

# Pouvoirs et démocratie locale

## L'ORDINAIRE DE LA DÉMOCRATIE

Michaël Fœssel

### Entrée en matière

*La demande de proximité qui émane des citoyens est souvent interprétée comme un désir de partager l'intimité de gouvernants. Dans ce jeu de regards qu'est aussi la démocratie, la mise en scène de la vie et des sentiments des hommes publics s'est imposée comme un moyen d'humaniser ses protagonistes. En réduisant l'écart symbolique qui les sépare du « peuple », les dirigeants espèrent sans doute plus d'indulgence.*

*Les échecs patents de ce genre de communication politique sont un signe de ce que quelque chose est atteint par l'exploitation de cette proximité feinte. Une certaine idée de l'intime est, en effet, indissociable de la démocratie contemporaine, et sa promotion s'avère incompatible avec l'exhibition médiatique et instrumentale de ses désirs. La promesse démocratique ne porte par uniquement sur l'attribution de droits individuels, elle concerne aussi la possibilité d'entretenir des liens affectifs, amoureux, désirants à l'abri du jugement social. La démocratie contemporaine est ainsi liée à la « possibilité de l'intime » entendue comme une forme de liberté qui se réalise dans la sphère apparemment apolitique des sentiments. Contrairement à ce qu'une certaine tradition libérale soutient, ces derniers n'appartiennent pas à la sphère « privée » en tant que cette dernière échappe radicalement au domaine des institutions. Il existe une institutionnalisation de l'intime, liée à sa démocratisation, qui fait que l'État a en charge de garantir l'égalité des individus dans la négociation des liens qui les unissent.*

*L'intime peut alors devenir le titre d'une revendication : celle d'agencer ou d'inventer des liens de proximité qui ne dépendent d'aucune hiérarchie sociale et ne soient pas assujettis aux mêmes critères de réussite que ceux qui règnent dans la sphère économique. Sans doute faut-il, pour prendre en compte ce lien entre l'intime et la démocratie, procéder à une redéfinition du rôle et de la portée des institutions. Un auteur aussi peu « romantique » que Hegel a donné une définition univoque de l'amour et de la liberté : « être chez soi dans l'autre ». Cette proximité conquise sur l'altérité, sans*

*que celle-ci soit niée, désigne aussi bien le sentiment amoureux que la conviction de vivre dans des institutions justes. Cela n'implique aucunement que l'amour soit un sentiment politique, mais cela signifie en revanche que certaines expériences intimes ont une portée éthique. L'intime n'est donc pas l'autre de la démocratie, mais son approximation dans la sphère affective. Il existe une continuité entre les formes de reconnaissance expérimentées dans ce domaine et celles à l'œuvre dans le monde social.*

## Introduction

À première vue, le couplage de la démocratie et de la proximité semble aller de soi. L'existence d'un lien entre l'exercice de la démocratie et le voisinage des citoyens ne fait pas difficulté : la vie démocratique suppose à la fois le partage d'un espace et celui de préoccupations communes. Les réformes de Clisthène, souvent invoquées comme origine de la démocratie athénienne, sont indissociables d'une telle recomposition spatiale : en constituant les *dèmes* par l'addition de trois circonscriptions séparées, elles constituent de nouveaux systèmes de solidarités qui rapprochent des individus jusque-là étrangers les uns aux autres. La démocratie athénienne sort les citoyens de l'isolement où les placent la nature et le hasard et, par là, elle les libère de la dépendance à l'égard des nobles et des riches. La destruction du principe hiérarchique passe ainsi par la mise en présence, à l'intérieur d'un espace relativement homogène, de volontés auparavant disjointes. Du « *démós* », on peut dire qu'il est en même temps un sujet et un lieu, la résultante artificielle d'une proximité dessinée administrativement.

La démocratie apparaît donc indissociable d'une « présence civique » qui n'est jamais donnée ailleurs que dans l'acte politique qui l'instaure<sup>1</sup>. Cette forme de présence s'actualise dans des négociations et des débats, identifiant la démocratie à la mise en scène d'un *dissensus* qui ne devient visible que par l'aménagement d'une certaine proximité entre les délibérants. Celle-ci est liée à la spécificité de la relation politique qui se distingue de toutes les formes de hiérarchies héritées : pour Aristote, le citoyen est celui « qui est capable aussi bien de gouverner que d'être gouverné<sup>2</sup> ». En effet, le pouvoir politique est le seul à réunir des « gens du même genre que soi, c'est-à-dire libres<sup>3</sup> » : la proximité désigne en premier lieu l'instauration d'un rapport entre des égaux. Dans la démocratie, la réciprocité entre commander et être commandé est parfaite, et elle implique l'édification d'un voisinage qui transcende les différences sociales. Ce rapprochement inouï entre la magistrature et l'obéissance marque donc l'invention d'une nouvelle forme de proximité qui inscrit la démocratie dans l'expérience vive de citoyens devenus puissants du fait même d'être rassemblés.

Pourtant, l'idée de proximité charrie avec elle des significations qui paraissent l'inscrire à l'écart du politique, et que l'on peut classer en deux registres.

- 1. Sur la « présence civique », voir les analyses des réformes de Clisthène dans Christian Meyer, *La Naissance de la politique*, Paris, Gallimard, 1995, en particulier, p. 95-102.
- 2. Aristote, *Politiques*, III, 4, 1277 a, trad. P. Pellegrin, Paris, GF-Flammarion, 1990, p. 218.
- 3. *Ibid.*, 1277 b.

1. Une promotion quasi ontologique de la présence qui s'oppose à ce que les Modernes ont défini comme le mode singulier d'institution du politique. La « présence civique » des citoyens d'Athènes se comprenait comme une puissance de magistrature : la citoyenneté y était indissociable de la capacité effective à gouverner. C'est pourquoi l'isonomie désigne moins une égalité formelle devant la loi que l'égalité à faire celle-ci. Or, là où les Grecs identifiaient la politique au *pouvoir*, les Modernes l'ont abordé comme *volonté*. Il s'agit désormais de penser les modalités du consentement légitime qui, seul, permet la constitution d'une multitude en peuple. Cette inflexion décisive explique le passage d'une problématique de la participation à une problématique de la représentation qui organise le transfert du pouvoir de vouloir à une volonté autre. Il n'est plus question, alors, de la présence effective du citoyen à la marche de la cité, mais d'une procédure qui instaure une distance légitime entre les gouvernants et les gouvernés.

2. Cette promotion de la représentation au détriment de la présence n'est pas propre à la démocratie. L'auteur qui y a contribué le premier, et probablement avec le plus de force, est Hobbes dont on connaît l'opposition explicite à la démocratie. Pour autant, la démocratie moderne ne semble pas plus renouer avec le thème de la proximité qu'elle ne rompt avec celui de la représentation. Si l'on admet, avec Claude Lefort, que la démocratie est issue d'un processus de « désincorporation » du pouvoir (disparition de la symbolique du double corps du roi), il faut en conclure qu'elle se distingue autant de la proximité du lieu que de la référence à une transcendance. Comme expérience du « lieu vide du pouvoir », la démocratie moderne ne réfère plus la source du savoir et de la loi à un *démós* qui, dans sa présence, incarnerait l'origine de toute légitimité. Bien plus, les essais pour reconstituer cette unité perdue autour d'un pôle substantiel (sang ou sol, race ou classe) désigneraient une tentation totalitaire qui sourd de l'indétermination démocratique elle-même. De ce point de vue, la « proximité » semble trop associée au fantasme de la fusion et au refus de la division sociale pour pouvoir prétendre au rang d'attribut principal de la démocratie moderne.

Ces deux difficultés recourent les principaux arguments que l'on oppose à la promotion politique de la proximité. D'une part, celle-ci marquerait un court-circuit de l'institution en assimilant toute représentation, tout écart entre les gouvernants et les gouvernés, à un mensonge ou à une trahison. D'autre part, la proximité territorialiserait à l'excès la démocratie, au risque d'en restreindre l'exercice à une rhétorique communautaire qui nie son indétermination. Ces deux critiques ne sont pas d'un poids égal. La première s'articule le plus souvent à un refus des dérives de « l'homme démocratique » qui, animé par la haine des médiations, retournerait contre elle les exigences de la démocratie. La demande de proximité ne différerait pas de la demande indéfinie de droits qui mine de l'intérieur toute véritable politique. Nous verrons qu'une telle

**La « proximité »  
semble trop  
associée au  
fantasme de la  
fusion et au refus  
de la division  
sociale**

critique s'édifie le plus souvent contre l'ordinaire de la démocratie, c'est-à-dire aussi bien contre son exercice journalier qu'en opposition à sa banalité intrinsèque. L'ordinaire devient péjoratif lorsque l'on associe la politique à un esprit sacrificiel avec lequel les sociétés contemporaines auraient rompu. La démocratie de proximité porterait cette rupture à son comble en ne conservant même plus du modèle contractualiste et représentatif l'idée d'un renoncement à la primauté des intérêts particuliers.

La seconde objection nous semble plus pertinente dans la mesure où elle ne préjuge pas d'une idée du politique entée sur les hauts faits de l'histoire. Elle ne reproche pas aux défenseurs de la « proximité » de dénaturer l'exceptionnalité du lien politique, mais au contraire de rejouer l'idéal fusionnel à un autre niveau. Celui-ci est certes délesté de toute théologie politique, mais c'est précisément pour cette raison que l'abîme de la démocratie de proximité serait *la fusion sans la transcendance*. Une politique radicalement immanente est-elle possible ou n'est-elle que le masque idéologique de nouvelles formes de gouvernementalité ? Dans la mesure où elle produit de la légitimité, la proximité ne risque-t-elle pas de recouvrir l'indétermination démocratique en reconstituant le fantasme d'une source unifiée du droit et de la loi ?

### Les lieux de la démocratie

Si la démocratie de proximité ne s'identifie pas nécessairement à la démocratie directe, elle se réclame en revanche d'une meilleure coordination entre les lieux de décision et les instances d'exécution. Tout en laissant le droit de statuer aux maires et aux élus locaux, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité confère aux « conseils de quartiers », dont elle rend la création obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants, un « rôle de consultation et d'initiative » relativement aux actions intéressant le quartier en cause. De plus, la municipalité peut associer ces conseils à l'exécution des décisions prises de manière conjointe, ou sur leurs propres propositions. L'équilibre (du reste assez instable) entre les instances représentatives élues et les citoyens se fait au bénéfice des premières, ce qui ne doit pas cacher le nouveau rôle d'élaboration et d'exécution dévolu à ceux qui habitent les lieux concernés par l'action municipale.

Aussi modeste soit-elle, cette dévolution d'une fonction (plutôt que d'un pouvoir) exécutive aux citoyens entre directement en concurrence avec la promotion exclusive du principe représentatif. Lorsque Kant disqualifie la démocratie comme « forme de gouvernement » au profit de la république comme « forme de domination » ou de souveraineté, il le fait précisément en montrant la nécessité où se trouve la première à confondre dans une même instance pouvoirs législatif et exécutif.

« Le républicanisme est le principe d'un État où le pouvoir exécutif (du gouvernement) est séparé du pouvoir législatif. Le despotisme est le principe de l'exécution arbitraire des lois qu'un État s'est donné à lui-même, autrement dit la volonté générale, pour autant qu'elle est exercée par le souverain comme volonté privée<sup>4</sup>. »

■ 4. E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, Ak VIII, 353, Paris, Hatier, 2008, p. 20.

À l'intérieur d'un tel cadre conceptuel, la démocratie ne pourra apparaître que comme le comble du despotisme, elle qui « fonde un pouvoir exécutif où tous décident sur et le cas échéant contre un particulier<sup>5</sup> ». La démocratie est la négation du principe représentatif et de la subordination de l'exécutif au législatif parce que la citoyenneté y est pouvoir plus que volonté. Dans un système où « tous veulent être le maître », c'est-à-dire concentrer en leur seule personne le droit de faire la loi et le soin de la mettre en œuvre, le règne est celui de l'arbitraire subjectif, plus nuisible encore lorsqu'il devient collectif. En conséquence, la démocratie est directe par nature, c'est-à-dire portée à nier les médiations institutionnelles qui séparent l'universalité de la loi de son exécution particulière.

On aura reconnu les grands traits de la première objection adressée à la démocratie de proximité, toujours suspecte de sacrifier la considération de l'intérêt général à la satisfaction des intérêts communautaires. Si l'on ajoute à cela que Kant reproche aussi à la démocratie de privilégier la réalisation du bonheur au détriment du respect du droit, on dispose de l'ensemble de la critique républicaine de la démocratie de proximité et de son culte dépolitisant pour l'immédiat. Les conseils de quartiers, les assemblées de voisinage et autres versions contemporaines de l'*agora* ne seraient que la forme privatisée de l'exercice du politique. Cette « démocratie contre elle-même » entraînerait une désaffection à l'égard du politique caractéristique d'une société d'individus atomisés qui ne se retrouvent plus que dans la proximité de leurs intérêts<sup>6</sup>.

La démocratie de proximité est-elle condamnée à être le titre d'une dépolitisation heureuse, voire un peu béate, du monde ? Cela n'est vrai que si l'on postule que la politique est indissociable de lieux manifestant le primat de la « chose publique », et qui sont ceux-là mêmes de la représentation. Or, les endroits où se joue le quotidien de la démocratie, c'est-à-dire aussi bien le pouvoir des citoyens que le constat de leur impuissance, sont beaucoup plus divers. Non moins que les assemblées élues, le bureau de préfecture, le guichet d'une administration ou le local exigü d'une association constituent des espaces où s'élaborent de nouvelles formes d'expériences politiques. Ces expériences sont « ordinaires » si l'on entend par là qu'elles ne reposent pas sur la substitution symbolique du citoyen à l'individu social. Mais elles ne marquent pas pour autant la dissolution du premier dans le second. D'une part, les intérêts particuliers se généralisent d'être directement confrontés aux institutions. D'autre part, la légitimité n'est pas l'apanage des procédures parce qu'elle devient l'objet d'un apprentissage en dehors des lieux traditionnellement assignés à l'expression de la volonté politique (bureaux de vote, assemblées).

On a fort justement appelé « démocratie d'appropriation » les formes de valorisation sociale de la politique liées à l'exigence de proximité<sup>7</sup>. À côté des garanties d'« impartialité » (autorités de surveillance) et des instances de « réflexivité » (cours constitutionnelles), la demande de proximité parti-

■ 5. *Ibid.*

■ 6. Voir M. Gauchet, *La Démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002.

■ 7. P. Rosanvallon, *La Légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

cipe d'un nouvel âge de la légitimité qui ne se fonde plus exclusivement sur l'élection. D'un point de vue sociologique, cette évolution se caractérise négativement et positivement. Négativement par une méfiance à l'égard de la démocratie procédurale, et de sa capacité à porter à l'universel des attentes sociales qui sont d'abord formalisées au niveau local ou même individuel. Positivement, c'est moins souvent remarqué, on assiste à l'émergence d'une « demande de généralités » devenue plurielle et fragmentée, mais dont on ne peut préjuger du caractère antipolitique. À ce niveau, l'ordinaire de la démocratie se joue dans la perception que les citoyens se font du comportement des gouvernants, et dont on sait qu'elle joue un rôle de plus en plus important dans l'acceptation ou le rejet des politiques menées. La proximité désigne ici un élargissement des modalités du jugement politique qui se réfère désormais aussi « à l'attention, à l'écoute, à l'équité, à la compassion, à la reconnaissance, au respect, à la présence<sup>8</sup> ».

Cette subjectivation des critères du jugement politique n'épuise pourtant pas le sens philosophique de l'exigence de proximité. Celle-ci devient politique lorsqu'elle épouse une des caractéristiques fondamentales de la démocratie contemporaine : l'ubiquité des pouvoirs, et aussi des résistances, qu'elle met en scène. Le propre de la démocratie de proximité est de postuler cette ubiquité : il n'existe pas de lieux « séparés » où la citoyenneté s'accomplirait dans ce qui, en elle, excède le régime des appartenances sociales. De quoi le citoyen serait-il d'ailleurs « séparé », sinon précisément du social dans lequel s'élaborent pourtant la plupart des relations de pouvoir ? La désacralisation démocratique peut dès lors s'entendre comme le refus d'envisager les individus à part de leurs allégeances sociales et personnelles du moment où celles-ci sont traversées par des formes de domination. L'affirmation de l'ubiquité des pouvoirs n'implique pas l'uniformité vague du « tout est politique », mais la possibilité en droit toujours ouverte de « politiser » des espaces et des liens apparemment étrangers à la logique de la délibération.

À ce niveau, la thèse sur l'indétermination démocratique corrige la réaction républicaine face aux risques de la démocratie directe. N'est-ce pas le propre de la démocratie que de reposer sur ce que Claude Lefort appelle la « légitimité du débat sur le légitime et l'illégitime » ? La conséquence d'une telle généralisation réside dans l'impossibilité, pour la démocratie, d'exclure de son champ des domaines trop vite assimilés au « privé ». En ce sens, la dynamique démocratique est irréductible à sa localisation institutionnelle ; elle se manifeste plutôt par l'élévation indéfinie de lieux sociaux au rang d'arènes politiques.

Comment expliquer, alors, le différend entre représentation et proximité ? Lorsque Kant dénonçait l'identité entre la démocratie directe et le despotisme, il le faisait en prenant en compte une contrainte que les penseurs grecs de la démocratie ignoraient : celle de l'État. Dans cette perspective, la séparation des

**La dynamique  
démocratique  
est irréductible  
à sa localisation  
institutionnelle**

■ 8. *Ibid.*

pouvoirs et le principe représentatif qui la fonde apparaissent comme les seuls obstacles efficaces contre les risques d'un despotisme étatique unissant en une seule instance (le peuple) volonté souveraine et magistrature. La valorisation exclusive des procédures telles que la représentation et le suffrage universel naît donc d'un phénomène proprement moderne : la « rencontre entre l'État et la démocratie<sup>9</sup> ». Or, la montée en puissances des exigences de « proximité » s'inscrit dans le cadre de la remise en cause typiquement contemporaine de l'étatisation et, plus encore, de la nationalisation du politique. Autant que son symétrique inversé (l'exigence cosmopolitique de régulation supranationale), la démocratie de proximité doit être interprétée comme un effort pour politiser des relations et des expériences qui se constituent à la marge, mais non pas en dehors, des institutions.

### Quelle proximité ?

La proximité s'entend non seulement selon une acception spatiale, mais aussi métaphoriquement, comme l'exigence de voir publiquement reconnues des aspirations qui émanent d'abord de la sphère privée. Le modèle de l'« écoute » se trouve requis chaque fois que des revendications transcendent leur objet particulier pour porter plus fondamentalement sur la prise en compte de collectifs jusque-là exclus de la sphère des délibérations. Des exigences en matière d'attention, de « sollicitude » ou de « décence » tranchent avec la norme d'une justice procédurale construite sur la base d'un « voile d'ignorance ». Dans la mesure où l'abstention républicaine à l'égard des singularités, que celles-ci soient référées à des situations sociales, ethniques ou de genre, se fonde bien souvent sur leur méconnaissance, la procédure du voile d'ignorance ne peut plus être considérée comme l'unique garante d'une politique équitable<sup>10</sup>.

Suivant une pente métaphorique que certains jugeront entraînante, la « proximité » en vient à désigner l'ensemble des attentes qui, dans une démocratie, ne se laissent pas formaliser dans le langage ou les procédures des institutions représentatives. Il n'y a aucune raison de restreindre cette proximité au rapport qui s'établit entre les gouvernants et les gouvernés<sup>11</sup>. En premier lieu, la prise en compte des singularités est une exigence qui porte sur les institutions en général, et non simplement sur les élus invités à faire la preuve d'un « surplus d'humanité » ou d'un « supplément d'âme ». Bien loin de se réduire au régime compassionnel, et le plus souvent instrumental, de la démocratie contemporaine, la proximité constitue un moyen de politiser des relations qui semblent en apparence s'inscrire dans la naturalité. Ainsi, par exemple, des liens intimes (amoureux et désirants) qui n'existent pas hors des institutions, et donc hors de portée de toute sollicitude politique. Les combats des femmes et des homosexuels ont historiquement démontré

- 9. Sur ce point, voir les remarques de Bruno Bernardi dans *La Démocratie*, Paris, GF-Flammarion, 1999, p. 27-30.
- 10. La reformulation de l'idéal de justice sur une base non procédurale a, entre autres, été tentée par Avishai Margalit, *La Société décente* (Paris, Climats, 1999) et Carol Gilligan, *Une voix différente : pour une éthique du care* (Paris, Flammarion, 2008, coll. « Champs »).
- 11. Dans ce sens, voir les remarques critiques que Matthieu Potte-Bonneville adresse à Pierre Rosanvallon (« Si loin, si proche », *Vacarme*, n° 48, été 2009).

qu'il existe une « démocratisation de l'intime » et que les liens de proximité ont été l'objet d'une mise en délibération publique. On pourrait parler d'une démocratie des proximités pour désigner un régime égalitaire qui garantit aux individus une capacité à nouer des liens à l'abri du jugement social<sup>12</sup>.

Or, et c'est le point décisif, cette capacité n'est donnée nulle part ailleurs que dans des institutions (on pourrait citer le Pacs) qui, sur un plan à la fois matériel et symbolique, permettent aux individus de se voir reconnus dans leurs singularités. C'est pourquoi il n'y a aucune raison d'opposer l'idée de proximité au réel des institutions. Cette opposition est elle-même tributaire du partage libéral entre le public et le privé et de la dépréciation typiquement républicaine du second de ces termes. À cela, il est possible de répliquer par une définition plus compréhensive des institutions qui, d'inspiration hégélienne, insiste sur leur rôle d'intégration à la sphère politique des domaines intimes et sociaux. L'exigence d'être « reconnu » dans et par ce qui se présente d'abord sous la forme de l'altérité du monde objectif naît au sein de relations personnelles ou sociales qui ne sont pas immédiatement politiques, mais sont destinées à le devenir dans la mesure où elles sont porteuses de revendications normatives. Les exigences en termes de justice peuvent être retraduites dans le lexique du désir de reconnaissance dès lors que l'on admet qu'il existe des normes immanentes aux liens de proximité qui s'établissent entre les individus<sup>13</sup>.

La démocratie de proximité n'est donc pas l'opposé d'un système institutionnel fondé sur la distance procédurale entre les citoyens et la mise à l'écart des intérêts particuliers. Le propre de la démocratie contemporaine est de soumettre à un arbitrage et à des déplacements permanents les frontières entre le domestique et le public, le social et le politique, mais aussi le local et le national, le proche et le lointain. En ce sens, la démocratie confère une certaine visibilité à ce qui n'avait pas de raison de ne pas être vu, mais échappait pourtant au régime public de la perception. Le combat des femmes dans la sphère dite « privée », les luttes « sociales » dans les usines : autant de conflits qui transforment les lieux où ils surviennent en espaces publics de plein droit. La proximité prend en charge le quotidien de la démocratie dans la mesure où elle permet de requalifier politiquement des lieux où la répartition des rôles semblait hors de discussion, étrangère à la remise en cause des titres à gouverner. Il ne s'agit plus tant de privilégier le proche sur le lointain que de perturber des arrangements reconduits au nom d'un semblant d'évidence.

Il est vrai que la démocratie de proximité rejoue, en le déplaçant, le motif de la représentation. Devenu spectateur de scènes jusque-là invisibles dans l'espace public, le citoyen se transforme en témoin d'un monde social à propos duquel on l'invite à porter un jugement<sup>14</sup>. La médiatisation comme la multiplication des sondages constituent les instruments de cette localisation de la démocratie au plus près des préoccupations quotidiennes. Ce genre

■ 12. Voir M. Fœssel, *La Privation de l'intime*, Paris, Le Seuil, 2008.

■ 13. La reconstruction d'une théorie de la justice sur la base d'une pensée de la reconnaissance a été exemplairement mise en œuvre par Axel Honneth dans *La Lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000.

■ 14. « À vous de juger » était précisément le titre d'une émission de télévision qui, durant la campagne des élections présidentielles de 2007 en France, plaçait les candidats dans un face à face sans médiation avec un panel de téléspectateurs.

de mise en scène de l'ordinaire suscite le soupçon. La plupart des critiques de la « société du spectacle » se fondent en effet sur ce devenir spectaculaire des démocraties contemporaines, et sur la réduction corrélative de la citoyenneté à l'impuissance. Derrière cette fausse proximité (fausse parce que médiatisée par des instruments qui se laissent oublier comme instruments) se cacherait un ensemble de manipulations ou de captations d'autant plus redoutables qu'elles ont pour elles l'évidence de l'opinion exprimée en temps réel. Il ne s'agirait plus de penser (à la manière des Grecs) la citoyenneté comme pouvoir, ni même (ainsi que le font les Modernes) comme volonté, mais d'enregistrer avec tristesse la disparition de l'engagement politique au profit d'un spectacle généralisé.

Il reste pourtant à établir que ces oppositions entre l'actif et le passif, la réalité et l'apparence, l'action et la vision sont politiquement pertinentes, et surtout ajustées à la forme démocratique. De fait, on peut douter que la position de spectateur soit systématiquement contraire à la condition d'acteur investi dans le sérieux des affaires publiques. Comme l'a montré Jacques Rancière, la démocratie est indissociable d'une forme de regard : elle s'épanouit lorsque « regarder est aussi une action qui confirme ou transforme la distribution des positions<sup>15</sup> ». Le spectateur n'est condamné à l'hétéronomie que si l'on postule que sa position est celle de l'impuissance : on retrouve là le thème platonicien qui associe la démocratie au désordre des passions et au goût pour le théâtre. Si l'on considère en revanche que la démocratie est solidaire d'un « partage égalitaire du sensible », il faut reconnaître qu'il existe des manières de voir qui perturbent le champ perceptif, redistribuant en permanence les positions entre dominés et dominants. Ainsi, par exemple, des demandes de reconnaissance que nous venons d'évoquer : elles coïncident avec l'exigence d'être *vu* et la conviction que cette visibilité nouvelle contribuera à transformer l'horizon des possibles.

La démocratie de proximité consonne donc avec l'intuition selon laquelle « la politique commence lorsqu'il y a rupture dans la distribution des espaces et des compétences<sup>16</sup> ». De même qu'elle n'est solidaire d'aucun lieu « officiel », la démocratie ne repose pas sur un partage strict des compétences, plutôt sur l'institution paradoxale d'une absence de titres à gouverner. Du fait de son caractère relativement informel, l'exigence de proximité contribue à installer la démocratie là où elle demeure inattendue : au sein de rapports où les rôles semblaient durablement distribués. Mais n'est-ce pas là le site véritable de la démocratie ?

### Les ambiguïtés de la « présence »

Il est vrai que la proximité, autant qu'un titre à inscrire la démocratie dans l'ordinaire des expériences, fonctionne comme un instrument de légitimation des politiques publiques. À ce titre, elle n'échappe pas toujours à l'idéologie. On connaît la récurrence des discours politiques qui instaurent le « terrain » en principe ultime de justification. En règle générale, la vérité du terrain est en proportion inverse de l'étendue du territoire dont

■ 15. J. Rancière, *Le Spectateur émancipé*, Paris, La Fabrique, 2008, p. 19.

■ 16. *Ibid.*, p. 66.

elle émane: plus l'élu saura convaincre de sa proximité physique avec ses mandants, plus son action aura de chance d'être perçue comme équitable. Dans ce contexte, et selon une acception du réel entée sur un imaginaire du proche, le contact avec les « vrais gens » tient lieu de justification.

Cette référence systématique au « terrain » (métaphore géologique pour désigner les « gens d'en bas ») dénote l'intériorisation de l'esprit anti-institutionnel par les élites politiques. Ce type de discours n'est pas spécifiquement démocratique, il serait plutôt la version, apparemment compatible avec la souveraineté du peuple, de l'intuition réactionnaire selon laquelle « la terre ne ment pas ». Assimilée au terrain, la proximité semble n'être plus autre chose que la généralisation à la politique de la règle psychologique selon laquelle on préfère généralement ses filles à ses cousines, ses cousines à ses voisins, ses voisins aux étrangers.

À cette promotion du proche sur le lointain, il est tentant d'opposer la célèbre déclaration de Gilles Deleuze selon laquelle « être de gauche, c'est percevoir le monde d'abord<sup>17</sup> ». En commençant « par le pourtour », l'engagement politique romprait avec la proximité entendue comme une perception sans horizon, attachée par essence à la conservation en l'état de ce que nous connaissons le mieux. En insistant sur le caractère *perceptif* du positionnement politique, cette intuition présente l'avantage de ne pas jouer le modèle de la représentation contre celui de la proximité. Il n'est question ici ni de valeurs ni surtout de jugement, mais d'une disposition qui porte immédiatement l'individu au-delà de lui-même. La citoyenneté serait tout autre chose qu'un artifice qui résorbe l'intérêt particulier dans la volonté générale. Elle résiderait dans un ensemble de percepts et de forces qui intéressent les corps à autre chose qu'à leur propre conservation.

Fondée sur une esthétique du lointain, cette critique de la démocratie de proximité a le mérite de mettre en crise le paradigme de la « présence » sous lequel s'inscrivent un grand nombre de promotions actuelles du local. Il y a, en effet, bien des ambiguïtés qui traversent ce thème de la présence, ainsi que celui de la participation qui lui est souvent associé. Deux séries de remarques peuvent être faites à ce propos, la première concerne certaines évolutions récentes des politiques de la proximité; la seconde la nature même de la démocratie dite participative.

1. Les discours publics en faveur de la proximité ne doivent pas voiler les processus concrets qui animent les nouvelles formes de gouvernementalités néolibérales apparues dans les démocraties occidentales il y a une trentaine d'années. En effet, les techniques de gouvernement qui se réclament de la proximité ne sont pas toujours mises en œuvre au bénéfice de l'autonomie locale. Dans la gouvernementalité néolibérale telle qu'elle a été thématiquée par Michel Foucault, l'extension de la liberté passe inmanquablement par la mise en place de nouvelles techniques destinées à orienter l'action des individus selon des critères de performances<sup>18</sup>. Pour en rester à notre thème, ces techniques se réclament bien de la proximité (il s'agit de gouverner les

■ 17. *L'Abécédaire de Gilles Deleuze*, Éditions Montparnasse, 1996.

■ 18. Voir, par exemple, M. Foucault, « La gouvernementalité » (1978), dans *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994.

individus « au plus près » de leurs intérêts), mais elles instaurent dans le même temps des procédures qui creusent une distance d'un nouveau genre entre la prise de décision et son application. Au nom du réinvestissement local de la démocratie, on assiste à des formes inédites d'étatisation et de nationalisation de l'action publique.

### Gouverner les individus « au plus près » de leurs intérêts

Cette évolution paradoxale, puisqu'elle associe la proximité avec la montée en puissance d'une nouvelle technocratie, est particulièrement à l'œuvre dans la politique de la ville, profondément redéfinie ces dernières années en France<sup>19</sup>. En raison de son importance sociale, la politique de la ville constitue un lieu d'expérimentations privilégié pour la réinvention d'un équilibre entre les instances

nationales et locales. Depuis les premières lois sur la décentralisation des années 1980, elle concentre l'essentiel des mesures destinées à renforcer la démocratie de proximité, tant il apparaît évident que la municipalité constitue l'échelon idéal pour une politique ajustée aux vœux des citoyens et justiciable de leur expertise.

Pourtant, les évolutions récentes trahissent une transformation de ce que « proximité » veut dire dans les pratiques gouvernementales. Jusqu'au début des années 2000, la décentralisation se fondait sur la multiplication des contrats entre l'État et les collectivités locales, le rejet de la planification territoriale au profit des villes et la délégation aux départements des politiques sociales. La « Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » de 2003 initie un processus exactement inverse<sup>20</sup>. Désormais, la politique d'aménagement du territoire est régie par une mise en concurrence généralisée puisque les opérateurs locaux sont tenus de présenter des projets évalués par une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette politique d'agences, qui tend à se généraliser<sup>21</sup>, repose sur une déconcentration de style managérial : l'allocation des ressources par l'État dépend d'une évaluation comparative et nationale des objectifs locaux<sup>22</sup>. Bien loin de favoriser l'initiative et la participation, la mise en place de « pôles de compétitivité » permet à l'État de gouverner les territoires à distance, pour ainsi dire en se faisant oublier comme État, mais dans une proximité affichée plus que réelle aux intérêts des populations locales.

Dès lors, « tout se passe comme si l'État n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir<sup>23</sup> ». À la présence physique, caractéristique de la centralisation, se substitue une présence immatérielle des normes du

- 19. Nous suivons ici les analyses de Renaud Epstein dans « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111.
- 20. Cette loi privilégie à la fois l'action sectorielle (par la création de « zones urbaines sensibles ») et une politique uniforme de démolition des tours (l'aménagement de ces zones est directement dévolu à l'État).
- 21. On pourrait citer encore, sans prétendre à l'exhaustivité, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'Agence de l'innovation industrielle (AII) ou l'Agence nationale pour la recherche (ANR).
- 22. Dans ce domaine comme dans les autres, les critères de l'évaluation sont ceux prescrits par la LOLF (Loi organique sur les lois de finance), fondés sur un idéal de réduction de la dépense publique.
- 23. R. Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *op. cit.*, p. 109.

marché dans les comportements et les raisonnements des opérateurs. Ce type de mesure est typiquement néolibéral puisqu'il allie retrait de l'État providence et interventionnisme de l'État entrepreneur. On peut dire que la proximité s'y trouve valorisée au nom des limites du stato-centrisme, mais au profit d'un *new localism* qui place l'autonomie des citoyens sous contrôle. Cet exemple permet d'illustrer la polyvalence des politiques de proximité qui se réclament de la prise en compte des intérêts des individus tout en assujettissant ceux-ci à des normes comptables.

2. Une autre ambiguïté traverse le concept de « participation » que l'on associe le plus souvent à la démocratie de proximité. Elle concerne aussi le statut qu'il convient de conférer à la présence : faut-il attendre de la participation une légitimation de la décision ou une mobilisation pour l'action ? La présence des citoyens à la marche de la cité doit-elle se comprendre comme une élaboration concertée des lois et des décrets ou comme l'installation d'un contrôle permanent par le peuple des actions des gouvernants ?

À certains égards, cette alternative reproduit le différend entre réformisme et radicalité politique auxquels le concept de participation emprunte conjointement<sup>24</sup>. D'une part, l'idée de participation implique la nécessité « réformiste » de multiplier les médiations entre le centre et la périphérie afin de garantir une meilleure publicité aux décisions et d'approfondir leur légitimité au moyen d'un débat généralisé. C'est de ce point de vue que la démocratie participative est présentée par ceux qui y voient une manière de remédier aux lacunes du système représentatif, mais sans en transformer la nature. La participation est conçue comme un supplément de légitimité, une manière d'associer le plus grand nombre à la décision finale. Mais, d'autre part, l'idée de participation charrie avec elle l'exigence d'une présence constante des citoyens à l'action politique. Il ne s'agit plus alors d'améliorer le système représentatif, mais de le dissoudre dans une activité permanente de contrôle populaire. La participation n'est plus soustraite à l'emprise de la volonté générale, elle devient au contraire l'emblème d'une souveraineté reconquise sur les ruines de la représentation. C'est très exactement ce concept de participation que le jeune Marx invoquait contre l'abstraction hégélienne, dans le but de faire coïncider « l'élément démocratique » et « l'élément réel ». Si le citoyen n'est rien d'autre que le membre de la société civile, la démocratie réalisée implique « la participation immédiate de tous à la consultation et à la décision concernant les affaires de l'État<sup>25</sup> ».

En tant qu'objet de revendication, la participation oscille entre ces deux registres politiques, souvent de manière mélangée et confuse. C'est ainsi que la « démocratie dans l'entreprise » peut se comprendre sur le modèle minimal de la participation (c'est-à-dire de l'intéressement aux bénéficiaires) ou comme une exigence radicale d'autogestion. On trouve, entre ces deux extrêmes, diverses formes de revendications qui visent aussi bien à associer les salariés à la marche de l'entreprise qu'à les instituer en instance de contrôle. À ce titre, que la demande de participation soit « réformiste » ou « révolutionnaire », elle participe du processus typique de la démocratie de

■ 24. Sur cette ambiguïté, voir J. Rancière, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard-Folio, 2004, p. 110-111.

■ 25. K. Marx, *Critique du droit politique hégélien*, trad. A. Baraquin, Paris, Éditions sociales, 1975, p. 179.

proximité en inscrivant le politique *dans* le social, et non à sa marge. Il s'agit, comme on l'a vu, de faire coïncider l'exigence démocratique d'égalité avec l'ubiquité des lieux de pouvoir (ici, dans le domaine économique). La démocratie de proximité s'entend comme une affirmation égalitaire au cœur des hiérarchies sociales.

**La participation doit-elle, pour autant, être comprise comme une présence permanente de la démocratie ?**

Mais la participation doit-elle, pour autant, être comprise comme une présence *permanente* de la démocratie ? Dans cette hypothèse, l'ordinaire de la démocratie ne serait rien d'autre que son universalité : la nécessité d'introduire de la délibération dans toutes les strates de l'existence sociale. De fait, on entend dans certaines exigences relatives à la démocratie participative une angoisse devant les « temps morts » de l'expérience politique, et le désir d'y remédier par une action constante. L'hyperbole participative laisse accroire que la démocratie peut se décréter : ces événements à chaque fois singuliers

que sont une grève, une revendication émise hors des cadres institutionnels classiques, un débat improvisé deviennent alors des modèles qu'il faut généraliser à la société entière. La participation revêt un aspect salutaire pour la démocratie : elle est une manière de remplir de la volonté des citoyens les espaces vides du pouvoir.

Derrière cette idée d'une démocratie de tous les instants, perce un désir de régénération par la parole et la présence. C'est seulement lorsqu'elle est interprétée dans ce sens que la proximité menace d'entrer en conflit avec l'indétermination démocratique. Peu importe, dès lors, que l'on fasse de la participation un instrument de légitimation ou le principe de toute action politique, dans les deux cas on postule que l'engagement des citoyens doit être sans reste. Mais « la permanence de la démocratie, n'est-ce pas bien plutôt sa mobilité, sa capacité de déplacer les lieux et les formes de la participation ?<sup>26</sup> ». Par là, on rappelle simplement que la démocratie de proximité est irréductible aux modèles qui se réclament de sa mise en œuvre. Moins qu'un idéal destiné à rompre avec la dépolitisation mélancolique du monde, elle est une tentative, ordinaire et intermittente, pour redessiner l'espace public. ■

**Michaël Foessel,**

Maître de conférences à l'Université de Bourgogne

■ 26. J. Rancière, *Aux bords du politique*, op. cit., p. 110.