

## Résumé

---

Au sein d'une municipalité, le maire joue un rôle primordial. Dans une démocratie représentative, il centralise le pouvoir de décision de façon autoritaire, au risque de paralyser le débat citoyen. Dans une démocratie consultative, il accepte d'écouter et de consulter régulièrement les administrés afin de mieux faire accepter ses décisions. Enfin, dans une démocratie en réseau, il prend le risque de partager son pouvoir en suscitant des initiatives individuelles. Dans ce dernier cas, la difficulté consiste à concilier l'autonomie individuelle avec la cohésion collective, sans nuire à l'autorité du maire et sans décourager l'action citoyenne. Ces modes de gouvernement sont analysés sous l'angle de la convergence et / ou de la divergence entre les enjeux collectifs et individuels au sein de la cité.

### Mots - clefs :

Maire, démocratie, management, ville, citoyenneté

## Abstract

---

In a municipality, the mayor plays an essential role. In a representative democracy, he centralizes the power of decision in a hierarchical context, with the risk to paralyze the citizen debate. In a consultative democracy, he accepts to listen and to consult regularly the administered, so as to better make accept its decisions. Finally, in a network democracy, he takes the risk to share its power by arising individual initiatives. In this last case, the difficulty consists to conciliate the individual autonomy with the collective cohesion, without loosing the sense of authority and without discouraging the citizen action. These modes of governance are analyzed in the perspective of the convergence and / or the divergence between individual and collective interests within the city.

### Key - words:

Mayor, democracy, management, city, citizenship

# Harmonisation des intérêts individuels et collectifs dans une municipalité

---

## *Christophe ASSENS*

*Maître de conférences*

Université de Rouen - CREGO

Boulevard Siegfried

76821 Mont-Saint-Aignan cedex

Tel : 20 35 14 70 79

E-mail : [assens@club-internet.fr](mailto:assens@club-internet.fr)

## *Dominique PHANUEL*

*Maître de conférences*

Université de Rouen - CREGO

Boulevard Siegfried

76821 Mont-Saint-Aignan cedex

Tel : 20 35 14 70 79

E-mail : [dominique.phanuel@univ-rouen.fr](mailto:dominique.phanuel@univ-rouen.fr)

## Introduction

Le discours sur la démocratie locale est indistinctement propice à la déploration et à l'exaltation. Au plan du droit comme au plan des pratiques politiques, la démocratie reste encore largement introuvable (Blondiaux, Marcou, Rangeon, 1999). En revanche, la démocratie locale apparaît parfois comme le dernier territoire de la démocratie (Aubelle, 1999). Les initiatives en faveur de la démocratie locale existent et se sont multipliées au cours des années 90. Elles proviennent à la fois du législateur et des élus locaux. Elles contribuent à des degrés divers à renforcer la place du citoyen et favoriser la citoyenneté.

Dans la mesure où la démocratie est en partie, affaire d'organisation et d'utilisation potentielle de dispositifs institutionnels existants (Blanc, 1999), chaque élu local et en particulier le maire exerce un mode de management différent de la citoyenneté ; la citoyenneté locale s'élève par conséquent au rang d'objet à gouverner avec deux objectifs contradictoires. D'une part, il s'agit d'encourager des initiatives citoyennes qui renforcent la créativité et l'autonomie, mais qui peuvent également conduire à des formes d'individualisme contraires à l'intérêt général. D'autre part, il s'agit de développer un consensus collectif en privilégiant les contacts entre les citoyens, mais qui risque de priver les acteurs d'une marge de manœuvre individuelle.

Face à ce problème, trois modes de management de la citoyenneté locale peuvent être identifiés : le mode autocratique qui renforce souvent le pouvoir du maire au détriment des initiatives citoyennes, le mode consultatif qui cherche un compromis parfois fragile entre la force de proposition du maire et l'intention collective et le mode en réseau qui bouleverse le rapport des forces démocratiques. Chacun correspond à un déséquilibre plus ou moins important entre le pouvoir du citoyen et l'influence du maire au sein de la collectivité. Dans ce contexte, le management de la citoyenneté a pour effet de concilier l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, la responsabilité individuelle et la responsabilité collective en répondant à la question suivante : "comment garantir la reconnaissance sociale mutuelle des uns et des autres, conforter le "vivre ensemble", et, qui plus est, le "vouloir ensemble" ? (Behar, 1996).

L'une des questions envisagées dans cet article est la suivante : le mode en réseau est-il plus adapté que les modes autocratique et participatif afin de concilier une forme de citoyenneté active, renforçant l'autonomie des acteurs, avec le pouvoir de décision du maire garant de la stabilité démocratique et de l'intérêt général ? Afin de répondre à cette question, nous montrerons quelles sont les sources de divergences entre l'autonomie individuelle et l'intérêt collectif dans le cas de l'application des modes

autocratique et participatif à partir d'éléments théoriques et d'observations du fonctionnement de deux municipalités et au contraire en quoi le modèle en réseau est susceptible ou non de favoriser leur convergence sur la base d'une étude sur la ville de Parthenay.

## 1. Convergence et divergence au sein d'une démocratie représentative

Dans une démocratie représentative la convergence entre l'individuel et le collectif est affirmé grâce au principe majoritaire et délégataire. Toutefois, dans les faits, de multiples sources de divergence se font jour.

### 1.1 La démocratie majoritaire : une convergence de principe de l'intérêt général.

Ce mode de gouvernement favorise une certaine stabilité, bien que les intérêts particuliers et l'intérêt général ne soient pas forcément convergents. Le pouvoir autocratique du maire est le reflet d'un mode de management dirigiste que justifie, en partie, la démocratie de majorité. Pour Busson-Villa et Ducrocq (1998) "le gouvernement des villes évoque un mode d'action public centralisé et autoritaire, fondé sur le mécanisme de la représentation".

Dans ce modèle, le maire occupe une position dominante. Il personnalise l'intérêt général en faisant converger les intérêts particuliers autour de sa politique. La vie de la commune est alors animée par des règles, des procédures et des réunions programmées par le maire qui fixent non seulement les termes de l'échange citoyen, mais également les rôles et les obligations de chacun.

Dans ce contexte, le maire et son conseil municipal prennent les décisions et les font appliquer. La légitimité du "maire pivot" résulte de l'exercice du droit de vote des citoyens. Le citoyen est d'abord électeur, rien qu'un électeur. Ce mode de management est alors la manifestation directe de la démocratie de majorité. Ainsi, la convergence entre l'individuel et le collectif est supposée. En effet, le maire, émanation de la majorité, est censé prendre des décisions au nom de l'intérêt général et non seulement au nom de celui de ses propres électeurs.

Dans cette forme de démocratie locale le pouvoir décisionnel est certes centralisé, mais en outre, l'acteur pivot n'informe que de façon éparse et épisodique les citoyens comme l'illustre l'exemple d'une ville de Haute-Normandie sur laquelle nous avons enquêté par le biais d'entretiens semi-directifs avec des élus locaux, entretiens complétés par une revue de presse locale.

**Le gouvernement autocratique d'une ville Haute – Normande**

*" L'absence manifeste de contre-pouvoirs "*

Le Maire est entré à la Mairie en 1953 comme maire adjoint. Depuis 1977, il a été réélu 4 fois au poste de premier magistrat de la ville. Il se place au centre de la vie politique locale en cumulant les mandats de conseiller général et de député, avant d'assumer les fonctions de président d'une communauté d'agglomérations regroupant 14 communes autour de la ville. Depuis de nombreuses années, il présente la particularité de gouverner sans contre-pouvoir politique pour plusieurs raisons :

La raison technique : le mode de scrutin majoritaire accorde 50 % des postes du conseil municipal à l'équipe du maire. L'autre moitié des postes est répartie à la proportionnelle, y compris sur l'équipe gagnante. Ce qui renforce le pouvoir en place.

La raison politique : la force d'opposition est fractionnée. De surcroît, elle ne présente pas de candidat possédant le charisme ou le talent politique pour déstabiliser le pouvoir en place.

La raison gouvernementale : le maire a la capacité de conserver le pouvoir en neutralisant les opposants, en marginalisant les ennemis et en récompensant les amis fidèles.

Pour gouverner de façon autocratique, le maire doit respecter certaines règles qui ne sont pas incompatibles avec l'intérêt du citoyen par une recherche de convergence entre les intérêts particuliers. Il doit rester en contact avec la population par des relais de communication, en favorisant par des subventions le développement d'associations locales, ou en multipliant les réunions de quartier. Dans le cadre de ses activités apolitiques, le maire est en mesure d'écouter et de prendre les décisions qui s'imposent dans l'intérêt des citoyens et donc dans l'intérêt des électeurs. La centralisation du pouvoir évite ainsi l'absence ou la lenteur des décisions publiques adoptées dans les villes sans majorité politique, avec une désresponsabilisation des élus (Lambert 1999).

**La perspective d'Alain Lambert (1999)**

*Président de la Commission des Finances au Sénat*

La première difficulté en politique consiste à prendre des décisions. Le pire danger n'est pas d'être mal gouverné, mais de ne pas être gouverné du tout. En effet, un homme politique doit être capable d'assumer la responsabilité et la prise de risque inhérente à la fonction de pouvoir et de direction que lui confère son mandat. Dans cette perspective, un homme politique dirige seul. C'est un gage

d'indépendance par rapport à l'électorat, pour affirmer ses convictions sans subir de pression directe et immédiate des électeurs.

Par comparaison, le mode consultatif révèle un affaiblissement inquiétant de la responsabilité politique, car il affaiblit le sens de la responsabilité personnelle et individuelle.

De même, le réseau reste un instrument au service du pouvoir pour accéder à des responsabilités (logique de parti), pour défendre des convictions (groupe de pression) ou pour collecter des informations (source de renseignement), mais il ne remplace pas la décision d'un individu responsable.

**1.2. Les stratégies du maire : entre création et limitation de la convergence**

L'action du maire "autocrate" consiste à accéder au pouvoir et à le conserver. Pour cela, il existe différentes méthodes de constitution et de contrôle d'une équipe politique. Certaines consistent à créer du consensus, mais de nature partisane. D'autres méthodes, au contraire, sont destinées à éviter certaines formes de convergence.

Le maire cherche tout d'abord à piloter une structure fidèle (liste d'union ou liste de gouvernement) avec des individus qu'il récompense ou qu'il met en confiance. Au sein d'une équipe municipale, en vertu de ses prérogatives, il est en mesure de répartir des responsabilités : la présidence d'un syndicat, la délégation auprès d'une institution, la mission au sein de la commune. Il s'attache ainsi la fidélité et la motivation de ses collaborateurs soit par conviction idéologique ou amitié, à l'intérieur de son parti politique, soit par intérêt lorsqu'une rémunération est assortie à la responsabilité.

**Le gouvernement autocratique d'une ville de Haute - Normandie**

*" La constitution d'une équipe et son contrôle "*

Le maire gouverne sans partage au sein d'un système politique qu'il verrouille de l'intérieur, par son autorité décisionnelle :

— La liste d'union : en 1995 le maire, candidat à sa succession, se détourne des logiques de parti, pour nouer des alliances avec des personnalités locales dans le camp de l'opposition. Huit de ses colistiers décident alors de cons-

tituer une nouvelle liste concurrente, ce qui ne l'empêche pas d'être réélu.

— Le contrôle du conseil municipal : en 1999, il évince l'adjoint au maire de ses fonctions à l'urbanisme et à l'eau pour avoir un peu trop contesté sa politique. Ce dernier faisait remarquer que les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 800 F par habitant entre 1998 et 1999, et que le budget de la ville a triplé en 1997, alors que la population n'augmentait que de 10 % dans le même laps de temps (cette tendance est confirmée dans un article de la revue Capital publié en Novembre 1999).

### 1.3. L'absence de prise en compte des intérêts particuliers divergents

Il est naturel que le vote et l'exercice du suffrage universel rythment la vie démocratique et les actes du citoyen. Pourtant, le vote s'exerce à échéance déterminée, éloignée et peu fréquente, en ignorant les revendications des minorités. Même si le vote permet de révoquer les dirigeants en cas d'insatisfaction des citoyens, il s'établit sur la base des jugements portés sur le passé alors que les promesses deviennent rarement réalités (Orange 1998).  
12.

#### **Le gouvernement autocratique d'une ville de Haute-Normandie**

##### *" Le manque d'esprit citoyen "*

Le maire canalise toutes les initiatives citoyennes dans un système relationnel qu'il personnalise depuis 46 ans :

La " propagande " municipale : les citoyens sont informés presque exclusivement par la presse municipale diffusée gratuitement à grande échelle sous trois formules : la revue de la ville, la revue de l'agglomération, la revue du syndicat intercommunal. Ces supports véhiculent l'expression du maire et de son adjoint qui répondent en direct aux questions des citoyens.

Le clientélisme : le réseau associatif contribue aux échanges entre les habitants. Les associations sont étroitement contrôlées par le maire. Celui-ci nomme ou révoque leurs dirigeants issus de l'équipe municipale. Il accorde les subventions en fonction des opinions favorables à son mandat. Il n'y a pas d'interaction entre les associations, ou entre les quartiers.

Le paternalisme social : le débat citoyen organisé dans les réunions de quartier permet au maire d'apporter une réponse directe aux soucis quotidiens, en évitant soigneusement les débats d'idées. La municipalité est ainsi devenue le premier employeur de la région ; les membres de la famille des adjoints sont embauchés par principe. Les logements sociaux sont attribués de préférence aux partisans du maire.

Le Pors (1999) regrette une conception présidentialiste du pouvoir politique tel que celui du maire au détriment des assemblées délibérantes, qualifiées de chambres d'enregistrement, et à fortiori des citoyens. Dans le même sens, Busson-Villa (1998) soulève le problème du contrôle exercé par le conseil municipal sur l'exécutif (mode de désignation, asymétrie informationnelle...). Au même titre, Bec (1997), maire d'Aurillac reconnaît qu'une mairie ne doit pas être une tour d'ivoire d'où partent des décisions définitives".

#### **Le gouvernement autocratique d'une ville de Haute-Normandie**

##### *" La tendance présidentialiste "*

Le sentiment d'exclusion des citoyens est grand. Les débats au conseil municipal sont sclérosés. Les réunions de quartier sont désertées. Les partis politiques traditionnels et les syndicats n'exercent plus aucune influence sur la vie publique. Même, les relais associatifs ont des difficultés pour échapper à une emprise municipale trop forte ou à une asphyxie financière.

Ce problème de participation est lié au manque d'écoute du maire, entouré par des personnes fidèles qui perdent leur capacité de critique. Eloigné du terrain par des préoccupations trop nombreuses liées au cumul des mandats, le maire s'enferme dans une bulle avec des collaborateurs trop complaisants. Cette usure du pouvoir est l'un des effets pervers attribués à la longévité en politique.

Le gouvernement autocratique aboutit en définitive à quatre constats : le manque de transparence, l'absence de liens, la passivité des citoyens et l'émergence de conflits. Premièrement, la démocratie représentative et l'accroissement des compétences des collectivités locales contribuent au renforcement de certaines autocraties loca-

les et souvent à la limitation de leur transparence de gestion (Bally, 1997). Deuxièmement, le vote ne crée qu'un lien très faible entre les citoyens et les élus, et provoque une rupture entre le pouvoir politique et le débat citoyen. Troisièmement, la citoyenneté exercée par les acteurs locaux est strictement passive, de nature juridique et individuelle. Le citoyen se doit d'adopter un comportement non nuisible aux autres, mais ne favorise pas particulièrement le développement d'actions collectives positives même si elles divergent du but politique défini par le Maire. Quatrièmement, selon De La Maisonneuve (1998), "le système majoritaire produit des ennemis politiques alors que dans les principes de notre démocratie tous les partisans devraient se réclamer des vertus unificatrices de la république". Nous ne construisons pas pour, nous prenons positions contre".

Ce principe d'opposition et cette vision conflictuelle de la démocratie, parfois appelée "démocratie contentieuse"<sup>1</sup> par Chevènement (1993), peut aboutir à des blocages, à des rivalités trouvant leur issue devant le tribunal administratif ou le Conseil d'État<sup>2</sup>. Ces différentes critiques conduisent à une certaine insatisfaction à l'égard du vote comme seul mode de participation citoyenne, pour réconcilier l'enjeu individuel du citoyen avec l'enjeu collectif défendu par le Maire.

Sauf à se retrancher derrière son autorité légale, le maire peut favoriser d'autres modes d'expression citoyenne, notamment afin d'éviter un repli égoïste et utilitariste de la part des individus ou de groupes de pression. Ce comportement du maire reflète en définitive une absence de management actif de la citoyenneté locale. Ce type de management n'exclut toutefois pas un minimum d'information d'ordre légal<sup>3</sup> ou de concertation sociale qui échappe aux réglementations et aux procédures mises en place par le maire.

## 2. Convergence et divergence au sein d'une démocratie participative

Dès lors que ce mode de gouvernement favorise la consultation, et par conséquent l'expression d'intérêts potentiellement contradictoires, on peut admettre qu'il

<sup>1</sup> Il fait référence au "droit pour les citoyens d'obtenir un recours en justice".

<sup>2</sup> De Champris, Conflits locaux : éviter la confrontation, La lettre du cadre territorial, n°102, Novembre 1994.

<sup>3</sup> Les décisions des autorités locales doivent faire l'objet d'une publication par voie d'affichage et les délibérations apposées sur un registre.

autorise partiellement et par principe de la divergence. Par contre, la convergence des intérêts sera recherchée par compromis et consensus sur la base de la concertation. Le risque est toutefois de voir émerger une convergence sélective et partielle.

### 2.1. L'acceptation de principe d'une divergence partielle

En théorie le "(...) partage de la décision relève d'abord d'une démarche politique, dans laquelle les élus doivent avoir le souci de créer les conditions d'une participation toujours plus importante des citoyens aux affaires de la commune" (Marsaud 1995).

Ce mode de gouvernement s'inscrit dans la logique de la démocratie de consultation fondée sur la participation des citoyens. Pour Busson-Villa (1998) "la gouvernance urbaine renvoie à une forme négociée de l'action publique fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération régulière entre acteurs publics et privés". Dans ce contexte, la population est associée à la prise de décision et demande des comptes ; le maire informe ses administrés en amont et en aval de la prise de décision. Dans ce sens, le délégué à la relation avec les habitants et les quartiers de la ville de Meylan reconnaît que : " nous n'avons pas la science infuse, les habitants détiennent un savoir spécifique d'usager de leur immeuble, de leur quartier, de leur ville ", qu'il faut mobiliser.

À la différence du mode précédent, la relation entre la municipalité et les administrés, s'exerce à double sens. Le pilotage de la citoyenneté reste centralisé, mais la concertation et la participation sont rendues possibles.

Dans la mesure où la démocratie ne peut se passer d'un citoyen éclairé et de débat le maire informe sur les projets choisis ou - et sur leur réalisation., à l'image de ce qui est étudié en sociologie des organisations auprès des entreprises par Crozier (1999).

#### La perspective de Michel Crozier (1999)

##### " Sociologue "

Dans tous les compartiments du pouvoir, il est essentiel de mieux valoriser la mobilité et l'expérience ancrée sur la connaissance du terrain. Les choix des dirigeants restent fondamentaux, mais tout se passe à la base. Il est important de connaître la réalité avant de prendre une décision, en travaillant avec les acteurs à la base, si l'on veut savoir quel est l'état des choses et comment le faire bouger.

-La capacité fondamentale d'un dirigeant consiste à anticiper, à connaître et à animer des équipes de collaborateurs. Il s'agit de donner plus de responsabilités aux échelons intermédiaires et aux responsables de terrain, tout en gardant le contrôle des opérations.

-Le rôle du patron consiste à trouver un espace de discussion dans lequel une observation de la réalité puisse être effectuée, puis des transformations expérimentées et évaluées.

-C'est un mode de gouvernement presque contradictoire, car il s'agit de savoir anticiper, d'avoir de l'imagination, tout en passant son temps à rencontrer des acteurs, et à discuter avec eux pour être proche des problèmes.

Le maire sollicite donc les citoyens afin qu'ils fournissent leurs avis et leurs remarques. Le management consultatif s'apparente à la gouvernance urbaine dont la pratique fut repérée dans un grand nombre de communes par Busson-Villa (1998)<sup>4</sup>.

## 2.2. Les modes d'expression des divergences dans le mode participatif

Les modes d'expression des divergences, dans le mode participatif, sont variés et adaptés aux contextes rencontrés. Comme l'indique, un proche du maire de Meylan : *“ on a proposé des méthodes différentes car on ne discute pas de la même manière de l'aménagement du secteur Charlaix-Maupertuis, de la construction d'un nouvel équipement musical (...) ”*.

Dans cette perspective, la participation des citoyens peut être d'origine descendante ou - et ascendante (Gontcharoff, 1997), se situer en amont ou en aval de la décision, réglementée ou non réglementée et prendre des formes variées<sup>5</sup>. La forme ascendante relève de l'initiative de la population le plus souvent à l'échelle du quartier, tandis que la forme descendante part des élus locaux qui essaient par l'intermédiaire de structures de quartier de jouer un rôle de dialogue. Les instances de quartier issues

<sup>4</sup> L'enquête des deux auteurs porte sur un recensement des pratiques des organisations communales en matière d'intervention des citoyens dans le processus de décision et par conséquent de la limitation de la discrétion managériale du maire par le contrôle direct des citoyens.

<sup>5</sup> conseils, comités, sondages locaux, réunions publiques, référendums, contrat de gouvernement local, plage horaire sur radio locale où le maire est interpellé directement par les citoyens, bulletins municipaux, panneaux publicitaires, services télématiques, réunion publique....

du mouvement ascendant peuvent émerger depuis des conseils de résidents ou des syndicats de copropriétaires. En principe, elles ne résultent pas de l'initiative des élus locaux.

### La logique ascendante à MEYLAN

Des unions de quartier, sous la forme d'association loi 1901, ont progressivement émergé de chaque quartier. Elles constituent un lieu indépendant d'expression et d'action des habitants des quartiers. Elle constitue une force de proposition pour le maire qui les sollicite parfois. Elles ne reçoivent qu'une subvention modeste de la part du maire.

D'après Gontcharoff (1997), le terme de comité de quartier semble plutôt qualifier une réalité ascendante, tandis que le terme de conseil de quartier fait plutôt référence à une réalité descendante. Selon la logique participative, la mise en œuvre, la composition, la désignation et le fonctionnement de ces organisations varient largement (Gontcharoff, 1997).

### La logique descendante à MEYLAN

Deux niveaux de participation sont mis en place : l'un au niveau de la ville dans son ensemble et l'autre au niveau des quartiers.

À l'adresse de tous les Meylanais

- les comités consultatifs, aménagement de la ville et développement des transports en commun sont institués par une délibération du conseil municipal pour toute la durée du mandat. Ces instances sont présidées par un élu, sont composées de membres des unions de quartier, d'habitants et de représentants des services concernés. Leur vocation est de proposer des orientations et de fédérer les divers groupes qui réfléchissent à ces thématiques.
- Les groupes de travail : il s'agit de groupes rassemblant élus, habitants et services qui réfléchissent sur des thèmes particuliers. Leur durée de vie est fonction des projets. Ils doivent soumettre leurs travaux au comité consultatif dont ils dépendent.

Au niveau des quartiers, les assemblées de quartiers ont lieu une fois par an dans chaque quartier. Il s'agit d'un lieu de débat où les élus présentent les projets communaux, et ceux des quartiers. L'organisation de ces rencontres est organisée par les coordonnateurs de la proximité et de la concertation.

On distingue alors l'information (principe de liberté d'accès des habitants aux documents administratifs, publicité des données financières des collectivités...), le dialogue (annexes mobiles de mairie dans les quartiers...) et la concertation (concertation en matière d'urbanisme, comités consultatifs communaux...). D'après ce modèle, le rapprochement vis-à-vis des citoyens nécessite une transparence plus large et implique des politiques et des pratiques d'information et de communication plus transparentes (Saurel, 1997).

#### Les relais de l'expression participante à MEYLAN

La municipalité a mis en place dans les huit quartiers le dispositif suivant : l' élu de proximité, le correspondant de quartier, l'îlotier et le coordinateur de la proximité et de la concertation. Chacun joue un rôle spécifique afin d'une part, d'écouter et d'informer les habitants, et d'autre part, de répondre à leurs questions et résoudre leurs problèmes dans la limite de leurs prérogatives.

Ce Marketing politique peut contribuer à écouter les besoins des citoyens, à les informer et à faire évoluer la qualité des services locaux. Certaines limites existent néanmoins.

### 2.3. Le risque d'une divergence partielle et sélective

Ce mode de gouvernance de la démocratie locale présente, en termes de divergence de l'individuel et du collectif, trois difficultés majeures : la première est celle d'une dérive Marketing, la seconde, est celle d'un certain découragement à exprimer des divergences, et la troisième, est l'ambiguïté possible du rôle des associations.

L'un des risques de ce mode de management de la citoyenneté consiste à privilégier une stratégie de communication fondée sur la séduction (Paoletti, 1998) et le clientélisme. Ainsi, la divergence est sélective tant sur le plan des cibles et des objets visés que des moyens utilisés. Selon les élus locaux de la ville de Meylan, ce risque est absent dans leur ville puisqu'ils estiment que *“ l'ensemble des dossiers fait l'objet d'une manière ou d'une autre d'une concertation ”*.

Dans ce cas, la notion de citoyenneté est bien réaffirmée, mais d'abord dans sa dimension commerciale : n'est-ce pas l'usager - électeur qui devient la cible priori-

taire de cette communication de proximité ? (Bally, 1997). De toutes les manières, l'information sera partielle et partielle (asymétrie informationnelle entre les citoyens et le maire) délivrée avec en arrière plan la perspective des prochaines élections (Orange, 1998). Le risque est alors grand que l'acceptation de principe des divergences ne se transforme pas en pratique et qu'il cache à l'inverse une pratique autocratique. Quant bien même, les divergences soient possibles et acceptées, encore faut-il que les individus les expriment.

Les habitants peuvent être découragés dans l'expression de leurs divergences, soit du fait d'une certaine culpabilisation, soit du fait de l'obligation de recourir à l'autorité de techniciens, soit du fait du renvoi à une autre instance (Blanc, 1999). Les frustrations qui en résultent potentiellement montrent la nécessaire définition de règles simples et la nécessaire organisation de la participation afin que les citoyens soient incités à participer sans craintes et qu'ils puissent espérer qu'elle se concrétise en décisions. Si le sentiment d'impuissance et de découragement l'emportent (Blatrix, 1999), l'expression des divergences demeurera définitivement au stade de principe.

D'après Gontcharoff (1997), “ dans certains cas, les instances de quartier entrent dans un jeu de contre-pouvoir ”, selon qu'elles s'affichent provinciales (associations satellites ou courroies de transmission) ou non. Le risque est, d'une part, de reproduire les dérives du système politique, et d'autre part d'occasionner une sur-représentation de certaines associations par rapport à leur rayonnement réel au sein de la population. Devenues de quasi professionnels de la concertation, elles exercent un effet de prisme de la réalité sociale qui peut diverger avec l'intérêt de la majorité.

## 3. Convergence et divergence au sein d'une démocratie active

### 3.1. La démocratie en réseau : les sources et l'organisation du consensus.

La conduite de la politique locale dans le cadre d'un réseau se produit lorsqu'il existe une relation de connivence entre le maire et les citoyens, relation fondée sur la réciprocité, le partenariat et la confiance. Cette relation privilégiée, qui échappe aux principes de la négociation ou à la logique hiérarchique, est nouée grâce à la décentralisation du pouvoir, à l'élimination des intermédiaires et à l'adoption d'un processus décisionnel collégial.

Tout d'abord, il s'agit de procéder à la décentralisation des décisions municipales en accordant une grande place aux débats d'idées entre les habitants, les associations, les entreprises locales. En conséquence, pour le maire, il ne s'agit pas seulement d'affirmer les droits et les devoirs des citoyens, mais de favoriser l'action citoyenne, en donnant les moyens aux habitants d'exprimer concrètement leurs revendications.

Pour appliquer cette décentralisation, il est nécessaire de réduire le rôle des intermédiaires officiels qui brident les initiatives ou qui filtrent les échanges. Il s'agit donc de favoriser l'émergence d'un débat et d'une concertation citoyenne, en dehors des appareils politiques ou des institutions administratives (conseil municipal, conseil régional), sans passer par les intermédiaires traditionnels (secrétaire général de la mairie, services municipaux). L'exemple de la ville de Parthenay nous en fournit une illustration.

### **3.2. Le fonctionnement réticulaire de la ville de Parthenay.**

Dans leurs rapports avec l'administration de la ville, les électeurs ont accès, directement et sans rendez-vous, sur un site d'information électronique : aux services administratifs (état civil, liste électorale, service national), aux informations cadastrales et au secrétariat de la mairie, au budget de la mairie et aux dernières décisions du conseil municipal. Cette souplesse est liée à une volonté de découpage et de décentralisation des services administratifs en 22 secteurs d'activités. Chaque secteur est piloté dans la plus grande autonomie par un binôme : élu-chef de service. Dans cette mesure, la coordination inter-services ne concerne que l'accord sur des procédures, réglé par le maire en l'absence de secrétaire général dont la fonction a disparue. Dans ces conditions, le fonctionnement en réseau est en mesure de modifier le processus de décision traditionnel de type autoritaire (du haut vers le bas), ou de type consultatif (du haut vers le bas puis vers le haut) vers un système collégial.

Ainsi, chaque citoyen exerce une parcelle plus ou moins importante de la responsabilité collective (de La Maisonnette, 1998). Le processus de décision prend une envergure collective. De ce fait, " le rôle du Marketing des villes vise à ce que la ville permette des vécus, à ce que l'imaginaire puisse prendre chair et s'animer pour une communauté d'individus " (Hetzl, 1998) et par une communauté d'individus (citoyen - acteur). Ce mode de management rend alors possible la création de liens pour et par les citoyens, débouchant sur des occasions de vécus collectifs diversifiés et nombreux. Cette perspective nous invite à réfléchir sur la responsabilité du Maire dans la construction et l'animation du réseau de citoyens.

Le réseau fait émerger de la part des citoyens des activités. Le maire devra alors partiellement s'effacer derrière leurs initiatives et au contraire les susciter.

L'instauration de ce mode de management exige un changement de culture de la part du maire et de son équipe. Plus l'initiative et l'activité émanent des citoyens, plus le maire devra s'effacer devant les initiatives afin de promouvoir cet "entrepreneuriat altruiste" (Orange, 1998). L'animation du réseau devient alors la fonction essentielle de l'équipe municipale en position d'animateur et de coordonnateur de la citoyenneté active. Le pouvoir politique local ne démissionne pas de ses fonctions, mais il vise à faire du citoyen un acteur du développement de son territoire. La fonction politique devient alors une force de proposition, de formation et de médiation. Elle catalyse les initiatives sans se substituer à elles.

Dans ces conditions, le gouvernement de la vie publique ne se résume pas à des enjeux d'information ou à une politique de motivation. Il ne suffit pas de renseigner les habitants sur les grandes orientations stratégiques de la ville en matière de développement local, pour les faire adhérer à un projet décidé à la mairie. La diffusion des objectifs politiques ne permet pas une véritable mobilisation des savoir-faire des citoyens. Cette mobilisation s'exerce à partir du moment où les habitants participent directement à l'élaboration des objectifs de vie en communauté. Donc, la mise en réseau des acteurs n'est pas une question de meilleure distribution de l'information politique.

Par ailleurs, le mode de gouvernance ne consiste pas non plus à motiver les acteurs contre leur gré, uniquement en améliorant les conditions de vie dans la cité. Il faut susciter leur consentement dans une société où la mobilisation des savoirs - faire, la capacité créatrice, la capacité d'innovation, importe plus que la canalisation programmée des énergies (Lorino 1991).

Le gouvernement en réseau se différencie ainsi de la logique de consultation, dans laquelle les concertations sont rendues difficiles à cause des risques pesant sur la négociation (Williamson, 1983). Elle diffère également du mode de commandement hiérarchisé dans lequel les citoyens perdent leur libre-arbitre, en agissant selon des codes de conduite pré-établis.

À l'interface de la démocratie représentative et consultative (Thorelli, 1986, Jarillo 1988), le fonctionnement en réseau offre alors un cadre suffisamment stable pour fédérer des liens sociaux entre des acteurs autonomes, et suffisamment flexibles pour que ces liens ne soient

pas programmés à l'avance par le Maire (Bressant, Distler, Nicolaidis 1989).

Dans ces conditions, le fonctionnement en réseau favorise la transparence dans les débats, le partage de connaissances et l'émergence de créativité sociale comme l'illustre l'exemple de Parthenay.

Pour renforcer la transparence des débats entre les citoyens de Parthenay, des forums de discussions facilitent le dialogue en direct sur des thèmes qui touchent à la collectivité : les infrastructures et le cadre de vie, le social et la santé, l'éducation et la formation, le tourisme, la culture et le patrimoine, etc. Les comptes rendus de ces débats sont accessibles à tous dans des archives électroniques. Par ailleurs, un annuaire électronique permet aux utilisateurs d'Internet d'en contacter d'autres à partir de critères d'affinités : les loisirs, les compétences, le sport. De cette manière, des communautés d'intérêts se constituent sur le principe des systèmes d'échanges réciproques de savoirs.

#### **Le gouvernement en réseau de la ville de Parthenay**

" Le Réseau d'Echanges Réciproques de Savoirs "

Les réseaux sont constitués de personnes, en association ou non, dont le but recherché et avoué est la valorisation de chaque individu par la recherche de moyens lui permettant de transmettre ses savoirs ou d'acquérir des savoirs dans un échange réciproque.

Dans ces échanges non marchands ( la transaction monétaire est exclue ), chaque individu est acteur, y compris dans l'élaboration de l'information, du pouvoir de décision, des méthodes et moyens d'apprentissage. Aucun règlement n'est standardisé.

L'échange s'effectue sur le mode de la réciprocité ouverte : toute offre suppose une demande et toute demande est accompagnée d'une offre à plus ou moins long terme.

Ce mode de gouvernance contribue également à une innovation sociale sans précédent à l'image du développement associatif au sein de Parthenay. Dans le secteur culturel, par exemple, il n'y a que trois personnes au

niveau communal pour cent cinquante manifestations par an et cinq festivals.

La dynamique culturelle est contractualisée entre l'administration et les 250 associations qui émergent de la mise en réseau des 11000 habitants de la ville ( 25 % d'entre eux sont actifs sur le réseau ). Cette décentralisation engendre des initiatives créatives qui n'auraient pas pu être programmées (Morin, 1982). En outre, cette dynamique est étonnante à l'échelle d'une petite municipalité. Elle met en exergue le pôle d'attraction exercée par Parthenay pour toute une région. Par exemple, l'extension du réseau à des créateurs d'entreprise ou à des villages proches du canton, avec la création d'associations ou de manifestations au sein du district de Parthenay participe d'une boucle vertueuse (Porter 1999).

Plus le groupement s'agrandit et plus les possibilités de connexions se multiplient. Avec l'accroissement du réservoir commun des ressources, c'est l'ensemble des participants qui gagne en compétitivité économique et dynamisme social sur les acteurs extérieurs au district.

### **3.3. Le mode de gouvernement réticulaire : entre excès de convergence et îlots de divergence**

Le mode de gouvernement réticulaire crée finalement de la complexité et de l'ambivalence qu'illustre la cohabitation de risques opposés. Il offre à la fois de conduire à une convergence excessive mais également à l'existence de fortes poches de divergence.

Une catégorie d'acteurs (chefs d'entreprises, enseignants, notables) demeure réticente à l'idée d'inverser la hiérarchie sociale au sein d'un réseau informatique. Dans cette mesure, l'apparition des nouvelles technologies se heurte à des barrières psychologiques de la part d'un grand nombre de personnes, y compris dans l'informatique (perte du prestige de la fonction) ou en politique (l' élu devient spectateur et le citoyen devient acteur), à tel point que les organisations professionnelles ou les syndicats demeurent en retrait du paysage local. Ce ne sont pas les seuls inconvénients attribués à ce mode de gouvernement.

Dans le réseau, plus les tentatives d'isolement et de repli sur soi sont grandes, soit par peur de la technologie, soit par conservatisme, et moins la collectivité a de chance de rayonner. Effectivement, l'essor associatif et la mise en relation des citoyens s'accompagnent de réactions

de rejet pour une partie de la population. À ce risque de divergence sociale, se couple un risque de divergence territoriale. Dans ce système, le risque de distorsion entre le territoire administratif et le territoire de vie est réel.

La difficulté consiste de fédérer à l'échelle d'une ville, des quartiers et des sous-ensembles territoriaux hétérogènes. Cet enjeu " traduit implicitement la distance entre les préoccupations d'habitants inscrits dans une territorialité de quartier et l'aspiration des élus à fonder une citoyenneté de ville " ( Bally, 1997 ). Il semble que " (...) le desserrement du lien social sous l'effet d'une mondialisation menaçante encourage, contradictoirement, d'une part de nouveaux réseaux de solidarité, d'autre part des replis identitaires, communautaires et individuels " (Le Pors, 1999). Dès lors le quartier semble constituer un réseau de convivialités et de solidarités plus mobilisable qu'une ville en tant qu'ensemble unificateur. D'après ce raisonnement, il est plus facile de mettre en réseau les habitants d'une petite ville de la taille de Parthenay que de mobiliser les énergies d'une grande ville dont le découpage social est beaucoup plus complexe.

Enfin, il est utile de mettre l'accent sur les limites d'efficacité dans la prise de décision collégiale au sein du réseau. Comme le souligne Delevoye (1999), le fonctionnement du réseau ne favorise pas toujours le débat contradictoire, véritable moteur de la démocratie, où les divergences d'opinions cèdent la place à un élan collectif. Au contraire, il incite les membres à rechercher une position consensuelle et nécessairement convergente qui favorise l'immobilisme.

#### **La perspective de Jean-Paul Delevoye (1999)**

*" Président de l'association des Maires de France "*

Sous un angle institutionnel, les réseaux correspondent à la nécessité de constituer des groupes de pression ou des forces de proposition pour fédérer les initiatives locales et pour défendre des convictions communes, en dehors de toute sensibilité politique. Dans une perspective de carrière, le cumul des mandats confère une position de " marginal séquent " à l'homme politique qui se situe à l'intersection des niveaux d'influence locale, régionale, nationale ou internationale.

L'appartenance à différents réseaux est donc un indicateur de pouvoir.

Le gouvernement en réseau produit parfois un consensus mou. Les principes de loyauté et de confiance interdisent toute remise en cause des décisions collectives par des points de vue hors norme.

Le gouvernement en réseau est souvent empreint de conservatisme, en raison de la cooptation et du clonage des membres : phénomène d'auto-reproduction. Le réseau contrôlé par un autre réseau (double verrouillage) en est un exemple manifeste, avec les liens de consanguinité entre les contrôleurs et les contrôlés.

## **Conclusion**

D'après Claustre (1999), le secteur public subit des forces d'agrégation et d'harmonisation, à cause de la mondialisation (éclatement des Etats - Nation) et de l'europanisation (l'Europe des régions). Dans le même temps, il se fragmente sous l'influence de la décentralisation territoriale (poids des collectivités) et de la déconcentration des pouvoirs (poids des échelons locaux). Ce constat permet de comprendre pourquoi le maire est à son niveau un intégrateur social plus puissant que l'Etat, et pourquoi les frontières d'une politique locale échappent au découpage administratif traditionnel.

Aujourd'hui, les municipalités vivent en fonction d'une logique d'intercommunalité pour réaliser des économies d'échelle dans certains secteurs, ou pour éviter d'être marginalisé. Face à cette tendance, les collectivités choisissent de coopérer, de s'isoler, ou de rivaliser avec les autres. Au niveau macro sociétal se pose alors des questions de convergence ou de divergence par rapport à l'intérêt général d'une région ou d'un département.

Dans cet article, nous avons montré que cette problématique pouvait être transposé à l'échelle micro sociétale entre les citoyens et le maire.

Ainsi, les modes autocratique et consultatif de management de la citoyenneté locale, sont fondés sur l'exercice hiérarchique et autoritaire du pouvoir du maire comme fondement de la convergence entre les intérêts des citoyens. Le vote des citoyens apporte la légitimité au maire, mais la pratique citoyenne demeure passive et l'initiative citoyenne rare, "le citoyen est spectateur mais jamais acteur de l'action " (Chevènement, 1993). Dans le mode autocratique, le maire est en position de médiateur, de " marginal sécant " pour concilier les enjeux de la vie publique. Se pose alors la question de la légitimité. Dans le mode consultatif, la convergence s'effectue par une approche instrumentale, avec la rationalisation des politiques publiques autour de normes : chartes, conventions, contrat de plan. Se pose alors la question de l'adhésion à cette norme.

En comparaison, le management en réseau constitue une alternative ou un complément potentiel à ces

deux modes de gouvernance de la citoyenneté locale, en tolérant des divergences individuelles fortes pour construire un mouvement social collectif (Assens, Phanuel 2000). La co-production de l'action publique avec les populations dans une sorte de management participatif permet de faire converger les comportements autour d'un projet territorial comme le district de Parthenay. Se pose alors la question de l'incitation pour construire ce projet. Le réseau communautaire développé à Parthenay autour des échanges réciproques de savoir est un bon exemple de convergence réussie "entre soi", avec une coalition d'intérêt, une interaction fréquente et un échange des ressources par la négociation et l'ajustement mutuel. Par contre, le réseau thématique des forums de discussion ouverts sur l'extérieur renforce la divergence des points de vue en demeurant inégalitaire, et inachevé. Mais, la vraie richesse d'une organisation n'est-elle pas, comme le suggère Morin (1982), de tolérer une part de divergence et de contradiction locale, par rapport à un projet global ?

## Références

- Assens C, Phanuel D (2000), La gestion des réseaux de citoyenneté locale, *Les cahiers du numérique*, Hermès Science Publications, 2000, vol 1, n°1, 191-202.
- Bally J.C (1997), Démocratie locale : citoyen, je vous aime, *La Lettre du cadre territorial*, n°131.
- Barney J.B, Hansen M.H (1994), Trustworthiness as a source of competitive advantage, *Strategic Management Journal*, vol 15, 175-190.
- Bartmess A, Cerny K (1993), Building competitive advantage through a global network of capabilities, *California Management Review*, 78-103.
- Bartoli A (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.
- Bec Y (1997), citation du Maire d'Aurillac, *Le courrier des Maires*, Janvier.
- Béhar D (1996), La participation n'est plus ce qu'elle était, *Territoires*.
- Bosson B, Bouyala N, Vernier J (1992), La participation des habitants, *Départements et communes*.
- Bouchikhi H, Kimberly J (1992), Le management " bureauganique " : ou comment réconcilier le clan avec la bureaucratie, *Gérer et Comprendre*, n°29, 5-16.
- Bradach J.L, Eccles R.G (1989), Price, authority and trust : from ideal types to plural forms, *Annual Review of Sociology*, vol 15, 97-118.
- Bressant A, Distler C, Nicolaidis K (1989), Vers une économie de réseau, *Politique Industrielle*, hiver, 155-168.
- Busson-Villa F, Ducrocq C (1998), La mutation des relations entre le maire et les citoyens: vers une implication plus forte de la population dans la gestion communale", *in les Actes de la 2ème Rencontre Ville Management*.
- Centre d'Information Civique (1997), *Guide pratique des citoyens*, Dalloz.
- Chevènement J.P (1993), *Le temps des citoyens*, Éditions du Rocher.
- Claustre V (1999), *Les nouvelles figures de l'action publique*, in Froehlicher et al. (eds), *Connivence d'acteurs, contrats, coopération inter-entreprises et métamorphose des organisations*, Presses Universitaires de Nancy.
- Cova B (1996), *Au delà du marché : quand le lien importe plus que le bien*, Paris, Editions l'Harmattan.
- Crozier M (1999), Des dirigeants sous double contrainte, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 27-30.
- D'Iribarne A (1996), Les technologies de l'information dans la Cité: vie participative et citoyenneté, *Transversales Sciences / Cultures*, n°39.
- D'Iribarne A (1996), Parthenay, ville numérisée... une ville moyenne à la recherche d'une appropriation sociale des nouvelles technologies de l'information et de la communication, *Culture & Recherche*, n°56.
- De Champris A (1994), Conflits locaux : éviter la confrontation, *La lettre du cadre territorial*, n°102.
- De La Maisonneuve E (1998), *Incitation à la réflexion stratégique*, Économica..
- Delevoeye J.P (1999), L'organisation d'un réseau d'influence politique, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 55-58.
- Dequaterebarbes B (1996), *Usagers ou clients*, Les éditions d'organisation.
- D'Iribarne P (1989), *La logique de l'honneur*, Paris, Editions du Seuil.
- Drazin R, Sandelands L (1992), Autogenesis : a perspective on the process of organizing, *Organization Science*, vol 3, n°2, 230-249.
- Drucker-Godard C, Ehlinger S, Grenier C (1999), Validité et fiabilité de la recherche, in Thietart R.A (ed), *Méthodes de recherche en management*, Paris, Editions Dunod.
- Duvergé Y (1999), Hervé Thermique se chauffe au tout-Internet, *Les Echos*, 8 septembre.
- Eveno E (1997), *Les pouvoirs urbains face aux TIC*, Que Sais Je, Presses Universitaires de France.
- Gambetta D (1988), Can we trust ?, in Gambetta D (ed), *Trust : making and breaking cooperative relations*, Basic Blackwell, London, 213-237.
- Gontcharoff G (1997), Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier, *Territoires*, n°374-375.
- Granovetter M.S (1985), Economic action and social structure : the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol 91, n°3, 481-510.

- Hanson J.R, Krackhardt D, (1993), Informal networks : the company behind the chart, *Harvard Business Review*, 105-111.
- Hervé M (1996), Citoyenneté active et développement urbain durable : l'expérience de Parthenay, *Transversales Sciences / Cultures*, n°41.
- Hervé M (1997), NTIC et Démocratie : les expériences menées à Parthenay, *Transversales Sciences / Cultures*, n°46. (Egalement publié sur Internet : <http://www.globenet.org/horizon-local/transver/46.html>)
- Hetzl P(1998), Le Marketing des villes, in *les Actes de la 2ème Rencontre Ville Management*.
- Hirshman A.O (1972), *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, économie et Humanisme, Editions Ouvrières.
- Jarillo J.C (1988), On strategic networks, *Strategic Management Journal*, vol 9, 31-41.
- Jouen M (1996), Parthenay, un "laboratoire social" en zone rurale, compte rendu de la mission cellule de prospective, Commission Européenne.
- Lambert A (1999), Le rôle des réseaux d'influence dans l'exercice du pouvoir, *Les cahiers de l'ENSPTT*, n°11, 55-58.
- Le Duff R., Papillon J.C(1988), *Gestion publique*, Vuibert.
- Le Pors A (1999), *La citoyenneté*, Collection Que sais-je ?, PUF.
- Lorino P (1991), *La démocratisation*, in Kern B (eds) La participation à Parthenay, Transversales Science et Culture - Le Monde diplomatique.
- Lévy M.L (1998), Démographie et suffrage, *Population et société*, n° 335.
- Maffesoli M (1988), *Le temps des tribus*, Méridiens Klincksieck.
- Marsaud A (1995), Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ?, *Politique et Management Public*, Vol 13, n°3, 225-247.
- Miles R, Snow C (1992) , Causes of failure in network organizations, *California Management Review*, vol 34,n°4,53-72.
- Morin E (1982), *Science avec conscience*, Paris, Fayard.
- Nonaka I (1988), Creating organizational order out of chaos : self renewal in japanese firms , *Strategy & Organization*, 57-73.
- Noteboom B, Berger H, Noorderhaven N.G (1997), Effects of trust and governance on relational risk, *Academy of Management Journal*, vol 40, 308-338.
- Orange G (1998), Démocratie locale, partenariat, réseaux, Working paper, CREGO.
- Paoletti M., Le citoyen, acteur du territoire, *Pouvoirs locaux*, n°39.
- Porter M (1999), Les districts et les choix d'implantations, L'expansion Management Review, Juin, 13-22.
- Pottier-Sperry P (1997), Les élus de quartiers, *Le courrier des maires*,10 Janvier.
- Ring P.S (1997), Transacting in the state of union : a case study of exchange governed by convergent interests, *Journal of Management Studies*, vol 4, 1-25.
- Saurel S(1997), Démocratie locale : clients ou citoyens ?, *Communes*, n°363.
- Semler R (1990), Une entreprise sans chefs, *Harvard l'Expansion*, n°58, 44-54.
- Shapiro C, Varian H.R (1999), *Economie de l'information, guide stratégique de l'économie des réseaux*, de Boeck Université.
- Stacey R.D (1995), The science of complexity : an alternative perspective for strategic change process, *Strategic Management Journal*, vol 16, 477-495.
- Teisserenc P (1994), *Les politiques de développement local*, Economica.
- Thorelli H.B (1986), Networks : between markets and hierarchies, *Strategic Management Journal*, vol 7, 37-51.