorer sa vision critique, ainsi que

de prendre part aux débats organisant la vie de la cité. Une nomenclature harmonisée sur celle du plan comptable général, la tenue de comptes de patrimoine, l'application des techniques d'amortissement et de provisionnement participent de cette volonté.

Mais on est en droit de se demander qui dispose vraiment de ces informations et surtout qui est capable de les décrypter, de les comprendre et de les réutiliser à des fins décisionnelles. Ce ne sont en effet pas tant le volume ni la qualité économique de l'information qui seraient requis en vue de stimuler la participation des citoyens que l'aptitude de ces derniers à se réapproprier cette information nouvellement disponible afin de la mobiliser, en vue de disposer d'un réel pouvoir de proposition et d'intervention face aux pouvoirs en présence. Or, dans le cas présent, ce surcroît d'informations se caractérise principalement par sa faible accessibilité et donc son coût, monétaire ou non.

Certains documents ne sont parfois accessibles que moyennant finances. De même, il n'est pas évident pour un citoyen « moyen » de connaître ses droits sur la consultation de telle ou telle source d'informations (lieux, dates, conditions légales...). Ces entraves à la participation émanant de l'accès aux sources écrites d'informations se conjuguent fréquemment avec celles qui concernent l'utilisation, à des fins participatives, de ces mêmes informations. Il s'avère en effet « coûteux » pour bon nombre d'individus de s'exprimer en public, que ce soit de façon orale ou à l'écrit. En résumé, l'information rendue officiellement disponible pour les citoyens n'est guère formatée pour favoriser leur insertion dans ce qu'on pourrait qualifier de « débat démocratique »,

soit parce qu'elle est purement municipale et donc partielle (marketing urbain), soit parce qu'elle est purement institutionnelle et formelle (arrêtés, lois, comptes rendus de séances...).

La nécessaire acquisition d'un langage commun

Stigmatiser ces entraves à la participation prenant la forme de notions, techniques et terminologies aux significations souvent inconnues revient à mettre en exergue l'aspect inhibant de la non-possession d'un langage particulier, au niveau écrit et oral, mais aussi et surtout conceptuel. Prendre part à des commissions d'usagers, comprendre des documents d'urbanisme, analyser une série de ratios budgétaires, saisir l'aspect stratégique de la tenue d'une comptabilité patrimoniale, toutes ces actions nécessitent la compréhension d'un vocabulaire, souvent technique, difficile à acquérir. Ne pas maîtriser un tel langage condamne donc à rester cantonné dans une position d'infériorité cognitive, et *in fine* en termes de pouvoir. Être en mesure de participer impliquerait un nécessaire apprentissage du langage des gouvernants par les gouvernés. Proposer une vision alternative passe obligatoirement par la détention des moyens de formaliser cette vision, au minimum par des mots, afin de la rendre crédible et intelligible par rapport au projet municipal que l'on souhaiterait éventuellement amender.

Pendant, essayer d'améliorer le potentiel participatif de la population, par exemple grâce à des programmes de formation, s'avérera inmanquablement une entreprise vouée à l'échec si le langage technico-financier que l'on tente d'inculquer aux citoyens demeure déconnecté de leurs intérêts et objectifs, ainsi que

de leurs éléments, quelque rudimentaires qu'ils soient, de langage propre. L'apprentissage du langage n'est pas requis en tant que tel, mais uniquement en tant qu'outil mobilisable ultérieurement. Or il semblerait que les initiatives contemporaines censées promouvoir la participation populaire se soient bornées à promouvoir la « simple » diffusion accrue de l'information, en négligeant partiellement la réappropriation et la compréhension par la population cible de cette manne informationnelle nouvellement offerte. Partager l'information sur les finances communales et intercommunales avec les citoyens n'a aucune raison *a priori* d'être synonyme de partager la réflexion, et *a fortiori* la prise de décisions, sur les choix budgétaires.

Peut-être oublie-t-on également trop souvent que promouvoir la diffusion de l'information est voué à ne favoriser que la participation de ceux qui disposent *ex ante* des aptitudes à assimiler cette information, et non pas à combler les inégalités cognitives. Donner un accès commun à la parole et à l'information, à partir d'une situation de répartition asymétrique des pouvoirs, ne peut qu'accroître cette asymétrie. Comme le souligne Johnson-Turbes², « le problème [de la démocratie délibérative] est que les gens ne se séparent pas des avantages dont ils disposent avant d'entrer dans l'arène politique : ils arrivent avec des degrés et des titres différents de pouvoir et d'expertise, et en conséquence les arènes délibératives échouent à favoriser une opportunité égale d'influence sur la formation des politiques ».

Gouvernement des villes et recours croissant à des capacités d'expertises

Les velléités de promotion de la participation des citoyens seraient alors immanquablement freinées par le poids croissant qu'exercent justement les capacités d'expertise dans la prise de décisions concernant les politiques locales. Il semble ardu de combler une fracture sans cesse accrue, du fait de la progression de la complexité, de la technicité et de la professionnalisation (au sens de spécialisation et division des tâches) des dossiers traités, entre celui qui sait, l'expert, et celui qui ne sait pas. De même, sans pour autant court-circuiter intentionnellement le citoyen, ne pas prêter attention à son avis, ou encore négliger l'acceptation finale et la validation, par la population, des actions menées pour le compte de cette dernière, il devient de plus en plus ardu pour les élus de prendre une décision qui ne soit pas scientifiquement cautionnée par les experts concernés par le domaine traité.

Mais comment parler alors de gouvernance et de démocratie participative, si l'on considère que, fondamentalement, expertise et démocratie sont antinomiques ? Du fait de l'incompétence qui le caractérise, le citoyen « de base » est voué à être exclu du débat, et donc de la prise de décisions. La principale limite de la démocratie comme idéal participatif réside donc dans l'inaptitude fréquente de la population sollicitée à produire une opinion, voire à seulement appréhender un domaine de préoccupations donné. L'exemple, cité par

2. Ashani Johnson-Turbes, « Is it participatory utopia ? Examining the social construction and legitimation of citizen knowledge(s) for public deliberation », communication présentée au congrès de la Midwest Political Science Association, 1998, p. 8.

F. Greffet, de la faiblesse de la prise de parole, par courrier électronique interposé, relative à la discussion du projet d'agglomération strasbourgeois est à ce sujet éloquent³. De même peut être mentionnée l'inaction, pour cause d'inaptitude, de nombreux conseillers de quartiers mise en exergue par Loïc Blondiaux⁴.

150 Ainsi, se creuserait un fossé grandissant entre exercice démocratique de la gestion de la cité et impératifs d'expertise de dossiers toujours plus nombreux et complexes, marginalisant politiquement une population inapte à l'appréhension de cette complexité, d'où sa prise de distance, et sa renonciation. Dans cette perspective, il peut justement paraître incongru et/ou paradoxal de chercher à faire participer les citoyens géographiquement et cognitivement « défavorisés », alors même que l'on montre souvent moins d'empressément pour les personnes dotées d'aptitudes plus importantes (et résidant dans des quartiers plus aisés). Or il s'avère que ce sont ces dernières personnes qui manifestent le plus, notamment par le vote, leur volonté de s'intéresser à la vie de la cité⁵.

La majorité de la population que l'on cherche à faire participer au gouvernement de la ville s'abstiendrait dès lors de cette possibilité offerte en raison de l'intériorisation de sa propre infériorité, développant un sentiment d'incompé-

tence inhibant ses éventuelles velléités participatives. « Le problème de la gouvernance urbaine peut prendre l'allure d'une organisation de la résignation [...] dont l'objet serait d'obtenir l'assentiment des populations locales aux opérations d'aménagement qu'elles vont subir, quitte à y pratiquer de légères amodiations⁶. »

Face à cette complexité génératrice d'un sentiment d'incapacité, il deviendrait dès lors *rationnel* pour le citoyen « moyen » qui n'est pas omniscient de s'abstenir et de se désintéresser de débats et questionnements qui lui sont étrangers, pour se réfugier derrière la capacité gestionnaire imputée et déléguée aux détenteurs du pouvoir exécutif municipal.

Désintérêt du citoyen et imputation rationnelle

La stratégie rationnelle de renoncement des citoyens

La rationalité de cette délégation de la charge du gouvernement de la ville s'illustre notamment par l'infime participation aux référendums locaux organisés. De même, on a constaté que les rapports sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement rédigés, à des fins de transparence, pour les usagers et mis à leur disposition, n'étaient en règle générale pour ainsi dire jamais consultés. Fondamentalement, le citoyen n'est pas

3. Fabienne Greffet, « L'offre de démocratie locale sur le web : l'exemple des sites de grandes villes », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, 16-17 novembre 2000.

4. Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS et CURAPP (éd.), *La Démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 367-404.

5. Christophe Arpaillange et Michel-Alexis Montané, « La politique de la ville ou le management public saisi par la démocratie : velléité ou réalité ? », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, *op. cit.*

6. Anne Querrien et Pierre Lassave, « Gouvernances », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, p. 4.

intéressé par des problèmes de gestion et de politique urbaines par lesquels il ne se sent pas directement impliqué et concerné, contrairement à l'état de la voirie dans sa rue par exemple.

Qui plus est, ce désintérêt manifeste est fréquemment amplifié par l'effort qu'il doit faire pour simplement accéder à certaines informations que la loi lui permet de consulter. Cette démarche personnelle volontariste est souvent perçue comme difficile et dissuasive. Le déplacement physique est nécessaire pour les documents consultables uniquement sur place. Encore faut-il que le citoyen connaisse l'étendue de ses droits à l'information, qu'il soit familier avec la lecture, somme toute assez confidentielle, des panneaux d'affichage en mairie... 63 % des citoyens ignoreraient quelles procédures leur permettraient de participer à la vie municipale⁷.

Il devient alors logique de se décharger des tâches de gestion urbaine d'ensemble auprès de personnes élues à cet effet et spécialisées dans ce type de problèmes. L'aspect démocratique de la gestion de la ville n'est pas remis en cause par ce renoncement : on se cantonne simplement à une démocratie uniquement représentative. Ainsi, à l'image des thèses défendues par Schumpeter⁸, auxquelles nous adhérons, et qui sont reprises par F. Greffet, « dans la mesure où la plupart des dossiers requièrent des

compétences que ne détient pas la majorité de la population, il est permis de douter de l'intérêt et de la capacité à se forger une opinion des citoyens "amateurs" (par opposition aux professionnels de la politique). En outre, les citoyens savent bien que leur point de vue n'est pris en compte qu'à titre consultatif. Ils pourraient donc ne pas être tentés de s'investir durablement pour un aboutissement aléatoire⁹ ».

*Asymétries informationnelles
et confiance mayorale par défaut*

« Ainsi, à l'exception d'une demande de participation occasionnelle pour la solution de problèmes faisant intervenir des intérêts personnels directs, une grande majorité des citoyens se retranche derrière la confiance qu'elle attribue à son maire. Dans un contexte d'asymétrie informationnelle prononcée, propice à l'apparition de situations de sélection adverse, de hasard moral et de relations d'agences coûteuses et problématiques, abondamment étudiées dans la littérature économique, il sera donc d'autant plus rationnel pour l'individu isolé d'imputer à ses élus la capacité de gouvernement de la ville que son sentiment d'illisibilité sera grand. Le citoyen, par le biais de l'imputation, comble un *besoin* (souligné par nous) d'explication de la réalité territoriale locale¹⁰. »

151

7. Albert Mabileau, « À la recherche de la démocratie locale : le représentant et le citoyen », in CRAPS et CURAPP (éd.), *op. cit.*, p. 68.

8. John Schumpeter, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1951.

9 Fabienne Greffet, « L'offre de démocratie locale sur le web : l'exemple des sites de grandes villes », *op. cit.*, p. 13.

10. David Huron, « Le dilemme de la relation élu-citoyen : accroître la légitimité de la politique mise en œuvre ou renforcer la participation des habitants ? », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, *op. cit.*, p. 3. Et Christian Le Bart, « La rhétorique du maire entrepreneur – critique de la communication municipale », Centre d'études et de recherche sur la vie locale, Pedone, 1992.

Cette confiance que nous avons qualifiée de confiance « par défaut¹¹ » permet donc aux citoyens, par désintérêt et/ou par impuissance et découragement, de trouver une solution mettant fin aux questionnements infinis qu'ils auraient pu avoir sans cette imputation sécurisante et rationnelle de la gestion communales aux élus.

152 Il est vrai que l'information répandue par la communication journalistique municipale, ou par tout outil de marketing urbain de façon plus générale, n'incite guère au développement de la participation populaire, mais promet au contraire, de façon plus ou moins insidieuse, l'intérêt d'une imputation (des éléments positifs) de la gestion municipale aux élus, voire plus directement au seul maire¹². On peut même souligner le degré étonnant de myopie et de « désinvolture » du citoyen « de base » face à la communication journalistique municipale (ou intercommunale) qui lui est offerte, en reprenant Dianoux (2000), qui rapporte que l'opinion des individus sur la périodicité de l'information est identique, qu'ils reçoivent cette information une ou quatre fois par an¹³.

In fine, on peut se demander pourquoi l'on aurait intérêt à s'interroger sur les

modalités d'une participation accrue émanant d'une population majoritairement passive, par choix rationnel. Quand bien même les citoyens seraient davantage actifs, au moins dans leurs intentions, que dire de la crédibilité d'une participation octroyée initialement par les autorités locales, artificiellement générée en quelque sorte ? D'un côté, les détenteurs du pouvoir municipal n'ont fort logiquement aucune prédisposition particulière pour partager volontairement leur pouvoir. D'un autre côté, « on ne saurait intéresser les hommes qui ont peu de pouvoir, ou qui ne voient pas les pouvoirs qu'ils pourraient acquérir¹⁴ ».

Une participation octroyée, peu crédible ou motivante, ne serait que l'expression d'une volonté factice : « dans la mesure où les citoyens sont des acteurs rationnels, on peut attendre d'eux qu'ils balancent les coûts et les bénéfices de leur participation. Une participation qui n'a pas d'effet ne peut produire aucun bénéfice au regard de son coût en temps et en énergie¹⁵ ». Nous parlerons alors, pour cette participation promue par les élus, mais partiellement boudée par la population, parce que dénuée de pouvoir et d'effets autres que

11. Olivier Thomas, *La Conjonction de contrats et conventions comme facteur de réduction d'incertitudes : le cas des projets stratégiques de villes*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université des sciences sociales-Toulouse I, 1999.

12. F. Meyssonier et V. Appel, « Gestion de la communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et Management public*, vol. 13, n° 3, septembre 1995, p. 249-266.

13. Christian Dianoux, « Le rôle de la périodicité du magazine d'information dans la démocratie locale : le cas des communautés de communes rurales », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, *op. cit.*

14. R. Ledrut et J. Giami, « Les communications sociales urbaines », in Bolle (éd.), *L'Information, l'Éducation et la Participation des citoyens dans le processus de développement urbain*, Paris, Ministère de l'Équipement, DAFU, 1968, p. 219.

15. Jeffrey Berry, cité par Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p 403.

factices, de « démocratie d'apparat ». Face à un édile dont la gestion n'est pas légalement douteuse, le citoyen aura rationnellement avantage à s'effacer, d'où l'intérêt des élus de jouer habilement de cet appareil démocratique afin de faire perdurer leur pouvoir.

CONCILIER L'INCONCILIABLE : POUR UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE D'APPARAT

Le constat d'existence d'une démocratie participative d'apparat auquel nous aboutirons puisera ses racines dans un contexte davantage caractérisé par une démocratie « uniquement » représentative, organisée autour de simples demandes d'avis et consultations de principe qui, qu'elles interviennent *ex ante* ou *ex post*, ne se traduisent par aucun transfert significatif du pouvoir décisionnaire. Dans un tel contexte où l'élu occupe une place centrale en termes de pouvoir, les tentatives ponctuelles d'intégration du citoyen dans le processus décisionnel apparaîtront comme des manœuvres stratégiques présentant un intérêt opportuniste pour l'élu. Cet intérêt sera notamment envisagé à travers un double objectif : favoriser la réélection de l'élu local et la légitimation de son action. Au croisement entre logiques partiellement antagonistes d'acteurs, le gouvernement de la ville émergera comme le lieu d'expression de stratégies et « jeux de rôles » bilatéraux et réciproques.

Démocratie représentative et consultations de principe

L'apparat démocratique dont nous tentons ici de souligner la logique puise tout d'abord ses racines dans le fait que la faculté d'intervention démocratique mise à la disposition des citoyens se

limite non pas à l'exercice d'un pouvoir, celui d'opérer un choix, mais plutôt à une simple consultation, le plus souvent *a posteriori*, et sans effet significatifs. À travers une demande d'avis *ex post*, c'est principalement dans une optique de légitimation du pouvoir électif et non d'aménagement partiel d'un tel pouvoir que l'on s'inscrit délibérément. L'on aurait donc simplement affaire à une démocratie participative intégrant, sous diverses formes et avec des stratégies sous-jacentes à élucider, un certain consentement citoyen. Il est vrai que le titre II de la loi ATR sur la « démocratie locale » se borne à rassembler plusieurs mesures à visées purement informatives, ou strictement consultatives, mais quoi qu'il en soit nullement contraignantes en termes de partage de pouvoir avec la base de la population. L'élargissement du droit à l'information demeure dans le registre de la représentation électorale.

En addition à ces éléments, l'aspect « factice » relatif à la démocratie locale provient du fait que cette dernière, loin d'illustrer une pratique bilatérale retraçant un échange équilibré entre gouvernants et gouvernés, est le plus souvent soit directement imposée par la loi, indépendamment de la volonté (ou de l'absence de volonté) des populations visées, soit octroyée par les gouvernants à leurs administrés, sans forcément que cela résulte d'une demande expresse de leur part.

Dans le premier cas, la loi a récemment imposé, certes, différentes pratiques participatives. Mais le meilleur moyen d'aboutir à un résultat (la prégnance croissante de la gouvernance urbaine et de la participation citoyenne en l'occurrence) n'est-il pas de le postuler ? Par ailleurs, il est regrettable que la loi

« omette » de définir précisément les mesures édictées, d'où leur très faible probabilité d'être mises en application, à l'image de l'article 4 de la LOV. Les élus, qui possèdent, du fait de ce « vide juridique », d'importants degrés de liberté, mettent « en place un dispositif de concertation qui leur [permet] d'envoyer aux autorités de tutelle de beaux rapports sur les améliorations apportées au projet initial grâce aux interventions des habitants, tout en se débrouillant pour ne modifier qu'à la marge les décisions déjà prises¹⁶ ».

154

Dans le second cas, à savoir l'initiative mayorale, comment ne pas considérer la potentialité de motivations et de stratégies opportunistes de la part des élus dans cette générosité contemporaine ? Il n'est pas neutre que ce soit le gouvernant qui initie le dialogue, qui choisisse les termes de son expression afin d'orienter l'issue éventuelle de la discussion dans la direction qu'il entend privilégier. La manière de poser les questions influence forcément la réponse qui tend à émerger. De même, le fait pour les élus d'initier bon nombre de procédures participatives (référendum local, comité de quartier, enquêtes publiques) leur permet d'encadrer ces pratiques et ainsi de mieux canaliser leurs répercussions éventuelles. Cette participation frileuse, dans la mesure où elle est davantage octroyée que conquise, ne pourrait donc que difficilement quitter le statut de rôle adjuvant d'un gouvernement strictement représentatif.

L'intégration ponctuelle du citoyen comme manœuvre stratégique et opportuniste

Cette offre spontanée de participation émanant de l'exécutif local se devrait dès lors d'être analysée en tant que mesure contribuant à « pacifier » la population, par le biais d'une participation octroyée dans les faits, mais davantage feinte dans les intentions et surtout les implications. La paix sociale s'obtiendrait ainsi au prix de la manifestation ostentatoire d'un intérêt pour l'avis du citoyen de base, ce dernier ayant naturellement besoin de se sentir considéré, estimé, et cela de façon croissante au cours des dernières décennies où l'on a assisté à une demande multiforme de considération personnelle et « humaine ». Proposer différents types de pratiques participatives est donc devenu, pour plusieurs raisons, une véritable contrainte dans le gouvernement quotidien de la ville, une sorte de « mode » dont il serait dangereux, ne serait-ce que dans une optique électorale, de se démarquer. « Vanter en public les bienfaits de la participation est un rituel obligatoire¹⁷. » Désormais, par le biais d'un usage avisé de facultés rhétoriques, certaines paroles vaudraient presque autant que certains actes. « L'essentiel n'est plus [...] de débattre [...], mais de témoigner de son aptitude à dialoguer et donc de s'afficher comme le meilleur démocrate¹⁸. »

Il convient de consulter, de montrer que l'on se préoccupe de l'avis d'autrui, même si la décision finale n'est point

16. Maurice Blanc, « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS et CURAPP (éd.), *op. cit.*, p. 179.

17. *Ibid.*, p. 1982.

18. Anne Godignon et Jean-Louis Thiriet, « Dialoguons, dialoguez, ou le sophisme démocratique », *Le Débat*, n° 68, janvier-février 1992, p. 20.

affectée par les débats tenus, à l'image de certaines commissions instaurées à l'aube d'un plan social en entreprise. Octroyer une participation à des habitants qui ne l'ont pas forcément appelée de leurs vœux et/ou qui ne cernent pas son utilité présente alors un double avantage : afficher une volonté participative d'une part, ne générer aucune réaffectation réelle du pouvoir de décision d'autre part. Tel est le cas de bon nombre d'opérations HVS, ou encore du référendum local, outil emblématique de la démocratie, pour lequel toutes les garanties ont été prises sur le plan légal afin de rendre son utilisation rare et parcimonieuse.

Ce positionnement stratégique revient à considérer le citoyen non pas comme un acteur potentiel du jeu politique local, mais uniquement comme un usager, un consommateur qu'il s'agit de satisfaire. Cette situation s'apparente à celle de l'économie d'entreprise, où la satisfaction du client n'est point recherchée en vue d'intégrer ces mêmes clients au « gouvernement d'entreprise », mais uniquement pour maximiser les ventes et le profit. Le risque de cette vision consumériste réside néanmoins dans une éventuelle dérive vers un gouvernement urbain centré sur des problèmes principalement clientélistes et de séduction d'électorats catégoriels, au détriment de questionnements plus porteurs en termes d'intérêt général.

La rhétorique participative comme vecteur de réélection et de légitimation

Il apparaît alors que cette stratégie d'adoption de pratiques participatives

d'apparat peut être comprise et appréhendée à travers un double objectif poursuivi par les élus locaux : assurer leur réélection tout en cédant le moins de pouvoir possible d'une part (en accord avec certains auteurs du *public choice* tels que Tullock¹⁹), ceci en usant d'influence pour persuader la population d'adhérer à leur point de vue et voir leur action légitimée d'autre part.

Il est en effet rationnel pour les élus locaux de chercher à entretenir un « simulacre » de participation afin de ne pas perdre leur faculté de récolter l'adhésion de la population à leur suffrage. La pérennité de leur pouvoir représentatif est désormais à ce prix. Symétriquement, une concertation et une participation plus réelles et effectives ne manqueraient pas de fragiliser leur pouvoir en introduisant une faculté dangereuse de contestation et de déstabilisation systématiques. L'échelon intercommunal illustre parfaitement l'acceptation d'une ouverture démocratique de façade de la vie publique locale décentralisée, couplée avec un refus de suffrage universel direct et un entrisme stable des conseillers municipaux au sein des assemblées intercommunales.

Ainsi, une démocratie locale à visée clientéliste officielle concourt à reproduire une communication proche d'un marketing électoraliste, à l'image de l'utilisation éventuelle d'outils tels que la publication de notations (*rating*) émanant d'audits effectués. Le *rating* peut certes être présenté comme une synthèse assez facilement compréhensible par la population de l'état financier, voire global, d'une collectivité locale donnée, qui présente l'intérêt de faciliter la prise

19. G. Tullock, *The Vote Motive*, The Institute of Economic Affairs, 1976.

de conscience par la population de données ardues, en vue de mieux forger son jugement. Toutefois, on ne peut pas considérer comme neutre le fait de diffuser largement une notation obtenue auprès de la population, en explicitant suffisamment sa portée et sa signification. Demander une notation relève en principe d'une vision tacticienne de la démocratie, dans la mesure où l'on peut estimer la probabilité d'obtenir une « bonne » note, et par conséquent les effets favorables sur la perception par la population de la gestion communale mise en œuvre. Ainsi, en accord avec les théoriciens du *public choice*, on peut relever qu'il est logique que le maire, par exemple, cherche à tirer un profit électoral aussi bien de l'action concrète qu'il mène au quotidien que de la communication qu'il utilise.

L'objectif premier de réélection passe donc par la nécessité de persuasion et d'influence, plus ou moins insidieuse, de la population, cela permettant par la même occasion d'obtenir une légitimation qui, par nature, est « égoïstement » recherchée par les détenteurs du pouvoir de gouvernement local. C'est pourquoi le maire « accepte d'écouter et de consulter régulièrement les administrés afin de mieux faire accepter ses décisions²⁰ ». Mais il s'agit en fait davantage de persuader, de convaincre et d'expliquer plutôt que de vraiment impliquer. « Il s'agit de faire comprendre le bien-fondé de ces décisions de telle sorte que certains y

adhèrent et que ceux qui n'y adhèrent pas comprennent [...] Il arrive que l'on oublie la communication et que l'on prenne un peu vite une décision [...] *a posteriori* nous essayons de faire passer le message²¹. »

*Le gouvernement des villes
comme lieu d'expression
de « jeux de rôles » bilatéraux*

Comme nous l'avions souligné, c'est ainsi par nécessité et par intérêt personnel, et non par pur altruisme, qu'un acteur, quel qu'il soit, qui détient du pouvoir va, au moins en apparence, tenter de le faire partager et donc de s'en spolier partiellement. Dès lors, les intentions des détenteurs du pouvoir municipal en termes de démocratie « ne sont jamais pures et [...] il peut y avoir un intérêt stratégique bien compris à jouer le jeu de la démocratie²² ».

La légitimation et la réélection visées par les élus pourront alors s'obtenir, dans une pure logique de démocratie participative d'apparat, en faisant croire à la population que les décisions finalement prises viennent d'elle et que c'est à elle que le pouvoir appartient. Tel est en partie l'effet recherché dans la mise en œuvre de persuasions *ex post*. Or, être convaincu n'est point synonyme de participer à l'élaboration de la décision et d'entériner cette dernière. Afin de créer la confusion entre ces deux réalités, il « suffit » de faire passer des instruments descendants de communication et de

20. Christophe Assens et Dominique Phanuel, « Les modes de gouvernement de la démocratie locale », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, *op. cit.*, p. 2.

21. Propos recueillis par Florence Busson-Villa, « Vers une nouvelle démocratie locale ? L'exemple d'une grande ville française », communication lors des IV^e Rencontres Ville-Management, *op. cit.*, p. 10.

22. Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », *op. cit.*, p. 369.

marketing urbain pour des instruments ascendants de participation, à l'image du référendum local. À ce sujet, il apparaît que la confusion terminologique confondant référendum national décisionnaire et demande d'avis local n'engageant nullement la décision finale est loin d'être fortuite ni neutre en termes de démocratie d'apparat.

Dans la mesure où les élus peuvent tirer un parti opportuniste des bribes de participation qu'ils octroient, et qu'ils doivent donner une image d'ouverture et d'écoute en direction des citoyens, il devient alors stratégique pour eux d'intégrer de tels éléments, comme les comités de quartier par exemple, dans leur entreprise de fonctionnement démocratique d'apparat. Ainsi, une participation placebo constitue non pas un substitut vraisemblable, mais effectivement un complément devenu indispensable à l'exercice d'un gouvernement urbain représentatif, seule modalité apparemment « efficiente » de gestion d'ensemble d'une collectivité locale. Dans la lignée des thèses défendues par Dahl (1994), on peut en effet penser que l'efficacité de la gestion d'une ville et la participation des citoyens ne seraient qu'assez rarement compatibles, de même qu'au sein de la firme on prendrait soin de diminuer le nombre d'inputs pour simplifier la prise de décision et rationaliser la production²³.

Coupler la mise en œuvre d'une démocratie d'apparat proposée par les élus, d'un côté, et la demande croissante de participation formulée par une partie de la population, de l'autre, aboutirait dès lors à une sorte de « jeu démocratique » bilatéral. Il n'est pas invraisem-

blable de supposer que les individus adeptes du développement des préceptes propres à la gouvernance urbaine puissent se retrouver derrière ces mêmes idéaux et revendications en vue de satisfaire un besoin personnel, conscient ou non, de proximité vis-à-vis du pouvoir. Ce besoin serait d'autant plus impérieux que ces mêmes acteurs sauraient pertinemment qu'ils sont dépourvus d'un tel pouvoir.

En parvenant à « feindre » l'existence actuelle d'entraves juridiques, culturelles, cognitives... au développement d'une démocratie davantage participative, les acteurs clés des associations revendicatrices s'inséreraient simplement dans un « jeu de rôles » politique local, destiné davantage à satisfaire leur quête, quand bien même serait-elle vouée à l'échec, de pouvoir personnel qu'à se faire l'écho de volontés participatives encore embryonnaires dans l'ensemble de la population. Les arguments précédemment invoqués pour justifier l'existence et la permanence d'une démocratie d'apparat entretenue comme telle par les élus locaux seraient alors tout à fait compatibles avec l'affichage de velléités de gouvernance opéré par les acteurs « alternatifs », chaque partie prenant appui sur la « stratégie » de la partie adverse pour jouer son propre « rôle ».

« Dans une monarchie bien réglée, les sujets sont comme des poissons dans un grand filet : ils se croient libres, et pourtant ils sont pris », Montesquieu, Pensées

Doit-on pour autant considérer ce fonctionnement démocratique d'apparat

23. Robert A. Dahl, « A democratic dilemma », *Political Science Quarterly*, n° 109, 1994, p. 23-34.

comme une donnée ? Quelle voie adopter pour résoudre cet apparent paradoxe d'une population qui manifeste sa volonté d'obtenir toujours plus de considérations à son égard et de prise de participation aux décisions régissant son avenir, mais qui dans les faits soit ne dispose pas de telles facultés, soit n'en fait guère l'usage ?

158 Il semblerait qu'un apprentissage des compétences, du vocabulaire et plus généralement de la « culture » et du langage managérial public soit requis pour la population, afin que celle-ci puisse, d'une part, accroître sa capacité de compréhension des enjeux en présence, et, d'autre part, émettre un avis, en connaissance de cause, sur la décision qu'elle souhaiterait voir adoptée. Le savoir constituerait donc bien la condition *sine qua non* de l'exercice d'un éventuel pouvoir. Sans cette faculté d'appréhender la nature et la complexité des enjeux en présence, il demeurerait impossible pour un citoyen « de base » de cerner les conséquences de tel ou tel choix sur son quotidien, d'où un intérêt personnel à la participation non évident, avec comme corollaire une prise de distance et une attitude passive.

Faire en sorte de propager le langage managérial au plus grand nombre des citoyens, en le simplifiant dans un premier temps pour le rendre plus accessible, revient à mettre en exergue

l'importance de l'adoption par les acteurs de la ville quels qu'ils soient d'un référentiel commun permettant de guider leur action et de réduire les incertitudes d'interprétation qui entravent cette dernière. Tel pourrait être l'impact suscité par l'adoption par une partie croissante de la population de la « convention d'orthodoxie budgétaire », telle que nous l'avons précédemment définie²⁴. Cette convention pourrait ainsi jouer le rôle d'outil d'« instruction civique et managériale ». Disposer d'une base commune pour pouvoir et savoir juger, *notamment* grâce à la convention précitée, serait dès lors une condition permissive fondamentale pour l'exercice d'une démocratie locale moins factice.

Cela laisse néanmoins intactes les interrogations théoriques concernant les référentiels conventionnels qu'il est préférable d'adopter, dans la mesure où, par définition, une convention peut toujours être remplacée par une convention alternative. Prolonger nos travaux initiaux en vue de cerner les éléments de la supériorité d'une convention d'orthodoxie budgétaire par rapport à une convention de nature davantage keynésienne et dispendieuse apparaît comme un terrain fertile de recherches futures questionnant les modalités concrètes d'un « bon gouvernement » des villes françaises.

24. Olivier Thomas, *La Conjonction de contrats et conventions comme facteur de réduction d'incertitudes : le cas des projets stratégiques de villes*, op. cit.