

L'exercice de la **démocratie** locale : un enjeu politique

Au-delà des changements de majorité et des basculements intervenus lors des élections municipales et cantonales de mars 2008, c'est bien l'approfondissement de la démocratie locale et son exercice par toutes les parties prenantes qui est en cause.*

Dominique Guibert, membre du Bureau national de la LDH

* Ce texte est issu d'un rapport présenté à la discussion du Comité central du 1^{er} février 2008.

Les élections locales souffrent souvent d'une image dévalorisée. Alors que les lois de décentralisation ont donné aux collectivités territoriales de vrais pouvoirs autonomes de décision, celles-ci restent souvent non identifiées, à l'exception notable des grandes villes dont les «grands» maires sont à la croisée des préoccupations de proximité et de la politique nationale. C'est bien sûr le résultat de l'histoire de la formation de la République, une et indivisible, centralisée, qui a secondarisé les échelons infranationaux. Il faut dire que la responsabilité était très concentrée et que l'administration préfectorale exerçait un contrôle a priori étroit sur les décisions.

Il ne faut pas oublier que les échelons étaient alors clairement identifiés au nombre de trois : la commune, le département, le pays. Avec la décentralisation, la transformation majeure est la dévolution de blocs de responsabilités, qui induit le principe de la libre administration de chacune des collectivités territoriales. Le principe est la responsabilité unique, et le chevauchement en théorie l'exception. La déconcentration des décisions administratives a accompagné cette responsabilisation nouvelle et le préfet exerce le contrôle de

légalité a posteriori. La création d'un nouvel échelon, la région, était alors indispensable pour offrir de la rationalité à des décisions qui, à défaut, souffriraient de l'émiettement communal et de l'étroitesse du département. Depuis vingt-cinq ans, c'est-à-dire depuis le début de la décentralisation, le mouvement de création de structures territoriales fonctionnelles, adaptées à une ou plusieurs tâches, n'a pas cessé. Du regroupement de communes aux Syndicats intercommunaux à vocations multiples (Sivom), des districts aux communautés urbaines, la complexité de cet empilement est croissante, compte tenu du maintien des structures plus anciennes.

Une démocratie élective en évolution

La multiplication des niveaux d'action publique locale fait que la règle n'est plus la démocratie élective. Le nombre de structures dirigées par délégation est supérieur à celui des collectivités locales (cette dernière qualification signifiant qu'elles sont soumises à une élection directe au suffrage universel). Le principe d'unicité de la République fait que les élections ont la même base sur tout le territoire. Il y a donc trois niveaux d'élections

uniquement, commune, département, région, alors que nombre de structures ont montré leur utilité et mériteraient la dignité de la reconnaissance élective, au risque sinon de déroger au principe démocratique. Comment alors respecter l'unicité – le même principe électoral –, sans sacrifier la démocratie – la prise en compte de l'existence de nouvelles structures ? C'est bien sûr la question du nombre des échelons « officiels » qui est posée. Le rapport Attali propose le sacrifice du département... Le président de la République l'a refusé sans même se référer à une enquête sur une nouvelle réalité des niveaux de l'action. N'était-ce pourtant pas le moment d'en discuter, preuves en main, puis-que la réforme constitutionnelle envisagée pourrait s'y prêter ?

L'approfondissement de la démocratie locale a beaucoup à souffrir de ce refus de toute évolution institutionnelle. En effet, à défaut d'une réforme « systémique », les changements paramétriques, tels les découpages cantonaux hors des mobilités de population, sont monnaie courante. Il faut bien constater qu'au lieu de donner à la vie locale une base politique autonome d'existence, ces petits arrangements sont autant d'occasions de permanence du pou-

AU SOMMAIRE

➤ **Démocratie locale**
L'exercice de la démocratie locale : un enjeu politique
D. Guibert **10**

➤ **Politique sécuritaire**
Politique sécuritaire et contrôle social, deux faces d'un même danger
J. Danet **13**

➤ **Liberté de création**
« Le Pen, c'est moi »
C. Kantcheff et B. Leclair **16**



© GILLES VARELA / CONSEIL DE L'EUROPE



Comment respecter l'unicité - le même principe électoral - , sans sacrifier la démocratie - la prise en compte de l'existence de nouvelles structures ?

La multiplication des niveaux d'action publique locale fait que la règle n'est plus la démocratie élective. Le nombre de structures dirigées par délégation est supérieur à celui des collectivités locales (cette dernière qualification signifiant qu'elles sont soumises à une élection directe au suffrage universel).

voir. Le refus affirmé de prohiber le cumul des mandats en est la preuve réitérée. Dans sa réponse à la commission Balladur sur la réforme constitutionnelle, le président de la République Nicolas Sarkozy s'est bien gardé d'une avancée sur ce terrain, alors qu'elle est sans doute la base de la reconnaissance d'une dimension politique autonome de l'échelon territorial.

Il convient donc de vérifier si la démocratie locale revêt une définition conceptuelle positive et pas seulement procédurale. Elle est souvent synonyme de démocratie directe, parce que sur un territoire restreint. Elle apparaît comme le lieu principal de la démocratie participative. La décentralisation a permis qu'apparaissent dans la loi les termes mêmes de démocratie locale, par l'obligation de la présence des comités de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. La loi SRU que les gouvernements et les élus locaux de droit se sont chargés de démanteler prévoyait la consultation des populations.

Elle est par nature la démocratie de proximité. Mais à l'inverse cela signifierait-il qu'une décision de niveau national n'est redevable que de la démocratie représentative? Pour assurer la dignité de la décision et de l'action publique locales, il faut en fait lui donner sa dimension territorialisée: la démocratie locale est l'ensemble des processus d'implication, de consultation, de décision et de représentation sur un territoire limité.

Pluralité d'instruments et de modèles

L'importance de la démocratie locale est renforcée par ce que l'on pourrait appeler le contexte des trois crises: du politique, du militantisme et enfin des territoires. La crise du politique est bien connue, c'est celle des formes et de l'utilité de la représentation. La crise du militantisme est la transcription individuelle de celle de la politique. L'absence de crédibilité des partis politiques et de leurs orientations, mais surtout l'absence d'une politique alterna-

tive crédible provoque l'irruption d'un militantisme différencié, qui refuse tout engagement global ou coercitif, pour laisser la place à un engagement limité, dans lequel l'identification de proximité est forte. Enfin la crise des territoires est due à ce bouleversement des espaces de référence, à la conjonction de la construction européenne, de la mondialisation, et de la relativisation imaginée de l'espace national et des échelons anciens.

Les instruments de la démocratie locale sont d'une grande diversité. L'Observatoire de la démocratie locale de l'association Adels (c.f. notes) et son excellente revue *Territoires* en ont recensé 184 formes et appellations différentes. Elles correspondent autant à des actions qu'à des représentations, à des urgences qu'à des traditions. Elles sont à la fois utilisées et redoutées par les pouvoirs locaux. Elles sont dans un certain nombre de cas des instruments de contrôle social, dans d'autres des instruments d'émancipation. L'exemple des comités de quar-

ACTUALITÉ

Démocratie locale

tier est parfaitement représentatif de cette double nature. Quand ils émanent d'un militantisme réel, ils échappent au contrôle municipal et permettent une intégration à la démocratie locale. Quand ils sont une création *ex nihilo*, ils sont à la fois trop près de la municipalité – et apparaissent comme son porte-voix –, et trop loin de la structuration réelle de la population des quartiers. C'est toute la différence entre une société civile qui s'organise et une société civile proclamée.

La démocratie locale selon la LDH

La démocratie locale est donc un lieu de pratique et une institution. Selon le *policy mix* entre les différents éléments constitutifs – entre la liberté et l'émancipation, il y a tout un éventail de possibilités... – on peut distinguer trois modèles de développement. Le modèle du contrôle est celui qui permet la reproduction du pouvoir en adaptant les formes de la démocratie. Le modèle du réseau est celui qui s'échappe le plus de cadres institués et ne fait référence que ponctuellement à la démocratie représentative. Le modèle de la délibération est celui qui ne se prive d'aucun des instruments d'émancipation et d'autonomie, de représentation et de participation.

Pour en savoir plus

- La résolution « Institutions et démocratie », mars 2007, *LDH Info* n° 164, et sur le site Internet de la LDH.
- Le dossier « Démocratie, institutions », *Hommes & Libertés* n° 137, janv-mars 2007.
- Le site de l'Association pour le développement et l'éducation locale et sociale (Adels), qui édite la revue *Territoires*. Voir en particulier les dossiers des derniers numéros 479, 480, 481 et 482 (www.adels.org).
- Le site de Civisme et démocratie (Cidem), qui publie dépliants et brochures pour favoriser l'irruption des citoyens dans la vie politique (www.cidem.org).

Pour assurer la dignité de la décision et de l'action publique locales, il faut en fait lui donner sa dimension territorialisée : la démocratie locale est l'ensemble des processus d'implication, de consultation, de décision et de représentation sur un territoire limité.

Le congrès de la LDH de mars 2007 a adopté une résolution sur les institutions et la démocratie qui est parfaitement d'actualité. Confrontée aux propositions de modifications constitutionnelles et au rapport Attali, elle montre toute sa pertinence. On se limitera ici à un extrait qui concerne directement la démocratie locale. « Aujourd'hui, les "territoires économiques et sociaux" ne recouvrent plus les "territoires de représentation électorale"; trop souvent, les institutions élues au suffrage universel se voient chapeautées par d'autres, non élues directement et forcément moins connues des électrices et des électeurs, bien que concentrant l'essentiel de la décision. C'est évidemment le cas des communautés d'agglomération et autres structures intercommunales qui exercent l'essentiel des compétences communales – avec les tensions qui résultent de leurs processus opaques de désignation et de gestion. Alors que les zones rurales souffrent de discriminations liées à des phénomènes de dépeuplement, les pouvoirs publics doivent lutter contre la désertification des petits villages, notamment en y maintenant les services publics de base (école, poste...) et en incitant par des mesures appropriées au maintien ou à la création de services de proximité privés (médecins et auxiliaires médicaux, épicerie, lieux de rencontre tels que cafés...), et favoriser le développement de l'activité rurale traditionnelle (maintien des petits agriculteurs/éleveurs, promotion des petits commerces et marchés locaux contre l'extension des grandes surfaces) par des mesures économiques, politiques et financières appropriées. D'une façon plus générale, on peut s'interroger sur l'articulation des niveaux territoriaux (communal, intercommunal, départemental, régional, national, européen) et sur l'inadéquation de l'organisation démocratique de certains d'entre eux avec l'état actuel de la société. Ainsi, le mode

d'élection des conseils généraux n'assure aucune représentativité réelle ni aucun contrôle civique sérieux, dans une France aujourd'hui très majoritairement urbaine. Cette inadéquation est largement illustrée par le mode d'élection et par la composition du Sénat. Aux niveaux européen et mondial, la conjugaison de l'intergouvernementalité et de la technostructure s'ajoute aux déplacements d'échelle pour donner l'impression que les enjeux de la gouvernance mondiale sont trop importants pour relever de processus démocratiques. »

Les élections locales de 2008 ont été autant d'occasions pour la LDH et ses sections d'approfondir et d'expliquer son engagement local. Dans le respect de son indépendance, à savoir que selon la règle de notre organisation, personne ne peut se prévaloir de son appartenance à la LDH pour appuyer son propre investissement politique – quel qu'il soit. L'actualité et nos orientations mettent sur le devant de la scène un certain nombre d'éléments que l'on peut juger opératoires pour modifier l'exercice de la démocratie locale :

- le fonctionnement ouvert des processus de la décision locale,
- l'accès à la citoyenneté des exclus du débat démocratique,
- le droit de vote des étrangers aux élections locales,
- l'intervention sociale dans la lutte contre les inégalités de logement, d'éducation, d'équipement, de transport etc.,
- le décloisonnement des quartiers de relégation,
- un urbanisme respectueux de l'environnement, et plus largement le développement des principes du développement durable,
- la mise en avant des coopérations non marchandes de type SEL et d'économie sociale,
- la correspondance entre la parité institutionnelle des listes et la parité réelle dans les décisions et les prises de responsabilité. ●