

énéo FOCUS

NOVEMBRE 2017

Osons la démocratie locale (élections 2018)

THÈMES

Citoyenneté

Politique

Société

À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

Dans cet Énéo Focus nous allons parler de démocratie locale sous toutes ses formes : représentative, participative et virtuelle. Comment toucher les citoyens au plus proche ? Comment éveiller leur volonté de participation démocratique ? Tels seront les sujets abordés dans cet Énéo Focus

QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Comment redonner du souffle à la démocratie locale ? Quelles formes peut-elle ou doit-elle prendre ?

À quelles conditions une démocratie participative peut-elle réussir ?

Une E-démocratie est-elle souhaitable ? Favorisera-t-elle la participation citoyenne ?

OSONS LA DÉMOCRATIE LOCALE

Le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale le suggère : « *Les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* ». Fort bien. Mais de quelle démocratie s'agit-il ? Quelles formes peut-elle ou doit-elle emprunter ? Les réponses ne manquent pas. Il faut essayer de les combiner.

Il y a la démocratie représentative et elle connaît une crise sérieuse

La démocratie représentative se fonde sur l'élection, telle qu'elle se pratique aux différents niveaux de pouvoir. En déposant un bulletin dans l'urne, le citoyen-électeur est en mesure de se prononcer sur le bilan de l'équipe sortante, de dire sa préférence pour tel candidat ou tel parti, de s'exprimer sur des projets politiques ou sur des éléments de ceux-ci.

Ce geste n'est pas négligeable. Même s'il faut s'inquiéter, dans un pays où le vote est obligatoire, du nombre d'absents et d'abstentionnistes à l'occasion des plus récents scrutins. Il ne faut pas perdre de vue non plus les « oubliés de l'isoloir »¹.

Au fil des ans, la démocratie représentative a connu des inflexions majeures. La participation s'en est emparée. L'influence des formations politiques se révèle déterminante. Même s'il est en déclin, leur poids reste considérable. Il joue dans le processus de sélection des candidats, dans la définition des programmes et même dans la conduite de l'action politique et administrative, au quotidien.

Le résultat est clair. Les représentants sont moins ceux de la Nation, de leur région ou de leur circonscription que ceux des dirigeants, souvent en nombre restreint et parfois dépourvus de toute légitimité électorale, du parti auquel ils adhèrent.

L'on tend à considérer que l'influence des formations politiques est moins prégnante au niveau local. Des personnalités peuvent émerger à la base. Elles peuvent s'implanter dans « leur » commune. Elles peuvent y promouvoir des projets originaux. Pour les réaliser, elles peuvent conclure sur place des alliances qui s'écartent de la ligne de conduite dictée par le parti. À l'inverse, les coalitions locales peuvent préfigurer des rapprochements politiques plus vastes, au niveau national ou régional.

Il y a aussi la démocratie participative. Elle bénéficie d'un a priori très favorable

Aujourd'hui, la démocratie est invitée à se montrer participative ou, mieux vaudrait dire, plus participative. Le citoyen doit prendre part de manière plus immédiate et plus fréquente au processus de décision politique. Il doit l'accompagner soit en amont (dans un travail de préparation et de discussion), soit en aval (dans des tâches d'exécution ou de vérification).

Les méthodes de participation sont multiples. Outre l'élection – qui conserve, quoi qu'on dise, son utilité –, il y a la consultation, la concertation, la collaboration, la codécision... Tous moyens utiles pour associer, s'il le souhaite, le citoyen aux travaux de conseils, de comités, de panels plus ou moins institutionnalisés et pour leur apporter ses connaissances, son expérience, son énergie ou, tout simplement, son bon sens et sa bonne volonté.

¹ En Marche, les oubliés de l'isoloir, <http://urlz.fr/5Z7A>

La démocratie participative peut s'inscrire aux marges, plutôt qu'à l'encontre, de la démocratie représentative². Elle s'exprimera, par exemple, à la faveur des procédures qui seront mises en œuvre dans des conseils dits consultatifs. Elle influencera autant que faire se peut les décisions prises par les autorités publiques. La force des avis rendus dépendra de la qualité de la consultation réalisée.

La démocratie participative a sa logique. De quel droit refuser au citoyen « profane » de s'intéresser à la conduite et à la gestion de « sa » Cité ? Pourquoi ne pas profiter de cet apport, de ce concours, peut-être même de cette expertise ?

La démocratie participative a aussi ses limites. Elle ne permet pas au citoyen de s'appropriier l'ensemble du processus décisionnel. Par définition, la participation est un « partage ». En fonction des moyens choisis, la « part citoyenne » sera d'intensité variable.

Le terme de participation constitue une valeur sûre du discours politique, surtout au niveau local. Il est employé, partout et par tous, avec emphase, pour ne pas dire : vénération. Il n'empêche. Les réalités ne sont pas toujours à la hauteur des appellations. Elles peuvent être en retrait par rapport à des projets ambitieux. Elles peuvent être décevantes aux yeux de ceux qui aspirent à un changement radical de paradigme dans la conduite de l'action politique et administrative.

La démocratie délibérative reste à construire

La démocratie doit, dit-on, acquérir une autre dimension encore. Elle doit être délibérative. Le concept est emprunté à la littérature anglo-saxonne. Au même titre que la gouvernance, il est devenu, en moins de trente ans, un passage obligé, peut-être même un lieu commun, dans la réflexion, le discours et, pourquoi pas, l'action politique.

La démocratie délibérative est, avant tout, procédurale. Elle vise à inscrire l'argumentation au cœur du processus décisionnel. Pour que les choix opérés soient aussi éclairés que possible, il convient qu'ils aient fait l'objet, au préalable, d'une large discussion collective au cours de laquelle les arguments *pro* et *contra* auront été émis.

Il ne s'agit pas de négocier une solution (« je consens à ton centre scolaire si tu acceptes mon centre sportif »). Il faut dépasser la défense des intérêts particuliers et privilégier des réponses qui se fondent sur la défense de l'intérêt général.

La délibération n'est souvent qu'une étape parmi d'autres dans la procédure de décision. Elle est une forme élaborée de participation. Les autorités publiques ne renoncent pas au pouvoir du dernier mot. Loin de là. Mais elles n'entendent pas l'imposer sans délibération préalable. À cette fin, elles créent des espaces de discussion. Elles tiennent compte, le cas échéant, des propositions qui y sont élaborées.

Il faut le reconnaître. Les autorités locales éprouvent quelque difficulté à se dessaisir d'une part essentielle du pouvoir de décision. Elles entendent exercer la fameuse « autonomie locale ». Elles ne délèguent rien. Elles encouragent, par contre, les individus et les groupes qu'ils constituent à agir en marge de l'organisation politique et administrative. Elles sont prêtes à tenir compte dans une large mesure des préoccupations qui sont exprimées dans ces conditions.

² Les promoteurs de ces méthodes sont à ce point enthousiastes qu'ils considèrent que les nouvelles procédures sont vouées à supplanter les anciennes. Et même à s'y substituer. De manière immédiate, complète et durable. Les élections constituent l'une de leurs cibles. L. De Sutter écrit : « Parmi les innombrables symptômes de la mort clinique de la démocratie (représentative), l'inutilité devenue flagrante du système électoral » est patente. Et le philosophe de préconiser avec d'autres le tirage au sort des dirigeants : « Tout le monde est capable de diriger » (*Le Vif-L'Express*, 31 mars 2017).

Quelle base territoriale donner à la démocratie locale sous ses différentes formes ?

La solution la plus simple revient à choisir l'espace assigné à la collectivité qui l'accueille :

la commune, l'agglomération, la province... De cette manière, le corps des citoyens est délimité avec précision; le territoire aussi; les institutions publiques, telles qu'elles sont établies par la Constitution ou par la loi, sont automatiquement mises en place.

L'avantage de la formule saute aux yeux. Il s'agit d'intégrer de nouvelles méthodes, techniques, procédures ou contrôles dans le cadre traditionnel de la démocratie locale. Il faut procurer une application simple au principe de subsidiarité, entendu dans sa dimension : « Au plus près, au mieux ». La toile de fond, c'est celle de la décentralisation territoriale. Elle est connue. Elle n'est pas mise en question. Elle est même valorisée. Il suffit de l'aménager pour tenir compte de nouvelles préoccupations démocratiques.

Les élections communales, par exemple, sont préservées. Elles n'empêchent pas que des consultations populaires soient organisées, entre deux scrutins, dans le même espace politique sur des questions d'intérêt local.

L'inconvénient du système ne peut être ignoré. Le cadre initial est rigide. Il peut provoquer des résistances d'autant plus fortes qu'elles s'inscrivent dans l'histoire ou dans la culture d'un pays. Les autorités publiques peuvent se prévaloir d'une légitimité politique et électorale qui n'est pas discutable. Elles ne sont pas nécessairement prêtes à accepter de gaieté de cœur des modes plus souples de gouvernance.

Une participation démocratique effective risque d'être considérée comme perturbatrice de l'ordre établi. À l'inverse, elle peut aussi être utilisée par les mandataires locaux dans un intérêt stratégique bien compris.

Une difficulté ne peut être perdue de vue. La commune n'est pas toujours le cadre le plus approprié pour associer le citoyen à la gestion des affaires publiques. Elle consulte. Elle discute. Elle débat. Soit. Mais « sur quoi ? ». Va-t-elle le faire sur une question d'intérêt strictement communal ou sur un problème qui dépasse, parfois de loin, la sphère des intérêts locaux ?

L'espace de la participation ne coïncide pas toujours avec celui de la décision. Cette dernière revient souvent à des autorités qui se trouvent au niveau de la région, de l'État voire de l'Union Européenne.

À quoi bon prendre l'avis du local pour un choix politique qui se pratiquera ailleurs ? Pour ne prendre que cet exemple, pourquoi consulter les seuls habitants d'une commune riveraine d'un aéroport sur la question de l'extension des pistes et des infrastructures si la politique de mobilité et de transports se conçoit et se décide à un tout autre niveau ?

Dans un système politique enchevêtré, qui peut conduire à « l'évidement » des compétences locales ou à la réduction de leurs moyens administratifs et financiers, la déception citoyenne risque d'être grande. Peut-être même la démocratie participative contribue-t-elle à l'accroître ?

Une autre méthode revient à développer une démocratie dite de proximité — pour ne pas dire : de voisinage —. Elle s'inscrit à l'intérieur de la collectivité locale. Au départ, il s'agissait d'un quartier pauvre. À terme, chaque quartier peut se voir reconnu dans sa singularité. Il devient, par excellence, un lieu approprié de débat, de consultation ou de proposition.

Pour autant qu'il soit correctement découpé, l'espace proche offre l'avantage de tenir compte des préoccupations les plus immédiates et de trouver sur place les solutions les plus appropriées. Il permet

d'entendre les souhaits ou les desideratas des citoyens (encore appelés habitants, riverains ou usagers) ou des groupes les plus concernés. Il permet d'associer les personnes étrangères, et notamment les citoyens de l'Union (titulaires, on le sait, des éléments essentiels d'une citoyenneté européenne, notamment au niveau local) à la définition de projets qui concernent leur milieu de vie immédiat.

L'espace proche présente aussi un inconvénient. Celui de relayer des préoccupations limitées (celles qui sont émises dans une rue, aux abords d'une place, à proximité d'un carrefour ...), d'encourager le développement de l'esprit particulariste, voire de favoriser le syndrome *nimby*. La participation est étroite, quasi familiale. Elle peut aussi se révéler rétrograde ou corporatiste à l'excès. Elle peut contribuer au développement de concurrences stériles entre des sous-entités locales. Elle peut se montrer rebelle au développement des compromis et des concessions.

La démocratie de quartier peut encore accréditer une idée singulière : les citoyens ne seraient pas assez malins pour se prononcer sur d'autres sujets que ceux, très concrets, de leur environnement immédiat ; ils seraient incapables de regarder, comme l'on dit familièrement, plus loin que le bout de leur nez ; en s'exprimant sur place, ils feraient la preuve par l'absurde de leur immaturité politique et de leur incapacité à participer utilement à la vie politique et administrative de leur pays.

À quand la démocratie locale virtuelle ?

La « maison communale » n'est plus le seul lieu de rencontre des citoyens. Le conseil communal non plus. Les cadres géographiques s'effacent derrière la toile. La démocratie électronique, à savoir l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, offre des possibilités insoupçonnées dans le domaine de la gouvernance locale.

L'E-gouvernement et l'E-administration ont acquis droit de cité. Pourquoi pas l'E-participation ? La technologie ne permet-elle pas l'avènement d'une démocratie électronique directe et sans entrave ? Encore faut-il mesurer les enjeux de l'opération.

L'administration peut offrir un service en continu. Sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Elle procure ce service au citoyen qui, à raison de son âge, de sa profession, de son domicile ne peut rejoindre le bureau d'une administration en temps utile. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une forme de participation démocratique mais d'une manière d'améliorer les contacts entre l'administration et le public.

L'administration peut aussi procurer un service de qualité. Les informations sont plus commodes à rassembler, les démarches sont simplifiées, l'avancement du processus peut être contrôlé "en temps réel". À ce stade, l'information prédomine. Force est de constater que le dialogue est souvent réduit à la portion congrue.

De nouvelles formules sont expérimentées. La plateforme « Fluicity » cherche, par exemple, à assurer une plus grande participation des habitants à la vie de leur commune. Smartphones, tablettes ou liaisons Internet doivent leur permettre de livrer leur point de vue sur des projets locaux en cours. « L'application est en quelque sorte un réseau citoyen qui prône une démocratie plus participative » (*Le Soir*, 10 avril 2017). « Fondée en France, la plateforme est actuellement active dans une dizaine de villes françaises. Mais ce sera la première fois qu'elle débarquera (le 19 avril) sur le territoire bruxellois », dans la commune d'Etterbeek.

De manière plus générale, les autorités communales peuvent être enclines à communiquer en ligne le texte ou le schéma d'un projet. Elles l'accompagnent de chiffres, de plans ou de documents. Les citoyens sont invités à se manifester sur un forum de discussion. Les autorités sont souvent tenues de répondre aux observations formulées ou de communiquer dans un rapport une synthèse des observations.

C'est au contact des autorités locales, des problèmes qu'elles affrontent et des moyens dont elles disposent que le citoyen découvre les arcanes de l'appareil politique, touche du doigt le réel de l'action publique, prend conscience des grandeurs et des servitudes du service de l'intérêt général. Les nouvelles méthodes démocratiques peuvent y être mises au banc d'essai. C'est l'occasion de découvrir leurs mérites et leurs pièges. C'est aussi le lieu pour échanger de bonnes pratiques.

Francis Delpérée,
Président fédéral d'Énéo

Pour citer cette analyse

Delpérée F., (2017), « Osons la démocratie locale ! », *Énéo Focus*, 2017/23.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl
Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be – tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de