

De l'exercice de la **démocratie**

Alors que le niveau local est souvent marqué par une volonté d'extériorisation de la politique dont il serait de bon aloi de ne pas en faire, la définition d'un espace est nécessaire pour l'exercice de la démocratie par toutes les parties prenantes.

Dominique GUIBERT, vice-président de la LDH

Les différents niveaux d'élections souffrent souvent d'une image contradictoire. Selon le moment politique concerné, ils apparaissent soit relativisés, soit valorisés. Ils correspondent souvent à un état du rapport de forces entre les partis au pouvoir, et ceux qui cherchent à le conquérir ou à le récupérer. L'espace du local n'est alors qu'un champ de manœuvre sur lequel il n'existe qu'un mot : le pouvoir. Ainsi, pour les prochaines élections municipales et même européennes, les responsables de l'UMP n'ont pas cessé d'appeler à sanctionner le gouvernement actuel, niant ainsi qu'il y a des territoires différenciés et des blocs de responsabilités articulés. Cette indifférenciation de l'espace a des conséquences néfastes sur l'exercice de la démocratie.

Les lois de décentralisation ont donné aux collectivités territoriales de vrais pouvoirs autonomes de décision, souvent méconnus. La complexité de la construction, la multiplication des niveaux, qui dépassent le quatuor commune, canton, département, région, ne rend pas aisée la définition d'un espace de référence. A 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

*Comment
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.*

secondarise les échelons infra-nationaux. Il était, et est toujours courant, qu'un homme politique – nettement plus souvent qu'une femme encore aujourd'hui... – justifie d'être présent dans deux échelons, d'une part pour sa connaissance de son terrain, qui lui permettrait de faire de la bonne loi, et d'autre part pour son métier de législateur, qui peut favoriser son terrain. Le pouvoir, c'était le terroir plus l'hémicycle ! Il faut dire que la responsabilité était très concentrée, et que l'administration préfectorale exerçait un contrôle a priori étroit sur les décisions. La figure centrale était celle du député-maire, du sénateur-conseiller général, etc.

De quels territoires parle-t-on ?

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, auraient souffert de l'émiettement communal et de l'étroitesse du département. Depuis, vingt-



© HANS KYLBERG

cinq ans après le début de la décentralisation, le mouvement de création de structures territoriales fonctionnelles est toujours en cours. De regroupements de communes aux Sivom⁽¹⁾, de districts en communautés urbaines, compte tenu du maintien des structures plus anciennes, la complexité de cet empilement est croissante. Enfin, les effets des différentes politiques d'aménagement du territoire, telle la tentative de créer des « pays » sans tenir compte des limites communales ou départementales, se sont fait sentir sur l'identification, par la population, de l'utilité d'un tel édifice. Notons également que si les élections européennes sont nationales et à la proportionnelle, le niveau européen existe en région avec des regroupements transfrontaliers, reflets de nombreux échanges locaux. La multiplication des niveaux d'action publique locale fait que la règle n'est plus la démocratie élective. Le nombre de struc-

locale



Le mouvement de création de structures territoriales fonctionnelles est toujours en cours. Compte tenu du maintien des structures plus anciennes, la complexité de cet empiilement est croissante.

tures 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).

Une démocratie élective en évolution

Le principe d'unicité de la République fait que les élections ont la même base sur tout le territoire. Il y a donc uniquement trois niveaux d'élections, 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. L'approfondissement de la démocratie locale a beaucoup à souffrir

de ce refus de toute évolution institutionnelle, comme le montre le report, que la LDH critique fortement, de l'adoption pourtant promise du droit de vote des résidents ressortissants d'un pays tiers à l'Union européenne – qui, outre son apport démocratique, démontrerait une conception nouvelle de la définition d'un espace politique. 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 pouvoir. Le refus, affirmé, de la prohibition du cumul des mandats en est la preuve réitérée, 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 appliquée à un territoire donné a une définition conceptuelle positive, et pas seulement procédurale. Elle est à la fois parée de toutes les vertus (penser global, agir local) ou de tous les défauts (les égoïsmes des imbéciles qui sont nés quelque part...). 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 comités de quartier dans les villes de plus de quatre-vingt mille habitants. La loi SRU, que les gouvernements et les élus locaux de droite 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 leur donner leur dimension territorialisée: la démocratie locale est l'ensemble des processus d'implication, de consultation, de décision et de représentation sur un territoire donné.

Une pluralité d'instruments disponibles

Les instruments de la démocratie locale sont d'une grande diversité. L'Observatoire de la démocratie locale de l'association Adels, qui a malheureusement dû suspendre ses activités ⁽²⁾, et son excellente revue *Territoires* ont recensé cent quatre-vingt-quatre formes et appellations différentes. Soit autant d'actions que de représentations, d'urgences que de traditions. Elles sont irréductibles à un schéma unique, utilisées et redoutées par les pouvoirs locaux. Elles sont parfois des instruments de contrôle social, parfois des instruments

(1) Syndicat intercommunal à vocations multiples.

(2) Octroyer des moyens de fonctionnement à l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale aurait pourtant témoigné, de la part du pouvoir, d'une compréhension de la vitalité du concept de démocratie territorialisée.



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

d'émancipation. L'exemple des comités de quartier est représentatif de cette double nature. Quand ils émanent du 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 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 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.

L'année 2014 en perspective

Les élections locales de 2014 seront autant d'occasions, pour la LDH et ses sections, d'approfondir et d'expliquer leur engagement local. L'actualité et leurs orientations mettent sur le devant de la scène un certain nombre d'éléments pour modifier l'exercice de la démocratie :

- le fonctionnement ouvert des processus de décision, et la stricte

- application du mandat unique;
- l'accès à la citoyenneté des exclus du débat démocratique;
- le droit de vote pour tous, aux élections locales;
- l'intervention sociale dans la lutte contre les inégalités de logement, d'éducation, d'équipement, de transport...;
- 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, et plus largement de l'apport de l'économie sociale et solidaire;
- la correspondance entre la parité institutionnelle des listes et la parité réelle dans les décisions et prises de responsabilité. ●

Démocratie locale et institutions : la position de la LDH

Le congrès de la LDH de mars 2007 a adopté une résolution sur les institutions et la démocratie – et notamment la démocratie locale –, qui reste d'actualité : « 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 technocratie 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. »