



# Malade, la démocratie locale ?

Manuel pour un mieux-être citoyen

Yann Crespel

## 4 mots ajoutés à l'ouvrage Partie « COMPRENDRE »



**Mot : Territoire et Pays**



**Mot : Instances**



**Mot : Intelligences**



**Mot : Mythes**

L'abécédaire de la démocratie locale reste à compléter...

### Abécédaire

- |                               |                             |
|-------------------------------|-----------------------------|
| <b>A</b> gora et assemblée    | <b>L</b> iberté             |
| <b>B</b> ...                  | <b>M</b> YTHES+             |
| <b>C</b> ité et citoyens      | <b>N</b> ...                |
| <b>C</b> OMMUNS ET COMMUNAUTÉ | <b>O</b> ...                |
| <b>D</b> élibération          | <b>P</b> EUPE               |
| <b>E</b> MOTIONS              | <b>P</b> ...                |
| <b>E</b> TAT                  | <b>Q</b> ...                |
| <b>F</b> AMILLE               | <b>R</b> eprésentation      |
| <b>G</b> ouvernance           | <b>S</b> ...                |
| <b>H</b> ...                  | <b>T</b> erritoire et pays+ |
| <b>I</b> déologies            | <b>U</b> niversalisme       |
| <b>I</b> nstances+            | <b>V</b> aleurs             |
| <b>I</b> nstitutions          | <b>W</b> ...                |
| <b>I</b> ntelligences+        | <b>X</b> ...                |
| <b>I</b> ntérêt général       | <b>Y</b> ...                |
| <b>J</b> ...                  | <b>Z</b> ...                |
| <b>K</b> ...                  |                             |

### *Substance du mot*

« Terra ! », criaient les explorateurs s'approchant des côtes. De « terra » à « territorium », les racines latines du territoire brouillent le socle politique, dans l'éloignement de la cité, nommant les espaces occupés par les hommes – loin de la sauvagerie hostile des forêts, des montagnes et des océans. Dans leur rapport à la terre, le territoire – cette portion d'espace approprié – et sa subdivision en pays, posent une occupation, un usage et une limite.

Quel est le territoire sur lequel s'applique le pouvoir politique ? Est-ce le même territoire que celui dans lequel se vit l'expérience quotidienne de la démocratie ? Nos territoires se juxtaposent, voire s'empilent, dans une confusion entre réel et imaginaire. Notre expérience politique se « déterritorialise » dans nos possibilités émancipatrices d'être « citoyens du monde ».

### *Le mot en tension*

La recherche d'une adéquation physique entre territoire et pouvoir politique se lit dans les salles de classe où se caricature un hexagone clos par mers, océans et massifs. Est-ce seulement l'expression d'une abstraction – toute réalité historique et impérialiste mise à part – ? Comment former une image d'un pouvoir sans délimiter un territoire représentable ?

Si nous nous interrogeons en citoyen sur nos espaces de vie démocratique, la figure devient concentrique : chaque cercle contenu dans un autre plus large qui définit des enjeux plus généraux<sup>1</sup>. Du budget de la commune aux budgets régionaux, du budget national aux budgets communautaires, quelle prise a-t-on sur chacun de ces cercles, dans des dispositifs et dans des règles toujours plus complexes ?

Quelle représentation se fait-on de ces territoires abstraits qui, plus que par des fleuves et des plaines, sont façonnés par des textes et des échanges d'informations ? Citoyen européen, je peux me préoccuper de chaque parcelle de « l'Atlantique à l'Oural », mais mon rapport réel au continent n'est pas un rapport réel d'habitat, quels que soient ma capacité de déplacement et mon besoin de mouvement. Nous avons à notre terre un rapport potentiel, mais aussi un rapport réglementaire. Et nous en déléguons la charge de gouvernement à d'autres.

#### **L'identité territoriale fondement de la démocratie locale...**

Longtemps maire de Loos en Gohelle, Jean-François Caron s'exprimait en 2012 à l'Unesco, défendant l'inscription du bassin minier au Patrimoine mondial de l'Unesco :

« Changer les choses avec les habitants, c'est mon Everest à moi. Chez nous, les paysages ne sont pas faits de granit rose, de mers limpides ou de sommets aux neiges éternelles. Chez nous, l'homme a creusé, a extrait, a construit des montagnes. Que les mineurs soient à l'égal des rois, c'est l'œuvre de ma vie (...) et ma plus grande fierté. Cette inscription, ce n'est pas un détail de notre histoire, c'est notre histoire. »

Long travail collectif d'appropriation et de mobilisation des habitants, la démarche est d'une remarquable constance démocratique. Elle redonne une identité forte à une région scarifiée par son passé industriel. En renforçant le sentiment d'appartenance des habitants, le pays entier s'est reconfiguré dans un système global de développement territorial, en réponse directe à la prédation et aux dégradations constatées.

---

<sup>1</sup> Le géographe Pierre-Antoine Landel distingue les sphères englobantes des sphères englobées, à l'instar de la culture englobée dans la sphère plus large de l'économie.

À rebours, la directive Sol de l'Union européenne donne à chaque État l'obligation de protéger et de connaître chaque mètre carré de sa terre<sup>2</sup>. Quoi de plus réel et de plus fondé que la loi du sol nourricier et de son occupation ?

Le pays que fonde notre capacité directe d'action est aujourd'hui irrigué de toutes parts par nos délégations démocratiques à d'autres territoires qui l'enchaînent. Dans cette logique, l'Union européenne fonctionne en empire, avec son arsenal de droits, de mécanismes d'adhésions et d'unifications symboliques dans le maintien des langues et des particularismes. Le citoyen-habitant actif oscille sans cesse entre déterritorialisation et reterritorialisation pour construire son « pays<sup>3</sup> », connecté aux ailleurs, dans une abondance sans réelles limites spatiales.

L'État centralisateur antagoniste joue avec les cartes, sans toujours accepter de les rebattre. La partie engagée voit les mains des joueurs locaux – parfois gagnantes – systématiquement contrecarrées par la tactique du maître du jeu.

### *Questions et pas de côté*

- Chaque village ou quartier porte une histoire d'affrontements, de crises ou autres formes traumatiques qui questionnent et structurent les résiliences. De profondes traces contribuent à nourrir les tensions. Dotée d'outils adaptés, la collectivité ne peut-elle sortir des rapports de force pour assumer un rôle de médiateur et d'animateur, accordant sa confiance aux émergences collectives, tout en poussant chaque acteur à assumer sa responsabilité ?
- L'enjeu écologique modifie fondamentalement le rapport au territoire vécu. Pour le comprendre, il faut tout à la fois l'inscrire dans des réseaux d'interactions multiples et le penser à des échelles de temps qui bousculent le « bon sens ». Comment former des citoyens et des élus capables de penser le pays globalement et dans le long terme ?
- En connectant le territoire et le peuple, chaque action « écologique » rencontre les attentes, les préoccupations et les besoins des différentes catégories d'habitants. Sait-on seulement comprendre les attentes (enquêter sur les besoins, les représentations derrière les stéréotypes) et systématiser la réponse à ces attentes (peut-on par exemple soutenir la transition écologique sans considérer les emplois associés ou la vie associative ?) ?

---

<sup>2</sup> L'objectif indicatif ultime de la directive est que tous les sols soient en bonne santé d'ici à 2050, conformément à l'ambition « zéro pollution » de l'UE ; elle recoupe également le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies.

<sup>3</sup> Lire à ce propos les entretiens avec Isabelle Bizouard, maire de Die, ou Jean-François Caron, ancien maire de Loos en Gohelle.



### *Substance du mot*

Nous parlons ici des organisations qui exercent un pouvoir de décision, qui font autorité. Les instances de démocratie locale sont les lieux où se déploient les dispositifs de participation des citoyens aux décisions publiques, à l'échelle de leur commune ou de leur territoire. Ces instances (conseils de quartier, jurys tirés au sort, budgets participatifs, assemblées citoyennes, etc.<sup>4</sup>) visent à compléter la démocratie représentative en associant les habitants à la conception, à l'évaluation ou à la mise en œuvre des politiques locales.

Elles reposent supposément sur des principes comme la transparence, la délibération collective et l'inclusion, tout en cherchant à éclairer et à renforcer la légitimité des décisions politiques. Qu'en est-il de leur impact réel ? D'une échéance électorale à une autre, c'est de la volonté politique des représentants et de leur capacité à intégrer les propositions citoyennes qu'il s'agit.

### *Le mot en tension*

Sans articulation des jeux de domination (entre l'action et la réflexion, entre le sens et le résultat), l'atonie du dialogue social entre parties prenantes de la démocratie freine les énergies transformatrices. Les fondements des instances de démocratie participative sont multiples et variés, avec des visées complémentaires. La plupart portent l'enjeu d'un équilibre entre impératif d'efficacité et exigence d'inclusivité. Cet équilibre est largement malmené, conditionné par notre capacité collective à assumer les rapports de force pour influencer sur les jeux de pouvoir.

Plutôt que de « multiplier des instances participatives condamnées à rester à la marge », disent Manon Loisel et Nicolas Rio<sup>5</sup>, l'heure est à revoir les fonctionnements pour s'y prendre autrement. Quels sont alors les défis qui se posent aux instances de démocratie locale ? En lister certains donne autant d'objectifs à atteindre ou de stratégies à engager...

- **Légitimité accrue.** Associer les citoyens aux décisions pour renforcer la confiance dans les institutions.
- **Principe de subsidiarité.** Décider au niveau le plus local possible, en partant des besoins concrets.
- **Inclusion.** Donner voix aux minorités, jeunes, et personnes éloignées de la politique traditionnelle.
- **Transparence.** Rendre les processus accessibles et compréhensibles (budgets, débats).
- **Délibération.** Privilégier l'échange argumenté plutôt que le vote immédiat.
- **Pouvoir d'agir.** Passer de la consultation à la codécision (via les budgets participatifs, les aspirations référendaires).
- **Éducation citoyenne.** Former à la participation (ateliers, écoles de la démocratie).
- **Innovation sociale.** Expérimenter des solutions venues du terrain (par l'urbanisme collaboratif).

---

<sup>4</sup> Se référer pour plus de détails à la liste développée en annexe.

<sup>5</sup> Manon Loisel, Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024.

- **Justice spatiale.** Corriger les inégalités entre territoires (quartiers prioritaires, zones rurales).
- **Reconnaissance des savoirs citoyens.** Valoriser l'expertise d'usage (habitants, usagers).
- **Processus permanents.** Sortir de la logique ponctuelle des dispositifs.
- **Articulation avec l'élu.** Clarifier le rôle des élus et des habitants participants (dans un contrat démocratique renouvelé<sup>6</sup>).
- **Évaluation continue.** Mesurer l'impact des dispositifs pour les améliorer.
- **Numérique inclusif.** Utiliser des plateformes en ligne sans exclure les personnes éloignées du numérique.
- **Respect du conflit.** Accepter les désaccords comme moteur démocratique.

#### *Questions et pas de côté*

- Des défis, des enjeux, des objectifs... Malgré les limites à surmonter, les risques de récupération politique, les inégalités d'accès factuels et la fatigue participative généralisée, nous constatons que les actions engagées sont innombrables. Quelle est alors la capacité des élus et des acteurs de la démocratie locale à réinventer des cadres qui tendent à se scléroser ? Quels seraient les leviers d'un renouveau de créativité (pour une nouvelle fabrique de la ville ou du village) ?
- Respecter la démocratie, c'est respecter les paroles sollicitées, c'est écouter en priorité les « inaudibles », les « sans part » – pour utiliser la formule de Jacques Rancière. Nous ne parlons pas de sondages, mais d'aller collecter les témoignages du quotidien à la façon dont on recueille les avis d'experts. Pour considérer les abstentionnistes, pourquoi ne pas composer les assemblées non plus seulement d'élus, mais aussi de citoyens tirés au sort – dont la proportion serait équivalente au poids de l'abstention lors du scrutin<sup>7</sup> ?

---

<sup>6</sup> Voir à ce propos l'entretien avec Tiphaine Ardouin, adjointe au maire de Bordeaux, chargée de la démocratie permanente et de la gouvernance par l'intelligence collective.

<sup>7</sup> Lire les propositions faites par Manon Loisel et Nicolas Rio dans leur ouvrage *Pour en finir avec la démocratie participative* (Textuel, 2024), et prolonger avec les travaux de l'association [Mieux Voter](#) sur le jugement majoritaire.

### *Substance du mot*

Dans une de ses publications récentes, le philosophe Dominique Christian nous rappelle le théorème d’Ashby, ou « Loi de la variété requise » : « Pour qu’un système puisse réguler efficacement son environnement, il doit disposer d’une variété de réponses au moins équivalente à la complexité des perturbations qu’il rencontre »<sup>8</sup>. Appliqué au concept d’intelligence, cela implique que celle d’un individu ou d’un système se mesure à sa capacité à générer une diversité de réponses adaptées à la complexité des situations rencontrées. Être intelligent revient à agir face à des environnements changeants et imprévisibles. Descartes souffrait de vertige. Pour Camille de Toledo<sup>9</sup>, le même vertige se relie à la condition contemporaine d’un monde incertain, abîmé, où les repères s’effondrent, nous intimant de réinventer nos manières de penser, de sentir et de délibérer. Ce vertige, loin d’être paralysant, devient le point de départ d’une intelligence renouvelée, capable d’accueillir la complexité. Élargie par la démocratie, allant du peuple au peuple, l’intelligence va jusqu’à accueillir « la mémoire blessée et la pluralité des récits ». À ce compte, l’intelligence ne s’envisage que collective et au pluriel.

#### **L’égalité des intelligences selon Jacques Rancière**

Jacques Rancière fonde sa pensée de l’égalité des intelligences sur l’idée radicale que tous les êtres humains sont également capables de penser, de comprendre et de parler (une égalité présupposée pour exister politiquement). Cette égalité n’est pas une fin abstraite, mais une condition d’exercice de la démocratie elle-même, qui ne peut advenir que lorsque les exclus, les « sans-part », prennent la parole et se font auteurs de leurs propres mots. Appliquée à la démocratie locale, cette conception implique de rompre avec les logiques d’expertise descendante ou de pédagogie condescendante, en construisant des espaces où chacun peut contribuer à la décision commune, non en tant qu’« usager », mais en tant que sujet politique. Rancière rappelle que le dissensus, le conflit sur qui parle, comment, et au nom de quoi, est le moteur même de la démocratie, et non une menace à écarter.

### *Le mot en tension*

Convoquant l’empathie, l’intelligence collective se fait sociale, devient conversation intéressée par l’autre avant soi ; elle accueille les affects et les émotions comme condition de la mise en mouvement collective. C’est de la qualité des interactions entre ses membres que découle la capacité de la communauté à avancer en équilibre vers un but partagé.

Chacun doit se sentir appartenir au collectif organisé, chaque énergie individuelle se régule dans le collectif au fur et à mesure que surviennent les événements et les difficultés, et que le système s’organise dans la recherche de solutions. Avec assertivité, dans le discernement d’une expression qui choisit ce qu’elle dit, chacun défend ses droits et ses opinions, s’autorise à dire non ou oui – s’autorise à dire tout court – sans crainte de déranger, de déplaire ou de dévaloriser.

Les cadres de référence, les outils et les méthodes de travail deviennent une forme qui nourrit le fond. La qualité des temps partagés s’organise à travers des rôles distribués, des déroulés précis, des outils de créativité, des dynamiques interactives entre toutes les

---

<sup>8</sup> Le théorème d’Ashby, formulé par le cybernéticien britannique W. Ross Ashby dans les années 1950, énonce que « seule la variété peut absorber la variété ». Ce principe, issu de la cybernétique, a influencé la théorie des systèmes, le management et la gouvernance.

<sup>9</sup> Lire aussi la contribution « Accueillir la métamorphose » par Camille de Toledo dans l’ouvrage de référence à ce travail « *Malade, la démocratie locale ?* ».

parties prenantes... Dans nos fonctionnements démocratiques locaux, l'agent et l' élu, l'habitant et le tiers agissent de concert.

En intelligence collective, la démocratie est mise au défi de ne pas seulement inclure, mais de reconfigurer les conditions mêmes de l'intelligence d'égal à égal.

#### *Questions et pas de côté*

- Comment concevoir des dispositifs démocratiques qui ne présupposent aucune hiérarchie de savoirs entre élus, experts et habitants ? Cette question interroge les pratiques participatives souvent fondées sur des asymétries implicites : en valorisant certains langages (technocratiques, juridiques, experts), ne reproduit-on pas une forme de domination symbolique qui exclut d'autres savoirs ordinaires ou empiriques ? L'égalité des intelligences suppose de repenser les modes d'écoute, les formes de paroles et de reconnaissance dans l'espace partagé<sup>10</sup>.
- Quels cadres institutionnels permettent de rendre effectif le principe d'égalité sans sombrer dans le relativisme ou le chaos délibératif ? L'enjeu est de permettre à chacun de contribuer à la décision commune sans dire que tout se vaut, ni laisser s'enliser les processus. Cela oblige à inventer des formes de co-construction où la rigueur de la décision collective ne s'oppose pas à la pluralité des voix, mais s'en nourrit.

---

<sup>10</sup> Cet ouvrage ne fait pas exception à ce biais. Il assume une base de langage référencé et culturellement enraciné, se refusant au prêt-à-penser, invitant chacun à relier la part théorique (partie « comprendre ») aux expériences pratiques (partie « agir »), et à exercer son sens critique pour se faire sa propre opinion.

### Substance du mot

Entre autres mythes, celui de la Révolution française de 1789 irrigue largement l'histoire de la démocratie en France ; le peuple s'est émancipé de l'absolutisme monarchique pour établir ses grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité. En quelques éléments clés, le mythe révolutionnaire raconte :

- **La prise de la Bastille (14 juillet 1789)**, acte héroïque du peuple français contre l'oppression, marquant le début de la fin de l'Ancien régime.
- **La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)**, incarnation des valeurs universelles de la démocratie, affirmant les droits naturels et inaliénables de chaque individu.
- **Le Serment du Jeu de paume (20 juin 1789)**, quand le Tiers État, rejoint par certains membres du clergé et de la noblesse, persévère et donne une constitution à la France, actant de la souveraineté populaire.
- **La figure de Marianne** en incarnation des idéaux révolutionnaires, en symbole populaire de la liberté, et les grandes figures révolutionnaires à l'instar de Robespierre, Danton ou Mirabeau devenus héros de la liberté ou figures controversées, témoins des tensions et des contradictions de la Révolution.

#### Le mythe négatif de la république bananière

Notre République ne manque pas de garde-fous opérants. Les cas – heureusement rares et documentés – où les pratiques politiques locales usent de méthodes comparables à celles des pires clichés d'une « république bananière » se multiplient. Là, en régime impérial et colonial, l'extorsion et les abus de pouvoir, le favoritisme et les népotismes, la corruption et l'opacité dans l'usage du denier public sont l'habitude. Le chantage et l'intimidation remplacent le débat démocratique. Les institutions sont affaiblies au profit d'intérêts privés. Un système autoritaire et clientéliste s'installe et s'accroche. Le pouvoir personnel vient prendre le pas sur l'intérêt général et les pratiques illibérales se banalisent, loin des idéaux de la démocratie locale.

La triste farce américaine actuelle montre que nul progrès démocratique ne peut jamais être considéré comme acquis. Il est des territoires pas si loin où des procès en cours attestent de ce type de pratiques, dignes des républiques bananières.

Certes, son héritage à relativiser<sup>11</sup>, mais le récit révolutionnaire n'en glorifie pas moins une démocratie française émancipatrice, inspirant les luttes pour les droits et la liberté – et éclairant en contrepoint les renoncements politiques et les reculs démocratiques.

### Le mot en tension

Décliné à l'échelle des territoires, le mythe révolutionnaire en appelle d'autres, reflets des aspirations et parfois des limites de la démocratie locale. Aucun n'est entièrement vrai ou faux, et tous ont l'intérêt d'appeler au débat.

Le mythe de la participation citoyenne charrie ainsi l'idée que les citoyens sont pleinement impliqués dans les décisions locales grâce à des dispositifs purement techniques. Les outils existent, certes, mais leur impact et leur portée sur les délibérations et la décision restent limités dans les faits.

Le mythe de la proximité, ensuite, porte la croyance que les élus locaux sont plus proches, plus réactifs et plus à l'écoute des besoins des citoyens. Si la proximité peut favoriser un meilleur dialogue, elle ne garantit pas – tant s'en faut – une réponse efficace

---

<sup>11</sup> Au nom de la liberté et de l'égalité, la révolution a aussi engendré la Terreur, les purges d'opposant au projet républicain, la centralisation autoritaire et l'exclusion durable de nombreux groupes (femmes, colonisés, pauvres) de l'exercice réel de la citoyenneté.

aux problèmes locaux, notamment en raison des contraintes légales ou des réalités budgétaires.

Le mythe de l'autonomie locale encore, postule que les collectivités dans le cadre des lois de décentralisation ont une large autonomie pour gérer leurs affaires. En pratique, cette autonomie est limitée par l'encadrement juridique, par les transferts de compétences, par le contrôle de l'usage du denier public et les réalités budgétaires.

Le mythe de la transparence dit également une démocratie locale potentiellement mieux encadrée par le contrôle citoyen et moins sujette aux corruptions que l'échelle nationale. Si les déclarations d'intérêts des élus aident, les cas de malversations ou d'opacité persistent et sont à combattre partout.

Le mythe de l'égalité territoriale enfin suppose que toutes les communes, les départements ou les régions bénéficient des mêmes opportunités et ressources. En réalité, cette affirmation est battue en brèche par les jeux de subsidiarité, par les dotations financières et les inégalités territoriales marquées. À l'échelle des citoyens, l'idée que, quel que soit son lieu de vie, chacun dispose des mêmes droits, services et capacités d'influence ne tient pas face aux inégalités d'accès aux ressources, aux institutions et à la participation.

#### *Questions et pas de côté*

- En 2016, avec la parution de son livre *Révolution*, et son slogan, « C'est notre combat pour la France », Emmanuel Macron entame sa conquête du pouvoir. Avec le CNR (Conseil national de la refondation) créé en 2022, se substitue symboliquement le terme de refondation à celui de résistance. Les jeux de manipulation des mythes fondateurs fonctionnent et la fiction républicaine agit. Les déclarations se limitent souvent à des mêmes d'influenceurs et de communicants. Comment faire pour que l'idéal démocratique ne soit pas instrumentalisé pour légitimer les rapports de domination plutôt que de les abolir ?
- La démocratie locale évolue dans une perpétuelle tension entre ses idéaux affichés et les réalités vécues, traversée de consumérisme individualiste, détournée des coopérations, ferments indispensables de l'action collective. Comment faire converger nos mythes vers une repolitisation de l'espace public local, mobilisant les citoyens dans le débat et les associant réellement à la décision politique ?

L'abécédaire reste à compléter

## ABÉCÉDAIRE

- |                               |                             |
|-------------------------------|-----------------------------|
| <b>A</b> gora et assemblée    | <b>L</b> iberté             |
| <b>B</b> ...                  | <b>M</b> YTHES+             |
| <b>C</b> ITÉ ET CITOYENS      | <b>N</b> ...                |
| <b>C</b> OMMUNS ET COMMUNAUTÉ | <b>O</b> ...                |
| <b>D</b> ÉLIBÉRATION          | <b>P</b> EUPLÉ              |
| <b>É</b> MOTIONS              | <b>P</b> ...                |
| <b>É</b> TAT                  | <b>Q</b> ...                |
| <b>F</b> AMILLE               | <b>R</b> ÉPRÉSENTATION      |
| <b>G</b> OUVERNANCE           | <b>S</b> ...                |
| <b>H</b> ...                  | <b>T</b> ERRITOIRE ET PAYS+ |
| <b>I</b> DÉOLOGIES            | <b>U</b> NIVERSALISME       |
| <b>I</b> NSTANCES+            | <b>V</b> ALEURS             |
| <b>I</b> NSTITUTIONS          | <b>W</b> ...                |
| <b>I</b> NTELLIGENCES+        | <b>X</b> ...                |
| <b>I</b> NTÉRÊT GÉNÉRAL       | <b>Y</b> ...                |
| <b>J</b> ...                  | <b>Z</b> ...                |
| <b>K</b> ...                  |                             |