

L'impensé démocratique de la réforme territoriale

Rémi LEFEBVRE

Le projet de réforme des collectivités territoriales, en cours de discussion au Parlement, est-il porteur d'avancées démocratiques ? Rien n'est moins sûr, selon Rémi Lefebvre, puisque ni la transparence des institutions ni la participation des citoyens ne semblent devoir profiter des principales mesures annoncées.

La réforme territoriale réinscrite à l'agenda politique par Nicolas Sarkozy n'est pas qu'une question technique (répartition des compétences, « simplification » du système institutionnel local, etc.) mais bien une question éminemment politique et « démocratique ». Le prisme « démocratique » peut ainsi être une bonne manière de l'analyser. Ce qui n'est pas simple tant la « démocratie » est une notion fuyante, polysémique, toujours en redéfinition. À quelle aune « démocratique » juger le projet de réforme ? L'indétermination et la contingence sont sans doute intrinsèques à la démocratie. La difficulté principale tient à l'impossibilité de la nommer et aux présupposés normatifs que toute analyse du « phénomène démocratique » charrie nécessairement¹. L'objectif de cet article est d'interroger la dimension démocratique du projet de réforme territoriale actuellement en discussion. La « démocratie » est à la fois *omniprésente* et *absente* de ce projet et donc particulièrement difficile à cerner. La question démocratique le traverse de part en part dans la mesure où le texte, relatif à l'organisation des

¹ Yannis Papadopoulos montre que, dans les démocraties contemporaines, les formes démocratiques appropriées et le degré de démocratisation optimal des processus deviennent de plus en plus controversés alors que la démocratie n'est guère contestée (Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Économica, 1998). Sandrine Rui reproche aux chercheurs de « ne jamais mettre à l'épreuve leur propre conception de ce que devrait être la démocratie ou plutôt de ne pas voir que cette conception est bel et bien mise à l'épreuve dans tout débat public » (S. Rui, 2004, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin). Notre analyse du projet s'inscrit ici normativement dans une démarche intellectuelle de critique de la professionnalisation politique cherchant à promouvoir un dépassement de la démocratie délégative par son enrichissement participatif.

pouvoirs locaux, met en jeu des notions comme la séparation des pouvoirs, le principe de la responsabilité politique, la clarification des compétences des institutions locales, la possibilité de l'alternance, le pluralisme, l'existence de contre-pouvoirs, etc. La question de l'imputabilité des décisions (qui décide, qui fait quoi ?) et de la redevabilité des élus (à qui doivent-ils rendre des comptes ? Quels liens démocratiques ?) est au centre du projet de réforme territoriale dans ses objectifs généraux.

La lisibilité institutionnelle ou « la gouvernance territoriale » que le projet cherche à améliorer constituent des enjeux éminemment démocratiques. La question démocratique est largement absente néanmoins et renvoyée dans *l'ordre de l'impensé* parce qu'elle n'est jamais frontalement abordée dans le projet voire même refoulée. Il faut ainsi décoder la conception démocratique sous-jacente du projet parce qu'elle n'est pas formalisée comme telle. La question de la participation des citoyens à la vie politique locale n'est jamais directement évoquée. La « démocratie participative » qui fait pourtant florès et constitue une figure imposée dès lors que l'on s'attache à réformer le pouvoir local est la grande absente de la réforme. Rappelons que le vocable « démocratie participative » subsume des dispositifs, outils, démarches et procédures très divers, dont le point commun est de produire du jugement public à travers des dispositifs de débat collectif (dispositifs *ad hoc*, liés à un enjeu ou une controverse donnés ou plus institutionnalisés et pérennes)². Alors que l'abstention progresse régulièrement depuis un certain nombre d'années aux élections locales (y compris aux municipales, longtemps épargnées par ce phénomène), la question de la participation des citoyens n'est pas véritablement pensée dans le texte. Or le local est considéré depuis un certain nombre d'années comme l'espace de la réconciliation possible des citoyens avec la politique, le lien d'une nouvelle propédeutique politique³. Dans le texte du projet, la figure du « citoyen » n'est évoquée qu'en creux à travers la question de l'efficacité de l'action publique, du citoyen entendu comme contribuable ou de l'électeur, une des grandes nouveautés du texte étant la transformation profonde des règles de dévolution du pouvoir local (nouveau mode de scrutin pour un nouvel élu, le conseiller territorial, nouveau mode d'élection des élus intercommunaux). La question, démocratiquement décisive, de l'opacité institutionnelle (comment parvenir à une meilleure identification des responsabilités locales) est finalement peu présente ou non traitée (puisque la question de la clarification des compétences est

² Voir notre article : « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative » in F. Robbe (dir.), *La Démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007.

³ Voir notre article : « La proximité à distance. Typologie des relations de proximité » in C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *La Proximité en politique. Rhétoriques, usages, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

renvoyée à plus tard). Il est question dans le projet de réforme avant tout d'élus (leurs compétences, leurs indemnités, etc.), secondairement d'électeurs et de règles électorales organisant la démocratie représentative, marginalement de participation des citoyens et de démocratie « plus » participative. Le projet de réforme paraît ainsi centré sur le monde des élus. Son horizon démocratique est exclusivement représentatif ou, au mieux, relève de la « démocratie de proximité »⁴.

De quelle démocratie représentative territoriale la réforme des collectivités locales est-elle constitutive ? Dans quelle mesure peut-elle redéfinir l'espace et les relations de pouvoir des professionnels de la politique locale ? On s'intéressera ici à deux questions principales⁵ : 1) la figure du conseiller territorial et son impact démocratique ; 2) la « démocratisation » attendue de l'intercommunalité.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

La réforme des collectivités territoriales constitue une des priorités de la deuxième partie du mandat de Nicolas Sarkozy. Le président de la République juge que les collectivités territoriales « dépensent trop » et comptent « trop d'élus ». Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé au Parlement à l'initiative du gouvernement, a été adopté en première lecture par le Sénat le 4 février 2010. Ce texte reprend une partie du rapport de la commission Balladur en écartant ses aspects les plus novateurs.

Tout en maintenant l'existence de la région et du département, il prévoit le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par un nouveau type d'élus locaux : le conseiller territorial. Ce conseiller territorial siègera dans l'instance délibérante du département et dans celle de la région. Ces conseillers territoriaux seront élus à l'échelon cantonal par un scrutin uninominal à un tour, mais 20 % des sièges seront répartis à la proportionnelle.

Le projet prévoit des dispositions visant au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité. L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale avec pour objectif de voir l'ensemble du territoire couvert par des structures intercommunales à l'horizon de 2014. Un nouveau dispositif permettra une fusion plus simple des communes. Le projet prévoit par ailleurs la création, facultative, d'une nouvelle structure pour les zones urbaines atteignant 500 000 habitants, la « métropole ». Cette métropole se substituera sur son territoire aux collectivités préexistantes (communes, communautés et Conseil général) et percevra la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l'État sur son territoire. Le texte fixe le principe de la spécialisation des compétences pour la région et le département ; seule la commune conservera la compétence générale. La clarification des compétences et les modalités d'encadrement des mécanismes de cofinancement devraient être précisées dans une loi ultérieure.

⁴ Il convient en effet de distinguer analytiquement démocratie de proximité et démocratie participative. La démocratie de proximité, démocratie de contact réduite le plus souvent au face-à-face élus-citoyens, est souvent une manière de conjurer l'approfondissement d'une véritable démocratie locale, construite sur des bases collectives et délibératives et non strictement représentatives.

⁵ On laisse ainsi de côté d'autres enjeux comme l'évolution envisagée des chambres régionales de compte ou celle des CESR...

La figure du conseiller territorial et ses implications démocratiques

À travers la création du conseiller territorial, il s'agit de rapprocher les deux collectivités territoriales (conseil régional et conseil général). Ce nouvel élu siègera à la fois au sein du conseil général de son département d'élection et au sein du conseil régional. Il s'agit de « faire confiance à un élu local, au plus près de la réalité des territoires, pour clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité », ce nouvel élu développant « à la fois une vision de proximité du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la région ». Ce nouvel élu, à bien des égards baroque, est en somme la solution institutionnelle trouvée à l'incapacité de supprimer l'un des deux niveaux de collectivité. Le gouvernement renvoie à plus tard une loi sur la clarification des compétences entre régions et départements : c'est donc de sa part l'aveu même que la seule création du conseiller territorial n'est pas une réponse suffisante pour clarifier les compétences. La création du conseiller territorial aura pour effet de réduire par deux le nombre des 6 000 conseillers généraux et régionaux actuels et de renforcer leur ancrage territorial. « Moins nombreux, les conseillers territoriaux seront plus légitimes et plus influents » (en somme, moins d'élus ce serait une démocratie plus forte)⁶.

Au prisme démocratique, quelle analyse peut-on faire de cette nouvelle figure de la démocratie représentative locale ? Le conseiller territorial peut apparaître comme une réponse inappropriée à une vraie question : la complexité du système administratif local qui est une réalité avérée⁷ et fonctionnelle pour les élus dans la mesure où elle permet un jeu subtil d'« auto » ou d'« hétéro » imputations d'un certain nombre de décisions ou de réalités (les élus endossent des décisions prises pour partie par d'autres ou se défontent sur d'autres collectivités). Il est difficile de contester le manque de lisibilité ou la complexité des politiques publiques locales, mal comprises par un citoyen dont l'abstention est de plus en plus forte aux élections locales. Cette complexité est un des facteurs de la nationalisation des élections locales qui nuit à la mise en débat démocratique des enjeux locaux. En quoi un même élu qui s'occupe des compétences de deux collectivités apporte-t-il de la « simplification » ou de la « clarification » ? L'élection, comme moment démocratique, doit être l'occasion d'un véritable débat, centré sur les projets et les politiques portant sur le

⁶ Le parti socialiste, devenu un parti d'élus locaux, dénonce ce postulat au nom de la défense de la « démocratie de proximité ». Il inverse la démonstration : plus d'élus, c'est plus de contact avec les électeurs et les citoyens. On reste bien à l'UMP comme au PS dans le cadre mental de la démocratie représentative la plus stricte.

⁷ Marion Paoletti, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*, Paris, La Découverte, 2007.

devenir des régions ou des départements. On voit mal comment une double consultation pourrait clarifier les controverses et créer les conditions d'une authentique délibération autour des enjeux locaux.

De plus, le conseiller territorial envisagé sera un « super-conseiller général » (plus « influent », reconnaît le projet de loi) et annonce une cantonalisation du conseil régional. La réforme risque ainsi de renforcer les logiques de professionnalisation politique, de notabilisation et de concentration du pouvoir local. Elle instaure un cumul des mandats d'un nouveau type, obligatoire. Élu dans un cadre infra-départemental, le conseiller territorial sera peu enclin à dégager un intérêt général régional et à s'affranchir d'une vision purement localiste des problèmes et des enjeux. La réforme devrait conduire à renforcer la proximité du conseiller territorial et son ancrage local, sa présence sur le « terrain » (autre mot magique avec « proximité »)⁸. Mais quelle pertinence territoriale auront les cantons redécoupés ? À quel « espace vécu » pourront-ils s'articuler ? La proximité, valeur refuge dont les connotations sont positives, c'est aussi le risque du clientélisme, du localisme, du court-termisme⁹. Le conseil régional risque de voir s'éroder sa légitimité et n'aura plus d'élus qui porteront devant les électeurs des projets d'intérêt régionaux, transversaux, détachés de la seule représentation de micro-territoires. L'espace public régional qui émerge lentement sortirait sans nul doute affaibli d'une telle réforme. La démocratie, c'est aussi le projet et le débat, une capacité à s'extraire du territoire et de ses pesanteurs notabiliaires.

On peut de surcroît faire un certain nombre de remarques sur le mode de scrutin du point de vue « démocratique » qui nous intéresse ici. Il semble d'abord complexe à intégrer et à comprendre pour l'électeur et en décalage avec la culture démocratique française. Avec un bulletin unique qui permet d'élire des conseillers à la fois au scrutin majoritaire et au scrutin proportionnel, l'électeur ne saura pas forcément au moment du vote quelle est la portée de son vote. Cette complexité a été considérée par le Conseil d'État comme « de nature à porter atteinte à l'égalité comme à la sincérité du suffrage ». Le nouveau mode de scrutin suppose un redécoupage de tous les cantons qui risque d'avantager, comme pour le scrutin législatif, un seul parti, l'UMP (du moins la tentation en sera grande). Le nouveau mode de scrutin ferait également reculer la parité. Aujourd'hui, 100 % des listes régionales sont paritaires ; demain,

⁸ Notons que la notoriété du conseiller général et son accessibilité sont très faibles aujourd'hui en milieu urbain. L'augmentation de la taille des cantons n'arrangera rien.

⁹ Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50, 2008.

la parité ne pourra s'appliquer que pour les 20 % des conseillers territoriaux élus à la proportionnelle. Actuellement, 48 % des conseillers régionaux et seulement 11 % des conseillers généraux sont des femmes. Demain, seulement 20 % des conseillers territoriaux seraient des femmes selon des estimations concordantes. Le scrutin cantonal, notabiliaire par excellence, consacrant les sortants et l'ancrage local, défavorise les femmes. Le nouveau mode de scrutin en généraliserait l'esprit.

Se pose enfin, du point de vue de la démocratie, la question de la représentativité de la société dans sa diversité. Or on sait que les scrutins de liste favorisent la « représentation-miroir », tandis que les scrutins uninominaux sont moins propres à la construire. Le mode de scrutin envisagé risquerait de porter atteinte au pluralisme des courants d'idées et d'opinions et favoriserait les grands partis. Il interdirait à une même liste de recueillir le parrainage de plusieurs candidats au scrutin majoritaire dans un même canton. Il pénaliserait les petites formations politiques. On peut enfin douter du caractère constitutionnel du mode de scrutin. Pour Guy Carcassonne, il est anticonstitutionnel et contraire aux principes de la démocratie représentative¹⁰. Son argument peut s'énoncer simplement : tout scrutin uninominal à un tour est contraire à la Constitution. Tout mode de scrutin majoritaire uninominal comporte nécessairement deux tours. Il faut néanmoins se déprendre de tout fétichisme des règles et rappeler que les règles électorales, pour importantes qu'elles soient, ne font pas toute l'élection. La règle ne règle pas l'usage qui peut être fait d'elle, comme la sociologie des institutions l'a bien montré.

La fin du déficit démocratique intercommunal ?

La deuxième innovation institutionnelle du projet sur le plan démocratique est la transformation du mode d'élection des élus intercommunaux. La question est en apparence technique, elle est de fait politique et démocratique. L'intercommunalité s'est développée ces dernières années dans un déficit démocratique, rituellement déploré mais jamais traité institutionnellement. Des compétences et des pouvoirs ont été transférés au niveau des structures intercommunales sans donner au citoyen un droit de regard et une possibilité de participation. Les dernières élections municipales ont encore largement entretenu la fiction du pouvoir municipal, alors que les décisions se prennent de plus en plus au niveau intercommunal. Le projet propose, à la suite du rapport Balladur de mars 2009, d'instaurer

¹⁰ *Libération*, 10 novembre 2009.

l'élection des organes délibérants des intercommunalités au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux. L'article 2 institue l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Pour les communes de plus de 500 habitants, le système retenu est celui du « fléchage » : les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués des communes sont le maire et les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité. Cette mesure a plusieurs conséquences : dès lors que la désignation des conseillers communautaires procède du suffrage universel direct, il est nécessaire d'améliorer l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur poids démographique (nous n'aborderons pas cette question ici même si elle relève sans doute de la problématique « démocratique »). Qui dit scrutin de liste dit fin du panachage dans toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants. La « démocratie », en première analyse, en sort renforcée puisque le scrutin est plus clair et se fait sur des engagements collectifs devant les citoyens (il interdit les « débauchages » lors des deuxièmes tours). Lors des élections municipales, les électeurs pourront savoir qui, en cas de succès, représenterait la commune dans l'intercommunalité, alors que dans le système actuel les électeurs ne peuvent savoir au moment de leur vote qui les représentera, bien que les missions des EPCI soient de plus en plus décisives. La transparence et la responsabilité sortent renforcées. De ce fait, les mandats exécutifs des conseillers municipaux dans des intercommunalités entreraient dans le champ de la législation du cumul des mandats.

Est-ce pour autant une rupture significative avec le déficit actuel de démocratie intercommunale si souvent décrié ? Est-ce la fin de la sanctuarisation des arènes intercommunales, tenues à bonne distance du citoyen, et du décalage, démocratiquement préoccupant, entre territoire de la décision et territoire de la représentation ? Le consensus intercommunal est-il soluble dans la réforme ? De nombreux travaux ont montré que le consensus est un mode de gouvernement bien établi dans les intercommunalités. Il est présenté et légitimé sur le mode irénique du dépassement des conflits territoriaux et partisans, au service des « intérêts supérieurs » du territoire. Fabien Desage a bien montré, à partir de son étude sur la communauté urbaine de Lille, que ce que les acteurs désignent par

« consensus » tient davantage du compromis entre formations politiques et entre élus sur la répartition territoriale des ressources de l'institution que d'un accord sur le sens et les fins de l'action publique¹¹. La légitimation de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise procède en grande partie de la captation des politiques publiques intercommunales par les élus municipaux, dont une des conditions de possibilité est la dépolitisation de leurs enjeux. L'institution intercommunale devient ainsi une sorte de sanctuaire préservé des joutes partisans, les acteurs considérant qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner à y transposer les règles du jeu compétitives en vigueur dans d'autres arènes locales, municipales notamment.

L'amélioration démocratique proposée par le texte apparaît comme une solution de compromis acceptée par les maires dans la mesure où elle ménage leur pouvoir et ne bouleverse pas en profondeur la donne démocratique intercommunale. Les principales associations d'élus étaient acquises au nouveau mode de désignation comme l'a souligné Patrick Le Lidec¹². La réforme propose ainsi une amélioration que l'on peut qualifier de « mineure » et qui correspond aux trois conditions fixées par l'Association des Maires de France à son ralliement à l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires : que la circonscription électorale soit la commune, que les élus communautaires soient choisis sur les listes municipales à l'occasion d'une seule et même élection pour les élections communales et communautaires, selon des modalités inspirées du mode de scrutin en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. Les maires, comme l'analyse Patrick Le Lidec, considèrent que ces nouvelles règles ménagent leur autorité et éviteront le renforcement de la légitimité des présidents d'intercommunalité à leur détriment. Au fond, le pari des maires et des associations d'élus est que ces nouvelles règles ne perturberont pas le régime du consensus précédemment évoqué, fondé sur la négociation de compromis dépolitisés entre les maires. On est ainsi face à une démocratisation en trompe-l'œil, domestiquée par le poids des maires qui reste intact.

¹¹ Voir Fabien Desage, *Le « Consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de science politique, Lille 2, 2005.

¹² « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 2009 : « Le consensus relatif formé autour de cette proposition doit être interprété comme un consensus essentiellement défensif, destiné à éviter l'adoption de mesures susceptibles de générer des changements de plus grande ampleur. Les modalités envisagées pour l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI retenues par le Comité Balladur constituent en réalité la reprise directe des doléances explicitement formulées par certaines associations d'élus locaux (comme l'ADCF), et ne heurtent pas le point de vue exprimé par l'Association des Maires de France. Cette modalité permettrait d'écarter la perspective d'une réforme plus radicale, telle que l'élection au suffrage universel direct d'une part ou de la totalité des conseillers communautaires dans une circonscription unique, ou des seuls présidents des intercommunalités. Une telle perspective, privilégiée par exemple par le rapport Perben, aurait pour conséquence de bouleverser les équilibres de pouvoir existants entre maires et présidents, en renforçant les prérogatives des seconds vis-à-vis des premiers ».

La réforme n'obligera pas *a priori* les candidats aux élections à présenter un programme destiné à tracer des perspectives globales pour l'intercommunalité et préserve « les logiques d'imputabilité communale vis-à-vis des citoyens »¹³.

Conclusion

La démocratisation de l'intercommunalité proposée est donc très timide. Cette mesure constitue pourtant la principale valeur ajoutée démocratique d'un projet de réforme où la question démocratique est peu présente et qui traite de manière très imparfaite de la question de l'illisibilité institutionnelle et donc du déficit de transparence démocratique du système politique local. Améliorer la prise des citoyens sur les décisions locales reste une urgence démocratique qui n'est pas traitée par le projet de réforme en débat. On peut même craindre qu'une telle réforme n'opacifie encore plus le système local dans son ensemble et ne l'éloigne du citoyen. Le pouvoir local est aujourd'hui marqué par un certain nombre de caractéristiques et tendances lourdes (professionnalisation, notabilisation, complexité et enchevêtrement de l'action publique, sanctuarisation des arènes de décision, présidentialisme, faible participation des habitants, dépolitisation) que le projet de réforme ne semble pas devoir remettre en cause.

Texte publié dans www.laviedesidees.fr, le 9 mars 2010.

© laviedesidees.fr

¹³ *Ibid.*