

Du conseil de quartier à la démocratie

Et pourquoi pas la démocratie locale ? En France, les seuls véritables obstacles à la participation des citoyens dans les processus décisionnels sont, d'une part, la difficulté qu'éprouve notre société à vivre sa démocratie au sens étymologique

du terme, et d'autre part, le manque de volonté de nombre d'élus. En effet, le principe de la démocratie de représentation est celui de la « démocratie sans le peuple » dans laquelle, d'emblée, le citoyen va déléguer son pouvoir à un élu qui est lié à son mandant par un programme.

L'un des symptômes du déficit démocratique est l'abstention électorale : en ce qui concerne les élections législatives, en France, par exemple, le taux d'abstention, qui était de 15,2% en 1965, est passé à 35,6% en 20021 ; au Royaume-Uni, l'abstention a atteint 40% en juin 2001 ; en Pologne, après quelques années de maintien de la participation électorale à des taux élevés pour cause de conversion à la démocratie, l'abstention a dépassé les 50%². En outre, dès 1987, des enquêtes révèlent qu'une faible minorité de citoyens Français, un quart d'entre eux, ont effectué une action politique autre que le vote³. Quant à la résistance politique à associer les citoyens aux processus décisionnels, elle est historique. Mais, comme le souligne Daniel Gaxie, tout au long du XIXe et dans les premières années du XXe siècle, une évolution de la démocratie représentative se produit, qui voit se construire un espace de compétition et de tractations politiciennes relativement autonome⁴. Ainsi, les cadres institutionnels des démocraties représentatives octroient un pouvoir décisionnel exclusivement aux assemblées élues. Le citoyen n'a comme

possibilité de contrôle sur son représentant que le vote, pour sanctionner ou confirmer son mandat.

Au Brésil, et à Porto Alegre, également, le pouvoir représentatif prime constitutionnellement sur toute forme de participation. Cependant, dans cette ville d'un million trois cent mille habitants, l'exécutif a souhaité

élaborer, avec ses administrés, le projet de budget municipal et plus largement les politiques publiques. Il existe, dans la capitale de l'État fédéré du Rio Grande do Sul, ce qu'il est désormais convenu d'appeler une véritable expérience de cogestion entre l'exécutif et les habitants, dont l'une des formes est le processus du budget participatif. De fait, au Brésil comme en France, il n'y a aucun obstacle juridique – ce que l'on ignore souvent – à ce que l'exécutif organise un processus décisionnel ouvert aux citoyens. Rien n'interdit qu'un maire français et son équipe s'intéressent aux propositions faites par les administrés et les intègrent à leurs propres projets de gestion locale. Mais cette démarche supposerait une véritable mutation idéologique tant pour les élus que pour les citoyens. En France, cette mutation a timidement commencé à s'opérer au niveau local dans les années 1960 avec les Groupes d'action municipal (GAM). Elle s'est poursuivie avec le renouvellement constitutionnel de la Ve République, puis avec la loi sur l'administration territoriale de 1992, qui prévoit « la démocratisation de la vie locale » et « la participation des habitants ». Elle se poursuit encore par les lois sur « la démocratie de proximité »⁵.

Cependant, nombreux sont les élus qui pensent que le conseil municipal et le maire doivent conserver le pouvoir sur la gestion des affaires publiques, ce qui interdit toute perspective de cogestion. La mauvaise volonté et la résistance ne sont pas réservées à un parti politique particulier, loin s'en faut. Il s'ensuit que les dispositifs créés restent généralement consultatifs et ne deviennent que trop rarement des procédures d'association du citoyen à la décision. Or, ce que l'on interprète souvent comme un manque de volonté de participer à la vie politique devrait surtout être analysé comme la conviction que le citoyen a de ne pas être entendu des décideurs. Le principe même de la représentation – un représentant est choisi par ses électeurs parce qu'ils partagent des idées – est passé à la trappe au profit d'un processus de décision de plus en plus élitiste fondé sur une logique de compétition politique et sur des réseaux de privilégiés. Pour pallier ce qui devient un problème, la France crée puis systématise, au niveau local, les conseils de quartier. Mais, la plupart de ceux-ci reproduisent, pour l'instant, cette forme insidieuse d'élitisme qui s'est progressivement installée au sein des partis politiques, des associations, des syndicats, etc. La technobureaucratie n'épargne aucun des instruments d'expression sociale et se retrouve à tous les niveaux de la société : l'ENA ne représente que le sommet de l'iceberg de l'élitisme.

Pour autant, le conseil de quartier pourrait devenir, à terme, un laboratoire local pour l'élaboration de projets d'intérêt général, pour peu que citoyens et élus progressistes s'en saisissent. Ce serait possible, bien que les contradictions de la loi sur la « démocratie de proximité » affectent le fonctionnement des nouvelles instances créées. Le conseil de quartier est d'emblée entaché d'un vice antidémocratique : le deuxième alinéa de l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales précise que « Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. » Cette possibilité donne toute latitude aux élus de limiter, ou pas, l'autonomie, mais aussi les moyens matériels et les champs de compétence des conseils de quartier. Par ailleurs, il existe une contradiction de fond entre les termes de « consultation » et de « participation ». La loi ne précise pas la manière d'aménager des rapports de pouvoir qu'elle cherche pourtant à modifier au niveau local. De même, la loi n'envisage pas, mais n'exclut pas non plus, de donner un poids décisionnel quelconque aux conseils de quartier.

La pratique des budgets participatifs en Amérique Latine⁶ nous apprend pourtant qu'il est possible d'aménager la relation de cogestion entre citoyens et élus, sans pour autant que les premiers se substituent aux seconds : depuis 1988 les mêmes partis politiques voient réélire leurs représentants à la tête des exécutifs des villes de Montevideo (Uruguay) et de Porto Alegre. Les résultats de la plupart de ces pratiques sont des projets de travaux et des politiques publiques dont la réussite est garantie par le fait qu'ils sont coélaborés : les habitants comprennent et s'impliquent dans la réussite des projets précisément parce qu'ils y ont été associés en amont et qu'ils ont décidé d'un certain nombre d'orientations fondamentales pour le futur de leur quartier et de leur ville. Le processus du budget participatif allie en effet une dynamique territoriale et une dynamique thématique. La dynamique territoriale combine trois échelons. Le premier est micro-local. Les réunions territoriales de quartier permettent à de petits groupes organisés par quartier, par rue, par immeuble, de discuter et de voter leurs priorités. Ces petits groupes donnent un mandat impératif à des délégués élus en leur sein à raison de un pour dix participants : chacun peut donc assumer la responsabilité de

porte-parole de sa communauté et ainsi apprendre la politique (au sens noble de vie de la cité). Le second échelon est constitué des arrondissements qui partagent en 16 la ville. Les priorités proposées, sous forme de projets concrets, sont comptabilisées et classées à l'échelle d'une micro-région. L'on dégagne ainsi les « priorités » pour l'ensemble de l'arrondissement. Chacun compte et classe les priorités de ses micro-régions et détermine ses priorités d'arrondissement. Ces derniers sont représentés chacun par quatre conseillers directement élus par les participants. Enfin, le troisième échelon est le Conseil du budget participatif. Conseillers et délégués y siègent pour compter et classer les priorités des arrondissements et les intégrer dans une « matrice de répartition budgétaire ». La dynamique thématique répond aux mêmes principes, mais les discussions portent non pas sur des problématiques territoriales, mais sur des thèmes qui recouvrent un ou plusieurs domaines de l'administration municipale. La matrice de répartition budgétaire contient donc les rubriques des réunions territoriales et les rubriques des réunions thématiques. La hiérarchisation des différentes priorités s'effectue par un mécanisme complexe de pondération prenant en compte des critères de justice sociale (les quartiers considérés comme moins pourvus ou en butte à des difficultés sociales se voient attribuer un bonus), des critères pragmatiques de satisfaction des demandes votées, et des critères politiques (un secteur où la participation est plus forte dispose de plus de voix qu'un secteur de faible participation).

Cette méthode de participation réclame un fonctionnement transversal des institutions, ce qui manque souvent cruellement à nos institutions françaises. En outre, cette cogestion favorise à la fois l'apprentissage progressif des affaires publiques et leur appropriation par les habitants – ce qui est une forme de réappropriation de la chose publique (*res publica*) – mais aussi un apprentissage de la citoyenneté et donc de la démocratie (pouvoir du peuple, en grec).

(1) Statistiques de l'INSEE.

(2) Les deux derniers exemples chiffrés sont donnés par Alain Garrigou, dans *Histoire du suffrage universel en France. 1848-2000*, coll. « Points », Paris : Seuil, 2002.

(3) Cf. Albert Mabileau, George Moyser, Parry Geraint, Patrick Quantin (ed.), Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français ?, Paris : Pedone, 1987.

(4) Daniel Gaxie, La démocratie représentative, coll. « Clefs politique », Paris : Montchrestien, 3e édition, 2000, p. 48.

(5) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et circulaire d'application du 27 mars 2002.

(6) Cf. Marion Gret et Yves Sintomer, Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie, coll. « Sur le vif », Paris : La Découverte, 2002 ;

Marion Gret, De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre, Thèse de doctorat, Paris : IHEAL, 2002 ; Estelle Granet (coord.), Porto Alegre. Les voix de la démocratie, Paris : Syllepse & Charles Léopold Mayer, 2003.

[Marion Gret](#)