



HAL
open science

La “parlementarisation” des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération ?

Arnauld Leclerc

► To cite this version:

Arnauld Leclerc. La “parlementarisation” des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération?. Jacques Fialaire. Les stratégies du développement durable, L’Harmattan, pp.291-308, 2008, GRALE, 978-2-296-07618-1. hal-02124041

HAL Id: hal-02124041

<https://hal.science/hal-02124041v1>

Submitted on 3 Aug 2022

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.

La « parlementarisation » des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération ?¹

Par,

LECLERC Arnould

Maître de Conférences en Science Politique

Droit et Changement Social (DCS)

Université de Nantes

INTRODUCTION

« Mal définir les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde » écrivait Albert Camus. Prendre au sérieux cet avertissement implique de définir strictement ce dont on parle ce qui revient ici à spécifier trois notions.

D'abord, la notion de « parlementarisation ». Elle est un néologisme si bien qu'elle mérite toujours des guillemets. Elle semble désigner un processus continu d'instauration du parlementarisme. Mais cette dernière notion est elle-même ambiguë. De quel parlementarisme parlons-nous ? S'agit-il du « parlementarisme classique » assimilé au « modèle de Westminster » tel qu'il fut édifié au XIX^{ème} siècle en Angleterre ? Dans ce cas, nous savons que le droit définit ce premier parlementarisme comme étant un système de séparation souple des pouvoirs caractérisé d'une part, par une faible répartition des compétences permettant à l'Exécutif et au Législatif de collaborer et d'autre part, par l'existence de moyens d'action réciproques permettant à l'Exécutif de dissoudre l'assemblée législative et au Législatif de démettre le gouvernement. Ce schéma classique n'existe plus guère que dans les manuels de droit. Le modèle originel britannique a lui-même évolué dans le sens d'une concentration des pouvoirs aux mains de l'Exécutif et d'une neutralisation des armes lourdes que sont la dissolution et la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Nous ne saurions donc retenir ce premier sens du parlementarisme. S'agit-il alors du « parlementarisme moderne » dénommé « parlementarisme rationalisé » par le juriste russe Mirkine Guetzevitch ? L'expression désigne alors la codification juridique des rapports politiques internes au parlementarisme. D'un côté, le droit électoral est utilisé afin d'engendrer les majorités claires et stables ; d'un autre côté, le droit parlementaire déploie un grand nombre de techniques juridiques afin de permettre à l'Exécutif de domestiquer le pouvoir législatif (maîtrise de l'ordre du jour, arsenal technique visant à contrôler étroitement la procédure législative comme la limitation du droit d'amendement, limitation et neutralisation des pouvoirs de contrôle politique en particulier la censure...). La difficulté ici vient de ce

¹ Chapitre publié dans Arnould Leclerc, « La parlementarisation des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération ? » in Jacques Fialaire (dir.), *Les stratégies du développement durable*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2008, pp 291-308. (*Ici, version auteur*)

que le sens de ce « parlementarisme rationalisé » semble aller à l'encontre de la notion de délibération. En effet, ces dispositifs ont engendré un peu partout une « vassalisation » de l'assemblée législative transformée en une simple « chambre d'enregistrement » des volontés gouvernementales. En conséquence, si la question posée a un sens, elle ne saurait se limiter à cette seule forme de parlementarisme. Il faut donc envisager un troisième sens plus historique que juridique du mot « parlementarisme » qui nous renvoie vers les principes fondateurs. En effet, ainsi que l'a montré le philosophe et sociologue allemand Jürgen Habermas, l'instauration du Parlement au moment de la Révolution française correspond à l'institutionnalisation d'un espace public politique régit par le principe de discussion encore appelé « principe de publicité »². Sous cet angle, le parlementarisme désigne l'instauration d'un cadre formel afin de produire la légitimité nécessaire aux décisions. Le débat doit être producteur d'une vérité, certes toujours fragile et révocable car humaine et sociale qui s'oppose radicalement à une vérité divine accaparée par le monarque. En ce sens, la démocratie parlementaire repose bien sur la formule « *veritas non auctoritas facit legem* »³. Sous cet angle, la « parlementarisation » peut être entendue comme le processus visant à établir un espace public local à la fois institutionnalisé et rationalisé.

Ensuite, la seconde notion qu'il convient de définir est celle d'assemblées locales. Elle ne semble pas en elle-même problématique car elle renvoie à ce que le droit désigne comme les assemblées délibérantes au sein des collectivités locales. Remarquons cependant le pluriel utilisé. Que peut-il y avoir de commun entre les assemblées locales de 15 membres maximum des 80% de communes de moins de 1000 habitants et les assemblées délibérantes de 55 élus minimum des villes de plus de 100 000 habitants, entre l'assemblée d'une petite structure intercommunale et un conseil général ou régional ? Incontestablement, la diversité des situations invite à une certaine prudence. Seules des tendances générales pourront être relevées et discutées ici.

Enfin, la dernière notion à préciser est celle de délibération. La difficulté ici est celle de la polysémie originelle oubliée. En effet, la notion a eu dès l'origine deux sens : d'un côté, elle renvoie à une pratique collective si bien que l'accent est alors mis sur le nombre et l'égalité des membres ; d'un autre côté, elle renvoie à une pratique individuelle si bien que l'accent porte alors sur le caractère raisonnable, réfléchi de l'action. Par exemple, Homère dans l'*Odyssée* utilise le mot délibération pour désigner la pratique collective du Conseil des Anciens mais aussi à propos du « prudent Ulysse » qui « délibère dans son cœur »⁴. Aristote aussi emploie la délibération pour évoquer la pratique des assemblées mais il théorise

² - Jürgen Habermas, *L'espace public*, Paris, Payot, coll. « Critique de la politique », 1978, chapitre 3 sur « les fonctions politiques de la sphère publique ».

³ - Hobbes avait caractérisé l'absolutisme monarchique par le principe inverse : « *Auctoritas, non Veritas, facit legem* » (c'est l'autorité et non la vérité qui fait la loi). Cela signifiait que la légitimité de la décision reposait uniquement sur la nature (divine) de l'autorité qui édictait la règle. En renversant ce principe, Habermas souligne combien désormais la légitimité de la règle dépend de la vérité qui émerge dans le débat au sein de cet espace public politique institutionnalisé.

⁴ - Homère, *Odyssée*, XXX, v. 5_30.

également cette notion dans le cadre d'une éthique individuelle de l'action bonne. Cette dualité de sens se maintient avec le latin : le verbe « *deliberare* » renvoie à l'action de réfléchir tandis que le nom « *deliberatio* » est compris au sens de la consultation. Lorsque le terme apparaît en français vers 1280, il signifie d'abord « faire une pesée dans sa pensée, réfléchir mûrement »⁵. Ce n'est qu'au XVIII^{ème} siècle, au moment où la délibération des Parlements joua un rôle clé dans la contestation de l'absolutisme royal et où la pratique de l'assemblée et du salon devint le modèle pour penser la politique, que le basculement s'opéra au profit du sens collectif. Les différentes éditions du *Dictionnaire de l'Académie française* témoignent de cette mutation : alors que l'édition de 1694 définit « délibérer » comme le fait « d'examiner, résoudre, consulter en soi-même ou avec les autres », l'édition de 1835 évoque la « délibération » comme « une discussion entre plusieurs personnes sur une résolution à prendre, une question à résoudre »⁶. Au XX^{ème} siècle, les fondateurs de la théorie délibérative de la démocratie véhiculent encore cette dualité de sens : tandis que le philosophe allemand Jürgen Habermas privilégie nettement la délibération au sens collectif de la participation, le philosophe américain John Rawls se révèle lui plus sensible à la délibération individuelle, à l'argumentation menée dans le cadre d'un « dialogue intérieur »⁷. En ce sens, savoir si la parlementarisation des assemblées locales conduit à un renouveau de la délibération ne signifie pas seulement juger de sa capacité à instaurer un débat collectif mais aussi juger de sa capacité à permettre aux élus locaux de « réfléchir mûrement » à l'action. Ce n'est pas seulement la quantité d'échanges verbaux qui est prise en considération mais aussi la qualité de ces échanges.

Cette question est d'autant plus légitime que la décentralisation nous a été présentée, depuis ses débuts en 1982, comme le vecteur d'une démocratie locale. Ce lien entre décentralisation et démocratie locale, qui n'a rien de logiquement et historiquement établi, a été martelé avec une étonnante constance. La loi du 7 janvier 1983 précisait dans son article premier : « Les communes, les départements, les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de leur diversité ». En 1990, le Président Mitterrand rappelait lors de son discours de Moulin que « la décentralisation n'est pas une fin en soi... elle s'impose parce qu'elle est un instrument de la démocratie ». Lorsqu'elle fit le bilan de la décentralisation 20 ans après sa mise en place, la commission Mauroy consacra une large part de son rapport à la démocratie locale⁸. Les principales propositions furent mêmes récupérées dans la loi du 27 février 2002 relative précisément à la « démocratie de proximité ». L'acte II de décentralisation lancé par le gouvernement Raffarin en 2003 se plaça lui aussi sous les auspices d'un renforcement de la démocratie locale. Pourtant la vitalité prétendue de la démocratie locale semble être aujourd'hui contrecarrée par le sentiment diffus d'une crise de la représentation qui gagne jusqu'aux

⁵ - Voir le terme « délibérer » dans le *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Ed. Robert, p 1026.

⁶ - Éditions consultables sur le site <http://www.lib.chicago.edu/efts/ARTFL/projects/>.

⁷ - Sur ce point, voir notre thèse : Arnauld Leclerc, *Les fondements de la démocratie délibérative. Une confrontation entre John Rawls et Jürgen Habermas*, Rennes, 2001.

⁸ - Pierre Mauroy (dir.), *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2000, p 70 et suiv.

échelons locaux. La nécessité même de déployer régulièrement des nouveaux dispositifs juridiques pour renforcer cette démocratie locale paraît plutôt être l'indice d'un malaise. Bref, le lien mainte fois consacré entre décentralisation et démocratie se révèle en réalité plus problématique qu'il n'y paraît. C'est pourtant ce lien qui est au cœur de la relation entre la parlementarisation des assemblées locales d'une part, et l'éventuel renouveau de la délibération d'autre part.

Évaluer ce lien suppose de suivre une démarche dialectique. En effet, nous assistons au choc de deux lectures et deux regards affirmant d'un côté que la parlementarisation est créatrice de la délibération et d'un autre côté qu'elle en est négatrice. La première partie retracera le choc de ces diagnostics controversés en montrant leurs limites. Le dépassement de cette opposition suppose que l'articulation entre parlementarisation et délibération repose sur des conditions que nous énoncerons dans un second temps.

I – PARLEMENTARISATION ET DELIBERATION AU SEIN DES ASSEMBLEES LOCALES : DES DIAGNOSTICS CONTROVERSEES

La question de la démocratie locale, et plus particulièrement celle du fonctionnement des assemblées locales, a été explorée par deux disciplines différentes : le droit et la science politique. L'une et l'autre établissent des diagnostics diamétralement opposés en grande partie parce que ces disciplines projettent des regards distincts.

A) - LA PARLEMENTARISATION CREATRICE DE LA DELIBERATION

Le formalisme de la lecture juridique

Le regard du droit sur la démocratie locale est d'abord très formel. L'exercice principal consiste à recenser l'ensemble des règles juridiques régissant aussi bien le fonctionnement des assemblées que celles fixant le statut de l'élu local en les complétant par un grand nombre d'illustrations et de détails fournis par la jurisprudence⁹. L'ensemble est présenté comme constituant un encadrement juridique performant permettant à la délibération de se réaliser. La démarche contient plusieurs implications : d'une part, elle vise à considérer que l'existence de la règle juridique suffit à elle seule au mieux pour engendrer la délibération, au pire pour la protéger en posant un garde-fou ; d'autre part, les écrits juridiques insistent considérablement sur le rôle du juge comme créateur de ces règles, le législateur n'ayant que consacré tardivement ces règles. Par exemple, un travail récent sur ce sujet conclut : « force est de reconnaître aujourd'hui que la démocratisation du débat local est en grande partie le résultat de l'œuvre protectrice du juge administratif. En effet, sous l'impulsion de ce dernier, dans l'élaboration de l'acte délibératif local, et la protection des droits attachés à la fonction délibérative, ont largement contribué au développement d'un

⁹ - Par exemple, voir Elisabeth Mella, *Essai sur la nature de la délibération locale*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2003, 322 pages.

« délibératisme » local »¹⁰. Enfin, s'institue une confusion entre le processus de débat et la décision à laquelle il conduit. Au fond, une présomption est posée selon laquelle « le fait de délibérer, d'une part, le résultat de cette activité, d'autre part, constituent une manifestation de volonté collective »¹¹. Il est vrai que le langage juridique du législateur n'aide guère à clarifier les choses puisque les assemblées locales sont d'emblée désignées comme étant des « assemblées délibérantes » et que leurs actes sont dénommés des « délibérations ». Cette présomption repose sur une polarisation sur le fait juridique au détriment du fait social. Même si elle n'a pas eu lieu, la délibération est supposée avoir été possible puisque les règles l'instituent, la créent. Comme l'explique F. Benoît à propos du contrôle du juge administratif, « ce qui conditionne la validité de la délibération n'est pas que soit instauré effectivement un débat, mais seulement qu'il y ait eu possibilité réelle de discussion au cours de la séance »¹². Ici, le virtuel tient lieu de réel. Une lecture plus approfondie des règles menée par Jean-Marie Becet évoque la nécessité « pour garantir la progression simultanée de la décentralisation et de la démocratie, (...), de rétablir, dans le respect des principes fondateurs, l'équilibre rompu au détriment des représentants élus des citoyens entre assemblées délibérantes et organe actif »¹³. Mais le même auteur referme aussitôt la porte entrouverte : l'équilibre rompu est jugé restauré par la proclamation du droit préalable d'information des élus locaux.

Les limites de la lecture juridique

En se polarisant sur les détails législatifs et réglementaires du fonctionnement des assemblées, la lecture juridique oublie des éléments fondamentaux de l'architecture institutionnelle. Jean-Marie Becet évoque la nécessité d'un équilibre institutionnel entre l'assemblée et le maire mais il oublie qu'il n'existe aucune séparation des pouvoirs au niveau local. On ne saurait penser l'équilibre des pouvoirs sans la séparation qui la fonde. Elle est pourtant considérée par la pensée libérale comme le fondement de la démocratie ; Michael Walzer évoque la démocratie comme « un art de la séparation »¹⁴ et Pierre Manent confirme le lien étroit entre démocratie moderne et organisation des séparations¹⁵. Cette absence a été bien notée par Martine Buron selon qui : « on pourrait dire que le maire cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale

¹⁰ - Léon Christian, « L'approfondissement du débat démocratique dans le fonctionnement des assemblées locales » in *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, Hivers 2005, n°13, p 86. Voir aussi du même auteur sa thèse : Léon Christian, *Le parlementarisme du droit des assemblées délibérantes locales*, Université de Bretagne Occidentale, 2005.

¹¹ - G. Koubi, « La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales », *Les Petites Affiches*, 1992, n°71, p 6.

¹² - F. P. Benoît, « Les délibérations du conseil municipal » in *Encyclopédie Dalloz des Collectivités locales*, volume 1, p 302.

¹³ - J.-M. Becet, « Information des élus locaux » in *Jurisclasseur des collectivités territoriales*, Ed. techniques, fasc. 560, p 3 et suiv.

¹⁴ - Selon le titre d'un article célèbre de Michael Walzer, « Liberalism and the Art of Separation » in *Political Theory*, août 1984, vol. 12, n°3, pp 315-330 traduit « La justice dans les institutions » in *Esprit*, mars-avril 1992, n°180, pp 106-122 repris dans son ouvrage *Pluralisme et démocratie*, Paris, Esprit, 1997.

¹⁵ - Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Fayard, 2001, chapitre 1, pp 23-37.

et du Sénat, c'est-à-dire le rôle des quatre premiers personnages de l'Etat. Quant au conseil municipal, il choisit d'ailleurs moins son maire que ce dernier ne choisit l'équipe avec laquelle il veut travailler et qu'il va présenter aux électeurs. Au total, le pouvoir local apparaît déséquilibré au profit de l'exécutif »¹⁶.

La seconde limite très forte provient de l'absence de prise en considération des pratiques. La règle de droit n'est pas tout ; son effectivité dépend beaucoup de son appropriation par les acteurs. Nous voudrions illustrer ce point à travers deux exemples :

Tout d'abord, l'exemple du droit à la formation des élus locaux semble de prime abord un enjeu majeur en raison de la technicité et de la complexité croissante des affaires à traiter. Même si le code prévoit depuis longtemps un droit à la formation, ce dernier n'était pas organisé. La loi du 3 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) l'a organisé et la loi de 2002 sur la démocratie de proximité l'a révisé et complété. Désormais, un élu local peut bénéficier au minimum de 18 jours de formation par mandat sous réserve d'une autorisation d'absence. La formation est prise en charge par la collectivité et ses dépenses constituent des dépenses obligatoires. Cependant, nul ne s'interroge sur l'effectivité de ce droit. Plusieurs indices tendent pourtant à signaler un délaissement de ce droit : tout d'abord, peu d'organismes de formation existent aujourd'hui dans ce secteur (143 agréés en 2004 essentiellement en Ile-de-France) ; ensuite, plus du tiers des organismes qui devaient redemander un agrément au Conseil national de la formation des élus locaux a renoncé à déposer un dossier faute d'activité suffisante¹⁷. Enfin, même si la donnée est ancienne, seul 1% des sommes théoriquement inscrites fut utilisée 4 ans après la mise en place du dispositif.

Le second exemple est, ensuite, celui du droit de proposition. Le juge administratif a reconnu depuis très longtemps la possibilité pour les élus locaux d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet de leur choix à condition que la manœuvre ne soit pas dilatoire. La loi ATR de 1992 est venue consacrer ce droit. L'élu a alors le choix entre proposer un sujet de débat pour la séance suivante ou demander par courrier à l'exécutif l'inscription d'un sujet sur le prochain ordre du jour. Les élus municipaux uniquement peuvent aussi exercer un droit d'initiative en cours de séance (pouvoir d'amendement). Ce système est présenté comme une avancée considérable pour contrer la mainmise de l'exécutif sur l'ordre du jour. Pourtant, là encore les rares données empiriques contredisent cette vision enchantée. Dominique Lorrain a montré à partir de l'exemple de Lorient que l'emprise de l'équipe municipale sur l'ordre du jour du conseil n'avait cessé d'augmenter dans le temps ; alors que l'agenda institutionnel n'était maîtrisé qu'au tiers par la mairie à la fin du XIX^{ème} siècle, il l'était à 72% en 1965, à 86% en 1988 et à 100% depuis cette date¹⁸.

¹⁶ - Cité in Claudette Brunet-Lachenault, *La décentralisation et le citoyen*, rapport du Conseil économique et social, Paris, 2000, p II-134.

¹⁷ - Rapport d'activité 2005 du Conseil National de Formation des Elus Locaux (CNFEL) accessible en ligne : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites_organismes/CNFEL/rapports/Rapport-CNFEL-2005.pdf

¹⁸ - Dominique Lorrain, *La naissance des grandes organisations locales. La mairie de Lorient (1884-1990)*, Paris, CEMS, 1992. Données reprises dans Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Pierre Lascoume, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp 163-197.

Ces exemples attestent des limites d'une lecture purement formelle. La délibération ne s'ordonne pas par décret et il convient d'être attentif à d'autres éléments.

B) - LA PARLEMENTARISATION NEGATRICE DE LA DELIBERATION

Le rigorisme de la lecture politiste

À l'inverse du droit, la science politique a analysé l'instauration de la démocratie locale sous le prisme d'un regard très critique. Dès le départ, elle a refusé de voir dans la décentralisation « la fin des notables » affichée officiellement pour constater plutôt « le sacre des notables »¹⁹. Il ne s'agissait pas d'une hostilité de principe à la décentralisation. Tous les observateurs politistes s'accordent sur l'importance du changement introduit par le processus continue de décentralisation. La dynamique ainsi instaurée a d'ailleurs été auscultée sous de nombreux angles allant du renouvellement du métier d'élu local à la territorialisation de l'action publique en passant par le développement de la démocratie participative pour ne citer que quelques aspects. C'est seulement la promesse d'une démocratie locale qui a unanimement suscité une légitime suspicion. Par exemple Pierre Sadran a dénoncé le fait que « la France devient "un système de plus en plus oligarchique", témoignant d'un véritable malaise tant de la décentralisation que de la démocratie »²⁰. Albert Mabileau a évoqué « la monarchie municipale à la française »²¹ tandis que Yves Mény fustigea « La République des fiefs »²². Cette lecture puise sa force critique dans une attention particulière non seulement aux pratiques mais aussi à la structuration du système local. Yves Mény dépeint la démocratie locale comme un « système tribal » avec « un chef incontesté bénéficiant généralement d'une exceptionnelle longévité politique ; une faible participation des « sujets » qui ne sont guère admis au rituel politique qu'une fois tous les cinq ou six ans ; des mœurs politiques qui tendent à la confusion des intérêts personnels avec ceux de la collectivité publique ». Cela ne résulte pas « d'une volonté maligne des élus mais d'un ensemble de facteurs « entremêlés », à la conjonction de la culture politique, du droit, des structures sociales et des nécessités fonctionnelles ». Ce système est stratifié de la manière suivante : au sommet des « grands notables » exécutifs d'une grande structure locale mais également occupant une place de choix sur la scène nationale ; ensuite, des « barons intermédiaires » ayant au moins une responsabilité territoriale majeure ; enfin des « vassaux » qui constituent la clientèle des précédents suivis d'une somme de « petits élus » à la marge des hiérarchies territoriales²³. Sur un ton moins excessif, Pierre Sadran parvient au même résultat lorsqu'il dépeint le système local avec « d'un côté, l'angélique vision d'une démocratie locale portée par des milliers d'élus investis d'une égale légitimité dissimulant en fait une scène très hiérarchisée, avec

¹⁹ - Jacques Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

²⁰ - Pierre Sadran, « La vie politique locale » in *Les cahiers français*, Paris, La Documentation française, n°293 intitulé « Les collectivités locales en mutation », octobre-décembre 1999, pp 25-32.

²¹ - Albert Mabileau, « De la monarchie municipale à la française » in *Pouvoirs*, 1995, n°73 intitulé « La démocratie municipale ».

²² - Yves Mény, « La République des fiefs » in *Pouvoirs*, 1992, n°60, pp 17-24.

²³ - Pour une description très voisine, voire Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs-Politique », 1995, pp 91-93.

quelques premiers et seconds rôles et une multitude de figurants ; de l'autre, la situation stratégique d'intermédiaires obligés des grands élus que leurs fonctions (exécutif important) ou leurs ressources politiques (cumul des mandats) placent à l'interface entre le local et le pouvoir central »²⁴. Ce diagnostic sévère s'appuie en réalité sur plusieurs éléments combinés.

Le premier élément est l'existence d'une déformation de la représentation politique. La science politique a, durant de longues années, constaté et critiqué les décalages considérables existant entre la composition de la population globale et la composition sociale des élus locaux. C'est ainsi qu'on a pu relever une surreprésentation massive des agriculteurs (45% des maires en 1971 et encore 28,6% en 1989 contre seulement 4% de la population éligible), celle des professions indépendantes, une surreprésentation grandissante des retraités (14% des maires en 1971 mais 32% en 1995), une sous-représentation massive des femmes (21,8% des élus locaux en 1998 contre 14% en 1983 et seulement 5% des conseils généraux et régionaux en 1998). Bref, la France des élus locaux bien que composée d'un français sur 100 (plus de 550 000 élus locaux) n'était en rien représentative de la population globale.

Le second élément est l'existence d'une professionnalisation du métier d'élu local. De nombreux travaux ont porté sur la tendance à la « professionnalisation » du métier d'élu local confortant l'hypothèse d'un « sacre des notables »²⁵. Cela s'est manifesté d'abord par le faible renouvellement des équipes et des exécutifs aux élections locales lequel était entravé par la « présidentialisation » des exécutifs locaux accompagnée par la rhétorique du « maire entrepreneur » ou encore du « maire développeur ». Un second élément fut celui d'une « centralisation à l'envers » selon la belle formule d'Albert Mabileau. « La dispersion des centres de décision, écrit-il, a paradoxalement provoqué une concentration effective des pouvoirs locaux, en accordant à certains d'entre eux la maîtrise de l'action publique et le contrôle de l'espace »²⁶. Cette concentration a été particulièrement bien servie par une législation très favorable au cumul des mandats qui demeure la plaie du système. Comme l'écrivit Guy Carcassonne, « le cumul a une perversité ultime : aussi longtemps qu'il n'est pas juridiquement interdit, il est politiquement obligatoire. L'élu est amené à se tailler un fief, par crainte des mauvais jours, par crainte de la concurrence au sein de son propre camp, par volonté de cumuler avec les fonctions qui, pour ne pas être directement électives, peuvent se révéler lucratives »²⁷. Pierre Sadran ajoute à juste titre que « Le cumul des mandats est le moyen pratique mais inavoué d'assurer (...) par la prime à la réélection qu'il procure, la quasi-professionnalisation des élus, désormais aussi indispensable pour faire carrière que pour gérer efficacement les intérêts

²⁴ - Pierre Sadran, « La vie politique locale » in *Les cahiers français*, Paris, La Documentation française, n°293 intitulé « Les collectivités locales en mutation », octobre-décembre 1999, pp 25-32.

²⁵ - Notamment le travail pionnier de Philippe Garaud, *Profession, homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1989.

²⁶ - Albert Mabileau, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation » in *Revue Française de Science Politique*, 1997, vol. 47, n°3, p 353.

²⁷ - Guy Carcassonne, « Cumulatio delenda est », *Le Monde*, 7 mai 1997.

collectifs ». Et, en effet, en capitalisant des ressources symboliques mais aussi relationnelles, l'élu local professionnalisé facilite le traitement et l'avancement des dossiers.

Le troisième élément provient de la mutation de la citoyenneté locale. La dynamique de la décentralisation n'a pas permis de surmonter la « crise de la représentation » qui s'est elle aussi installée au niveau local. Le phénomène se constate d'abord par la montée de l'abstention y compris aux élections locales que l'on croyait protégées en raison du lien de proximité. Désormais près du tiers des électeurs s'abstiennent aux élections municipales (23,5% dans les villages de moins de 3 500 habitants en 2001 contre 14% en 1983) d'autant que l'abstention est souvent rotative et intermittente. Le phénomène est d'autant plus intéressant que l'intérêt des français pour la politique est constant depuis 25 ans et qu'ils se jugent de plus en plus compétents sur les questions politiques. L'autre paramètre est la montée des contestations non conventionnelles. Elles regroupent les formes de participation comme les boycotts, les pétitions, les manifestations, les grèves, les occupations de locaux. En 1981, 50% des français adultes n'avaient jamais pratiqué aucune de ces actions ; ils n'étaient plus que 28% en 1999. Un troisième paramètre important est la demande récurrente et lourde d'instauration d'une véritable démocratie participative. Certes, il ne saurait être question d'avoir une vision enchantée de la démocratie participative mais, du moins, pourrait-elle mieux s'articuler à la démocratie représentative.

Le cumul de ces facteurs a pu légitimement permettre de dresser un diagnostic sévère sur la réalité de la démocratie locale et de sa capacité à effectivement reposer sur la délibération. Il n'en faut pas moins indiquer quelques limites.

Les limites de la lecture politiste

Tout d'abord, la démocratie représentative n'implique nullement une identité entre la composition sociale des élus et celle de la population en général. Comme l'a admirablement démontré Bernard Manin, la démocratie représentative incorpore un principe de distinction : « le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devaient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les élaient »²⁸. Ce n'est pas l'institution historique du cens qui est en cause puis son effacement progressif ; il s'agit là plutôt d'une condition structurelle propre au système représentatif qui s'est ensuite trouvée confirmée empiriquement par de nombreux exemples. Que Jaurès puis Blum aient pu être les représentants de la classe ouvrière indiquent de manière spectaculaire combien les groupes sociaux tendent à désigner comme représentant des individus décalés par rapport à leurs caractéristiques socio-économiques. C'est le fondement même de la représentation reposant sur un acte de confiance (*trustee*) et non sur un mandat impératif ou même une pure et simple délégation. Au demeurant, le fonctionnement d'un espace public institutionnalisé n'exige aucunement une identité de profil sociologique entre les gouvernants et les gouvernés. Il exige plutôt que l'assemblée délibérante puisse se saisir de l'ensemble des préoccupations des différentes catégories de population sans qu'il y ait nécessairement d'identification requise. En d'autres termes, l'espace public institutionnalisé doit pouvoir être une « caisse de résonance » de l'espace public général. Le danger viendrait alors plutôt d'une

²⁸ - Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p 125.

éventuelle fermeture de l'espace public institutionnalisé sur lui-même. Les décalages constatés durant les 20 premières années de la décentralisation semblaient effectivement alimenter à juste titre le développement d'un certain « autisme politique », l'assemblée délibérante fonctionnant de plus en plus pour elle-même et de moins en moins pour sa mission.

Outre cette objection de principe, il faut ensuite mentionner le mouvement de « régénération » de la représentation enclenché ces dernières années. La loi sur la parité a quasiment doublé la représentation des femmes dans les conseils municipaux (47,5% des élus municipaux en 2001) même si un long chemin demeure à parcourir pour mieux traduire ce fait électoral en responsabilité électorale effective. Pour l'instant, les femmes ne représentent que 10,8% des maires et guère plus des adjoints ayant des portefeuilles décisifs. De même, les femmes peinent à s'imposer dans les structures intercommunales et dans les conseils généraux (à peine 10% aux cantonales de 2001 mais la parité ne s'appliquait pas). À l'inverse, la sur-représentation des professions indépendantes comme des agriculteurs tend progressivement à s'effacer. Au total, la composition des élus locaux se rapproche de la composition de la population globale même si des distorsions nettes demeurent sur le plan de la détention en capital social et culturel (à l'avantage des professions intellectuelles) et d'une disponibilité (à l'avantage des fonctionnaires). Un dernier point doit également relativiser le processus de consécration des notables : les élections municipales de 2001 ont conduit à l'émergence de nouveaux maires pour 41% d'entre eux ce qui constitue une « première » explicable, il est vrai, par des effets de générations. Les nouveaux élus sont cependant susceptibles à leur tour d'être frappés par le processus de « notabilisation électorale ».

Au total, les deux lectures juridique et politiste révèlent que le lien entre parlementarisation et délibération n'est ni aussi simple, ni aussi univoque qu'il n'y paraît. La dynamique de la décentralisation peut, à tout moment, en changer le sens et le contenu. Cela suggère que les carences de la démocratie locale relevées par la science politique ne sont pas irrémédiables et qu'une articulation entre parlementarisation et délibération plus adéquate peut être trouvée.

II – PARLEMENTARISATION ET DELIBERATION AU SEIN DES ASSEMBLEES LOCALES : UNE DYNAMIQUE CONDITIONNEE

Évoquer une meilleure articulation entre parlementarisation et délibération impose d'explorer les conditions à partir desquelles les deux termes en débat peuvent être rendus compatibles. Ces conditions sont, pour l'essentiel, autant d'obstacles qu'il convient de lever. La « littérature grise » insiste principalement sur les obstacles institutionnels. Mais au-delà il existe vraisemblablement des conditions culturelles au renouveau de la délibération.

A) - LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES DU RENOUVEAU DE LA DELIBERATION

Lors des auditions du Conseil Economique et Social pour son rapport sur *La décentralisation et le citoyen*, un élu (Gérard Delfau) déclara : « Aujourd'hui, la vraie démocratie locale est encore complètement à inventer

dans les agglomérations urbaines. Quand tel maire de grande ville, parce que cela fonctionne ainsi, passe 277 dossiers en une heure et demie de conseil municipal et donne la parole une fois à un membre de son opposition sur la totalité, nous sommes au Moyen-âge de la démocratie »²⁹. Ce constat rappelle qu'au-delà des règles juridiques, la démocratie repose sur des pratiques qu'il conviendra de revoir.

L'obstacle juridique : des règles insuffisantes

Nous ne saurions, ici, prétendre dresser le catalogue des règles complémentaires nécessaires mais non suffisantes à la promotion d'une délibération plus authentique. Malgré tout quelques points saillants méritent d'être relevés.

Tout d'abord, la maîtrise exclusive de l'ordre du jour par la majorité locale contrevient au principe représentatif. Le parlement national a su ménager une « fenêtre » pour l'examen des propositions venant de l'opposition. Ce dispositif mériterait d'être repris au niveau local plusieurs fois dans l'année. Notons d'ailleurs que le projet de loi sur la démocratie de proximité contenait initialement une séance annuelle de ce type pour toutes les structures de plus de 3500 habitants. Cette initiative ne fut malheureusement pas retenue.

Ensuite et plus globalement, le statut de l'opposition au niveau local constitue un véritable enjeu pour vivifier la délibération. Il faut pouvoir transformer la ou les oppositions en forces de contrepropositions et non simplement en forces de protestation symbolique. Pour les grandes villes, les EPCI majeurs, les conseils généraux et régionaux, il serait utile que l'opposition principale soit structurée en « *shadow cabinet* » sur le modèle britannique et soit dotée de moyens conséquents afin de pouvoir mieux suivre les dossiers, chiffrer des hypothèses alternatives... De ce point de vue, le dispositif mis en place en 1995 autorisant un financement très minimal des groupes politiques dans les structures de plus de 100 000 habitants demeure notablement insuffisant.

Une limitation drastique du cumul des mandats apparaît désormais un impératif absolu compte tenu de la lourdeur et de la complexité des tâches dévolues aux élus locaux. Le système n'est cependant possible que si les indemnités des élus sont notablement augmentées (un maire allemand d'une grande ville touche autant qu'un député pour ne rien dire du Danemark). Cela dégagera aussi du temps et de la concentration dont la délibération pourra profiter.

D'autres règles plus ou moins radicales peuvent venir compléter ces points. Par exemple, il paraît indispensable et logique d'empêcher la confusion entre l'exécutif et le législatif. Il nous semble que le président de l'assemblée délibérante ne peut pas être l'exécutif sinon celui-ci devient à la fois le principal acteur et l'arbitre du jeu. Une grande partie des dérives autoritaristes viennent de cette situation anormale au plan des principes.

L'obstacle sociologique : des pratiques déviantes

Les pratiques des élus locaux sont pour beaucoup dans l'étouffement de la délibération locale.

Les règles à elles seules ne sauraient suffire à instaurer une plus ample argumentation contradictoire. L'exemple du débat d'orientation budgétaire est à cet égard édifiant. Le cadre juridique

²⁹ - Rapport du CES, *La décentralisation et le citoyen*, Paris, 2001, tome II, p 109.

existe désormais et le dispositif global est connu. Pour les structures de plus de 3500 habitants, un débat d'orientation doit avoir lieu 2 mois au moins avant le vote du budget. Ce qui devait être le cadre d'une discussion sur l'orientation de la politique locale a pourtant été détourné de son objectif par la pratique. Le plus souvent, le DOB ne débouche que sur un affrontement ritualisé sans consistance³⁰. Le comportement de l'exécutif est, en particulier, significatif : ou bien, il soumet au débat un avant-projet tellement détaillé qu'au mieux la discussion s'engluera dans les détails ; ou bien, il présente quelques lignes tellement générales qu'elles ne présentent aucune utilité et ne favorisent pas le débat. De ce point de vue, la solution semble passer par la promotion de « bonnes pratiques » visant à soumettre aux débats 2 ou 3 hypothèses suffisamment chiffrées pour que l'assemblée engage une réflexion approfondie et se saisissent des enjeux budgétaires. Une fois l'orientation retenue, un rapport juridique de compatibilité (mais pas de conformité) entre le budget voté et l'orientation initiale devrait être imposée évitant ainsi les écarts incompréhensibles (problème de l'indépendance des 2 votes avec l'exemple du CR Rhône-Alpes en 1997 devant le CE : orientation votée à 6% d'augmentation des recettes fiscales directes et budget adoptée avec 60% d'augmentation³¹).

D'autres pratiques plus politiques constituent d'authentiques obstacles à la délibération en particulier au sein des majorités établies. D'une part, de nombreux petits élus sont très peu associés aux décisions ; ils reçoivent les informations tardivement (mais dans le délai légal qui ne veut rien dire) si bien qu'ils découvrent un dossier ficelé « dans leur dos » par les grands élus (adjoints et exécutif). En privé, de nombreux élus présents depuis longtemps dans les conseils municipaux se plaignent de cette pratique du « fait accompli » et de leur inutilité grandissante au sein des assemblées. Un autre processus plus subtil et pervers se rencontre fréquemment. Les élus, au départ très proches du maire ou président du conseil général, mais qui manifestent une grande autonomie d'esprit sont progressivement marginalisés si bien que d'élections en réélections, l'Exécutif ne se trouve plus entouré que d'une Cour d'élus disciplinés, dociles moins lucides. Ce processus favorise l'instauration progressive d'un « népotisme rampant » qui constitue l'une des grandes faiblesses de la démocratie locale.

B) - LES CONDITIONS CULTURELLES DU RENOUVEAU DE LA DELIBERATION

Au-delà, la parlementarisation ne peut engendrer un renouveau de la délibération que si une nouvelle « culture politique » se met progressivement en place. Depuis quelques années, l'accent est mis en France sur la faiblesse du « dialogue social », sur la distance sans cesse croissante entre les élus et les citoyens qui en ont une image de plus en plus détériorée... Il est vrai que certains enjeux locaux majeurs sont abordés loin du regard des citoyens comme dans les structures intercommunales qui échappent encore

³⁰ - Voir les remarques critiques de Anne-Sophie Hardy à partir de l'exemple d'Epinay sur Seine qui évoque une mise en scène sur des objectifs très flous : Anne-Sophie Hardy, « La prise de décision municipale : un processus délibératif ? » in B. Castagna, S. Gallais, P. Ricaud et J-P. Roy (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais - MSH « Villes et territoires », 2004, vol. 1, pp 207-227.

³¹ - C.E, 4 juillet 1997, Région Rhône-Alpes, *RFDA*, 1997, p. 1092.

complètement à une appropriation citoyenne faute d'une élection directe au suffrage universel pourtant nécessaire et inéluctable. Mais l'enjeu central se situe plutôt dans la capacité à mettre en place une culture de l'argumentation qui fait largement défaut d'autant que des obstacles profondément ancrés semblent s'y opposer au plan symbolique.

L'obstacle politique : la faiblesse de la culture argumentative

L'institutionnalisation du débat public doit être un processus continu qui exige le respect de plusieurs conditions de fond. Il faut en particulier rompre avec les pratiques de « rétention de l'information » c'est-à-dire avec le jeu des « asymétries informationnelles » que les élus majeurs exercent à l'égard de leurs collègues mais aussi à l'égard des citoyens. Dans cette optique, des outils majeurs demandent à être développés pour nourrir le débat local. Trois types d'outils et niveaux d'analyse doivent être développés³² :

- Les analyses prospectives : les « gouvernements locaux » produisent pour l'instant fort peu d'analyses prospectives qui ont pour but de décoder les mutations locales en cours souvent peu perçues par les acteurs et de construire des scénarii alternatifs. On peut certes citer quelques initiatives originales comme celles de la Bretagne qui a engagé une démarche prospective sur la démographie et une autre sur l'impact économique et social des technologies de communication ou encore le travail de la « Mission Prospective » de la CURLY sur le développement de l'agglomération lyonnaise à l'horizon du « Millénaire 3 ». Même si la loi Voynet a tenté d'instaurer une prospective territoriale à l'horizon 2020, force est de constater le caractère très embryonnaire de cette dimension. Seul le niveau régional notamment grâce au rôle du CESR s'est véritablement engagé dans cette démarche nécessaire. L'enjeu consiste désormais à généraliser ces pratiques en dotant les assemblées délibérantes d'instances consultatives ou participatives capables de produire de telles analyses.

- Les analyses *in itinere* : le suivi de l'action locale laisse lui-même à désirer. Pour l'instant, le seul outil disponible résulte du travail méritoire de contrôle des chambres régionales des comptes dont les lettres d'observation sont publiques, contradictoires et qui permettent de nourrir le débat local. Mais on connaît tous les résistances des élus locaux face à ce jugement. Ceux-ci ont d'ailleurs déployé une stratégie active de cantonnement du travail des CRC acceptant très mal d'être « jugés » ou « évalués » par elles. C'est là un symptôme de la difficulté culturelle française à véritablement accepter le principe de « *public account* ». Là encore, un déploiement de ce type d'analyses est requis au-delà du seul aspect budgétaire.

- L'évaluation des politiques publiques : l'action publique doit également rendre des comptes après coup à travers l'évaluation des politiques publiques. On sait combien l'institutionnalisation de cette démarche se révèle difficile en France depuis 20 ans aussi bien au niveau national que local. Certes, des efforts ont été accomplis particulièrement au niveau régional mais ils demeurent notoirement insuffisants. On connaît aujourd'hui mieux les effets possibles de ces évaluations notamment en termes de dynamique

³² - Nous rejoignons ici les recommandations de Michel Raséra dans la dernière partie de son ouvrage : Michel Raséra, *La démocratie locale*, Paris, LGDJ, coll. « Système », 2002.

d'apprentissage mutuel par les élus, les administratifs, les techniciens. Reste que l'essentiel des politiques municipales ou du conseil général échappent à l'évaluation qui doit le plus possible être développée de manière partenariale (mais sur un mode moins lourd que la gestion des fonds structurels ou l'évaluation des CPER) par des instances indépendantes (cabinets, universités...).

D'autres obstacles politiques empêchent aujourd'hui l'émergence d'une véritable délibération au niveau local. L'un d'entre eux est la « culture du monopole de la représentation » dont se sont dotés les élus sur le modèle de l'assemblée nationale. Ceux-ci acceptent mal la possibilité d'autres formes de mandatements qu'ils perçoivent comme concurrents plutôt que comme complémentaires. Cela biaise totalement la relation notamment aux associations. Les élus, sous couvert de les traiter en partenaires de l'action, cherchent à « vassaliser » celles-ci en particulier par le jeu de la distribution des subventions. Or, il nous semble que les associations peuvent exercer un rôle de conseil important auprès des assemblées locales qu'il conviendrait de formaliser³³. Au demeurant, l'institutionnalisation d'un conseil consultatif des représentants associatifs auprès des assemblées locales pourrait être l'occasion d'enclencher une dynamique de démocratisation de ces structures qui sont souvent elles-mêmes très peu démocratiques dans leur fonctionnement. Cette culture du « monopole de la représentation » induit aussi une résistance larvée mais réelle au développement des formes de démocratie participative. Celle-ci a elle-même de nombreuses limites mais la prédisposition consistant à s'en défier couplée à la stratégie consistant à les contrôler voire à les manipuler met aujourd'hui sérieusement en danger des innovations intéressantes comme la démocratie de quartiers³⁴. Celle-ci demeure trop souvent un outil publicitaire de plus pour les élus locaux. Les élus agissent comme si l'espace public institutionnalisé devait être le seul au monde et devait fonctionner en vase clos. En réalité, l'espace public contemporain est composite ; l'espace institutionnalisé ne peut être que régulateur parce qu'ouvert sur l'espace public général lui-même composé d'un ensemble d'espaces publics spécialisés et interreliés. Une preuve de cette culture de la défiance procédant de l'idée d'un monopole de la représentation vient de la pratique récente consistant à « bizuter » les nouveaux élus en leur confiant le portefeuille de la démocratie de proximité. Cela suggère implicitement que l'on apprend le métier d'élu local (donc cette culture du monopole) en se heurtant aux

³³ - Voir par exemple l'étude de Philippe Teillet sur le cas des conseils de développement dans les villes d'Angers et Grenoble. L'auteur reconnaît un certain élargissement du polyarchisme traditionnel en direction de notables non électifs et une influence délibérative réelle exercée par la compétence technique. Voir Philippe Teillet, « Démocratiser les politiques territoriales ? » in Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action sociale. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007, pp 199-208.

³⁴ - Voir l'étude de Yolaine Cultiaux sur la Commission des usagers de l'agglomération de Chambéry qui montre le très faible impact de la participation sauf pour la légitimation du positionnement de la structure intercommunale dans le cadre de la concurrence avec les autres EPCI. Cf. Yolaine Cultiaux, « La participation habitante, vecteur de démocratisation ? » in Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action sociale. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007, pp 191-198.

affres d'une citoyenneté passive, chaotique et « bas de gamme ». Cette donnée confirmée lors des assises nationales de la démocratie participative traduit un obstacle symbolique très profond³⁵.

L'obstacle symbolique : sacralisation et appropriation du pouvoir

Sans céder à une dérive culturaliste, il semble possible de formuler une hypothèse assez générale qu'il conviendra ensuite d'étayer : la difficulté française à mettre en place un dialogue social procède d'une « matrice cognitive » profondément ancrée conduisant à envisager le pouvoir sur le mode de la surpuissance, de la sacralisation et de l'appropriation. En d'autres termes, la culture politique française dominante empêche de penser le pouvoir comme relationnel ou communicationnel.

Les symptômes de cette culture peuvent être recherchés dans divers domaines. Des éléments classiques comme les difficultés de fonctionnement du paritarisme, l'impossible transposition du modèle allemand d'un dialogue trans-partisan, d'une négociation permanente avec les acteurs sociaux, la caractéristique très hexagonale d'une « suréminence symbolique de l'État » ... sont bien connues. Quelques autres éléments épars peuvent permettre de consolider cette hypothèse. D'abord, le résultat d'une enquête originale et lourde menée par le CEVIPOF en 2000 sur la relation des Français à la démocratie révélait, à 6 mois de la présidentielle de 2002, que 41% des sondés estimaient que « ce dont le pays a surtout besoin, c'est d'avoir à sa tête un homme fort qui ne se préoccupe ni du Parlement, ni des élections ». Nonna Mayer a montré qu'il s'agissait là du facteur le plus inquiétant quant à la mise en cause de la démocratie représentative³⁶. Même s'il tend à augmenter, il s'agit là d'une constante très forte de la culture politique française. Ce premier élément peut être complété par un second qui semble le prolonger. Lorsqu'un candidat manifeste publiquement la relativité du pouvoir politique (qui ne peut pas tout), il est immédiatement sanctionné et rejeté au profit d'un discours largement démagogique sur la surpuissance du politique. L'exemple de Lionel Jospin en 2002 est, à cet égard, édifiant. Un troisième élément procède d'un constat empirique qu'il conviendrait de fortement étayer. D'un côté, le citoyen de base traite ses élus (surtout l'exécutif local) avec une sorte de déférence exceptionnelle comme s'il appartenait à un autre monde comme s'il avait intériorisé un clivage entre « une France d'en haut » (celle de l'élu) et « une France d'en bas » (la sienne). Cette disposition d'esprit se retrouve à l'envers chez les élus. Ceux-ci s'insèrent progressivement dans un imaginaire politique qui les élève au-dessus du commun des mortels. La réélection constante est d'ailleurs le facteur déterminant dans l'ancrage de cette disposition mentale.

Expliquer ce magma d'indices pourrait relever d'un programme de travail largement multidisciplinaire. Quelques pistes semblent pouvoir être énoncées :

- Du point de vue de l'histoire intellectuelle : le rôle de la pensée catholique qui a fourni le schéma théorique d'une divinisation du pouvoir doit être ausculté. La pensée des Lumières (l'impasse de Rousseau

³⁵ - Voir par exemple les déclarations de Gérard Claisse in Actes du Colloque des 16 et 17 octobre 2003, *Démocratie locale et décision*, Mulhouse, Association des maires des grandes villes, 2003, p 41 (accessible à : http://www.grandesvilles.org/IMG/actessite_mulhouse.pdf).

³⁶ - Nonna Meyer, Gérard Grunberg, « Démocratie représentative, démocratie participative », communication au colloque du CEVIPOF « La démocratie en mouvement, Assemblée nationale, 13 décembre 2001.

sur les médiations politiques) et celle des révolutionnaires elle-même doit être interrogée en particulier à partir de la mise en scène de la sacralité du nouveau pouvoir politique. Le poids du « mythe du sauveur » ou du « grand législateur » tel Bonaparte, Pétain, De Gaulle, doit aussi être réinvesti dans le prolongement des travaux de Raoul Girardet. D'une certaine manière, il s'agit de montrer un peu à la manière de Tocqueville comment les cadres intellectuels de l'action possèdent une certaine permanence par-delà le clivage Ancien Régime / Révolution, Monarchies et Républiques et structurent jusqu'au niveau local les manières de penser et de se comporter en politique.

- Du point de vue de l'histoire politique et sociale, il faut pouvoir vérifier à travers les archives, les discours et les pratiques, l'incrustation de cette « matrice cognitive » au sein de la réalité politique et sociale. Par exemple, on peut s'interroger sur l'importance des mouvements comme le patronage au XIX^{ème} siècle et plus généralement sur le rôle du « paternalisme » dans le cadre du pouvoir économique comme du pouvoir politique. L'un des enjeux est aussi de préciser dans quelle mesure l'État a été en France le vecteur et le diffuseur de cette manière de concevoir les rôles politiques.

- Du point de vue des politiques publiques : dans le prolongement des écrits de Pierre Muller, il semble possible de détecter un « modèle français des politiques publiques » entré en crise au cours des années 1980³⁷. Ce dernier s'adosse à un « référentiel autoritaire » qui conduit une élite politico-administrative soit à penser et gérer les équilibres politiques et sociaux (vision dominante avant 1945), soit à penser et réaliser une « modernisation forcée » comme dans les années 1960 à 1990.

- Du point de vue de la sociologie politique : l'investigation devrait ici porter à la fois sur les croyances actuelles des élus mais aussi sur leurs pratiques sociales en s'interrogeant, par exemple, sur le poids « des registres d'action politique autoritaires » et de la « démocratie d'accès » évoqués par Olivier Borraz³⁸.

La dynamique du transfert sans cesse croissant de compétences en direction des collectivités locales ne saurait faire illusion. Si les collectivités territoriales s'affirment comme des espaces d'action et de décision de plus en plus importants, en revanche, elles demeurent des espaces de délibération très rudimentaires. De ce point de vue, l'échec majeur de la décentralisation fut bien l'incapacité à édifier une authentique démocratie locale. Comme le souligna Sylvie Biarez, « le système local n'est pas essentiellement un lieu fonctionnel ou un centre d'exercice de pouvoirs propres à des élites. On doit adjoindre un espace d'opinions, de différences, de conflits qui constitue la face interactive du pouvoir politique »³⁹. Force est de reconnaître que les « assemblées délibérantes » ne remplissent pas ce rôle et que

³⁷ - Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques » in *Revue Française de Science Politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp 275-297

³⁸ - Olivier Borraz, « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? » in Alain Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997, pp 61-63.

³⁹ - Sylvie Biarez, « Sphère locale et espace public » in *Lien social et Politiques*, 1998, n°39, p 132.

les dispositifs complémentaires imaginés jusqu'ici ne sont guère parvenus à combler ce « déficit démocratique » fondamental.

Arnaud Leclerc

Maître de Conférences en Science Politique

Droit et Changement Social (DCS)

Université de Nantes