

CITOYENNETE, POLITIQUE ET DEMOCRATIE LOCALE

POUR UNE FONDATION DES VILLES ET TERRITOIRES MEDITERRANEENS
COMMUNICATION AU SEMINAIRE «VILLE ET CITOYENNETE»
MONTPELLIER 4 ET 5 NOVEMBRE 1994

Philippe Chaudoir

Si la question qui nous rassemble repose sur ces trois termes : citoyenneté, politique et démocratie, et sur leur crise actuelle, il semble qu'il faille, au préalable, revenir sur ce qui les fonde. Ce travail peut éventuellement nous éviter de recourir trop rapidement à des préfixes dévalorisants (tel que la dé-politisation, par exemple) et nous permettre de centrer notre attention sur les mutations que ces termes ont subi.

Ainsi, aujourd'hui, parle-t-on couramment d'exclusion pour qualifier ce qui constituerait la spécificité, voire la dérive de la citoyenneté, du politique, du lien social. Cependant, si l'on confronte un certain nombre de modèles démocratiques et de formes de la citoyenneté qui se sont succédés, on est amené à constater la persistance de formes d'exclusion.

Notre approche va donc s'appuyer sur quatre strates historiques qui forment encore le fondement de l'idée démocratique. Elle reposera, en outre, sur un double mouvement :

- celui de la recherche des principes qui participent à la définition de la démocratie, du citoyen, du politique, à chacune de ces étapes.
- Celui de l'interrogation des formes spécifiques de l'exclusion propres à chacun de ces modèles.

Modèles démocratiques et formes de l'exclusion

□ L'Agora est souvent définie comme étant le principe originel de l'idée démocratique. Dans la tradition occidentale, en effet, c'est l'Agora qui signe, comme lieu politique mais aussi civique, le centre de la ville grecque, la «polis» (1).

C'est à partir d'elle que le citoyen athénien se définit.

C'est à partir d'elle qu'Athènes comme foyer se met en place au Ve Siècle av. J.C.

Cette synthèse, c'est à dire cette articulation entre une communauté et son territoire, s'appuie sur une triple opération : la découverte de la géométrie, l'invention de la démocratie et la publicisation de la figure du foyer, Hestia.

Ainsi l'isonomie athénienne est-elle une égalité face à la loi, telle l'égalité des points de la circonférence d'un cercle par rapport à son centre. En même temps qu'elle structure sa propre identité, elle décline ce qu'elle n'est pas, soit l'altérité. C'est ainsi qu'en même temps qu'elle est un principe d'égalité dont la symbolique nous imprègne encore, la démocratie athénienne va générer ses formes d'exclusion.

1. On s'appuie, en particulier, sur les ouvrages de Jean Hatzfeld, «Histoire de la Grèce Ancienne», Petite Bibliothèque Payot, 1962, et de Jean Pierre Vernant «Mythe et société en Grèce ancienne», FM/Fondations, 1981.

On peut en repérer trois sortes.

- Il s'agit d'abord de la situation d'infériorité dans laquelle sont tenues les femmes qui tout en étant reconnues dans le collectif n'ont d'autre rôle dans la cité que d'assurer la perpétuité des familles. Elles sont en tutelle.
- L'étranger est, lui aussi, tenu en dehors de la vie politique et fait même l'objet de sévères mesures de contrôle.
- Enfin, l'esclavage est aussi une des caractéristiques dominante de la société athénienne.

Ainsi l'Agora serait donc une synthèse «isonomique», en tant que lieu de la démocratie directe où la loi est l'égalité du citoyen dans le partage, loi commune qui fonde le principe du collectif mais où la notion de l'égalité ne vaut que pour ceux qui sont citoyens, c'est à dire, finalement, pour une bien faible part de la population résidente.

□ Sautons alors quelques siècles, mais pour aboutir à des cas types, aux XI^e et XII^e Siècle, en France cette fois. Après les invasions barbares qui ont transformé les villes restreintes et contrites en quasi forteresses, le centre emblématise à nouveau l'existence de la ville mais comme municipalité, cette fois. Ainsi le centre devient-il le lieu d'une démocratie représentative où corps de métiers, nobles et bourgeois cohabitent. Cette nouvelle synthèse que nous pourrions nommer «représentative», correspond, en particulier, à la démocratie municipale, où, dans le registre de la délégation, tous les corps, semblables dans leur structure et leur fonctionnement, participent à la vie politique, économique et sociale de la collectivité (2). Dans cette synthèse, la logique hiérarchique de l'échelle sociale n'est pas absente mais un principe d'unité collective existe. Ainsi la ville, et en particulier son centre, devient-elle un lieu «politique» et représentatif de ses habitants avec sa mairie, ses institutions et ses associations....

Ainsi encore la ville est perçue comme une organisation structurée où, au sein d'une souveraineté globale et par des relations de négociation s'intègrent des collectifs partiels par l'intermédiaire de représentants, système où la médiation donne corps à l'idée de démocratie. Ce nouveau modèle génère, lui aussi, des formes d'exclusion. La commune est chrétienne, elle repose sur un enracinement et ignore les populations mobiles qui participent pourtant largement à son économie. Enfin cette démocratie représentative est aussi bien souvent confisquée par quelques familles puissantes et les élections ne constituent souvent qu'un «trompe l'oeil» (3).

□ Ce modèle, soumis à des aléas successifs, se perpétuera cependant jusqu'à la Révolution. Ce qui spécifie ce nouveau moment historique, c'est probablement un double mouvement.

- Juridiquement, l'idée de citoyenneté est limitée. Plus d'un tiers de la population masculine et l'ensemble des femmes sont privés du droit de vote. Ce droit repose sur un double principe qui est celui du travail (en fait du salariat et de la propriété) et du domicile.

Tout travailleur domicilié est un citoyen mais les «sans domiciles fixes» de l'époque sont, eux, en marge de la citoyenneté électorale (4).

Socialement et symboliquement, cependant, cette idée trouvera son ancrage autour d'une confiance éthique et politique dans l'égalité de tous. Ainsi, paradoxalement, les femmes se nomment, et sont nommées, citoyennes.

2. Ces différents modèles ont été développés en particulier dans S. Ostrowetsky et alii, «Structures de communication - note 2 et espace urbain, la centralité», Copédith, 1975, et, plus récemment, dans la recherche «Noël de Lumières à Niort. Le Jour, la Nuit. La Ville, la vie», P. Chaudoir & S. Ostrowetsky, 1994.

3. Cf. Fernand Braudel, «L'identité de la France», Arthaud - Flammarion, 1987.

4. Thèse en particulier développée par Madeleine Rebérioux, «Citoyens et travailleurs», in «Le spectre de la déchirure sociale et politique», in Panoramiques n° 13, Arléa-Corlet, 1994.

- Mais la Révolution est aussi un moment de confrontation entre les deux modèles que constituent la démocratie directe et la démocratie représentative. Le XIX^e Siècle verra progressivement ces deux modèles s'articuler et coexister, souvent avec des heurts, notamment à travers l'émergence d'une classe ouvrière organisée.

□ De nos jours, enfin, la mairie, le marché, la cathédrale, les espaces collectifs et publics marquent toujours le lieu central où chacun vient puiser.

Mais le collectif s'y mesure plus comme densité, quantification des individus, massification que comme jeu parallèle des sociabilités, comme lien social.

Cette dernière synthèse, nous la nommerions «*consommatoire*» dans la mesure où elle structure l'ensemble des relations sociales sous le registre de l'utilitarisme, logique de la marchandise où le citoyen, le citadin est devenu sinon un client du moins un usager...

Ainsi deux systèmes de différenciation coexistent :

- celui de la distinction qui construit l'identité dans une différence valorisée à l'autre et dans la participation commune à cette logique de la marchandise ;
- celui de la relégation qui, collectivement, exclut de la sphère publique et démocratique un certain nombre de catégories euphémisées sous le qualificatif de «*défavorisées*».

Si nous avons, quelque peu artificiellement, isolé ces quatre strates, qui dans une certaine mesure coexistent, c'est parce qu'elles nous indiquent des pistes par rapport à ce qui fait débat aujourd'hui : démocratie locale et citoyenneté.

Quelques critères de définition de la citoyenneté

Une définition minimale de la citoyenneté pourrait alors consister à dire qu'est citoyen tout membre d'une communauté politique qu'est la Cité et qui, en tant que tel :

- jouit de droits politiques lui permettant de concourir au gouvernement de cette communauté,
- est soumis à des devoirs face au collectif.

Mais il est clair que cette seule définition de la citoyenneté en terme de rapport de légitimité au politique est trop restreinte. La relation d'adhésion, d'inscription dans le corps social est également centrale. On peut la qualifier en termes d'appartenance ou d'identification, mais est-ce suffisant ?

Dans la note d'orientation qui était soumise à notre réflexion, cette relation est spécifiée à travers trois formes de socialisation : le travail, le lien social et l'espace public.

□ On peut effectivement adhérer au constat sous-jacent qui lie la mise en cause de la démocratie représentative à la crise du travail. En effet, la capacité à modifier le rapport social passe en grande partie par une participation à des collectifs organisés.

Le monde du travail, des actifs, est encore aujourd'hui le lieu principal de la constitution de ce lien civique.

Or, les chômeurs, en particulier, sont dans une position qui rend difficile l'émergence de formes d'organisation qui leur soient propres.

En effet, ils constituent un groupe social transitoire dont on peut dire qu'il convient, si possible, de sortir. Mais ce groupe est aussi fondamentalement hétérogène et dispersé et donc quasiment impossible à représenter en tant que tel (5).

5. Sur ce point, voir en particulier Jean-Baptiste de Foucault, «Une citoyenneté pour les chômeurs», in «Le spectre de la déchirure sociale et politique», in *Panoramiques* n° 13, Arléa-Corlet, 1994

□ La question du lien social est elle aussi en crise. Nous le disions plus haut, la massification, la distance, l'éloignement des instances de décision, tout contribue à faire des habitants des simples consommateurs de services.

La structure familiale est fortement ébranlée et perd ainsi de sa fonction de régulation.

Les valeurs de l'individualisme prennent le pas sur le collectif.

Si l'anonymat de la ville était hier une valeur positive («*L'air de la ville rend libre*» a-t-on dit), il tend à devenir aujourd'hui synonyme d'isolement, et donc d'exclusion.

□ Enfin l'espace public est aussi en question. Nos villes qui n'ont jamais tant fait l'objet de réflexions sont pourtant le théâtre de mécanismes de ségrégation spatiale et sociale de plus en plus marqués. Certains parlent d'assignation à résidence, de populations captives....etc.

Les paradoxes de la démocratie locale

Dans ce cadre, la question de la démocratie locale, telle qu'elle est formulée aujourd'hui, n'est-elle pas fondée sur un paradoxe ?

□ En premier lieu, l'émergence du primat du local, en particulier depuis une vingtaine d'années, a brouillé les cartes quant à la hiérarchie des appartenances sociales.

Aujourd'hui, la question de l'identité se pose en terme de réseau d'appartenances emboîtées, nationales, régionales, locales, voire micro-locales mais aussi catégorielles, ethniques,...etc.

Dans cette perspective, que devient la cohésion sociale en particulier pour les populations qui n'ont pas accès à une mobilité socio-spatiale ?

□ Deuxième élément, la décentralisation a introduit le concept de «*libre-administration des collectivités locales*». Dans ce cadre, la question de la légitimité face au droit fait l'objet d'une réflexion inachevée.

De manière récente, et l'on fait en particulier référence à la Loi du 6 février 1992, sur l'administration territoriale de la République, les textes législatifs sur la participation des citoyens à la gestion et à la décision locale renvoient à une citoyenneté à deux vitesses : celle des habitants et celle des électeurs.

Le droit d'information et de consultation, qui apparemment procède de ces nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires, crée une césure au sein même de groupes minoritaires et cimente ainsi (valide, pourrait-on dire) l'existence de critères d'appartenance fondamentalement extérieurs à la question de la vie locale.

Ainsi, pour être plus clair, au sein même d'une même famille peuvent coexister des citoyens et des non-citoyens. On doit pourtant rappeler que les étrangers, par exemple, sont éligibles aux élections professionnelles, mais aussi dans les organismes de prestations sociales ou aux conseils d'administration des organismes bailleurs.

□ Troisième point, cette question de la participation à la vie locale en passe aussi, de plus en plus, par la reconnaissance, comme acteur politique, du tissu associatif. On assisterait à l'émergence, en quelque sorte d'une «*citoyenneté associative*».

Ceci nous amène à rappeler deux fonctions essentielles de la démocratie représentative qui sont, d'une part, la délégation, d'autre part le contrôle, en particulier par voie électorale.

L'importance prise par le tissu associatif dans la démocratie locale renvoie donc, à la fois, à cette question de la représentativité et à la réalité de son fonctionnement comme mode supposé de démocratie directe.

Le mouvement associatif local, on doit bien le constater, est soumis à de multiples contradictions.

Parfois «*valant pour*» la société civile auprès des instances communales (et donc simulation pratique puisque cernable), parfois contre-pouvoir sectoriel (voire corporatiste) et plate-forme amplificatrice de ceux qui ont déjà le droit à la parole (et qui, précisément, sont citoyens de plein droit), le milieu associatif peut légitimement être questionné quant à sa représentativité et, au moins, quant à sa capacité à rendre compte de la pluralité socio-culturelle.

Reste que sa fonction médiatrice, sa participation à l'exercice collectif de la régulation sociale, est essentielle.

Par ces quelques brèves interrogations, parfois allusives, je m'en excuse, je souhaitais surtout indiquer, souligner, des zones «*d'indétermination*» sémantiques, de flou notionnel, probablement significatives des mutations que nous traversons et auxquelles il me semble nécessaire d'apporter des éclaircissements, en particulier dans le débat qui nous réunit.

Quelques éléments bibliographiques complémentaires :

- Revue Territoires, en particulier n° 333, Décembre 1992, «*Quelles démocraties participatives*».
- Geneviève Koubi, «*Démocratie locale et pluralisme socio-culturel*», in Sciences de la Société n° 31, Février 1994.

Philippe Chaudoir, sociologue, Maître de Conférence associé en Gestion Urbaine à l'IUT d'Aix en Provence, est aussi membre de l'EDRESS. Il est consultant dans un cabinet d'études (Services Conseils Etudes Urbaines).