

LES SENS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

PAR

Vincent AUBELLE

*Directeur des études du District du Clermontois
CURAPP - CNRS*

La démocratie, définie comme *“le gouvernement du peuple par le peuple, n’acquiert son plein sens qu’en considération de ce qu’elle exclut : le pouvoir d’une autorité qui ne procéderait point du peuple”*, fait l’objet, au niveau local d’une demande importante. Aussi, la démocratie est d’essence représentative, le local n’y faisant pas exception : *“les collectivités s’administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi”*¹. Cette primauté de la représentation comme trait constitutif de la démocratie présente une exigence particulière, au sens où, les représentants ne peuvent transférer les pouvoirs qui leur incombent : *“c’est le conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune (...) qu’en se substituant ainsi à la décision qu’il lui appartenait de prendre lui-même pour le règlement d’une affaire d’intérêt communal la décision des électeurs intéressés, le conseil municipal a violé la disposition précitée...”*². La démocratie représentative constituant donc l’essence de la démocratie locale, il convient alors de rechercher quels peuvent être les sens de cette démocratie, dans la mesure où l’implication de la population apparaît comme une demande de plus en plus forte, que celle-ci soit intentionnelle ou manifestée.

1. Deuxième alinéa de l’article 72 de la Constitution de 1958.

2. Conseil d’Etat, 7 avril 1905, *Commune d’Aigre*, n° 14.140 et Conseil d’Etat, 15 janvier 1909, *Commune de Brugens*, n° 31.389.

Par conséquent, si la démocratie locale est un phénomène récent et essentiellement procédural (I), la demande qui se manifeste à son sujet confère une responsabilité particulière au local, à savoir celui d'être peut-être le dernier territoire de la démocratie (II). Or, les limites de la démocratie locale dans sa dimension représentative (III), nécessitent de trouver les fondements permettant de construire durablement cette pratique (IV).

I - UNE DÉMOCRATIE LOCALE RÉCENTE ET D'ESSENCE PROCÉDURALE

A) *La consultation comme mode opératoire de la démocratie locale*

La construction juridique de la démocratie locale résulte d'avancées législatives extrêmement récentes dont le point de départ remonte à l'année 1971³, date à laquelle il a été envisagé de pouvoir consulter la population sur la fusion de communes. Encore faut-il nuancer la portée de cette consultation dans la mesure où, il doit s'agir soit d'une décision du préfet, soit d'une majorité des conseils municipaux des communes concernées par ce projet. En second lieu, le sens donné aux résultats de cette consultation est inégal puisqu'il suffit que la majorité des suffrages exprimés représentant le quart des électeurs inscrits se dégage pour que la consultation emporte *de facto* la décision alors qu'un refus de la fusion nécessite de réunir au minimum les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits. En dépit de cette inégalité quant aux conséquences juridiques de la consultation, celle-ci reste à ce jour le seul moyen légal de substituer une décision de la population à la démocratie représentative, tel que cela a été consacré par la jurisprudence du Conseil d'Etat précitée. Il faudra ensuite attendre vingt et un ans pour que les formes de la démocratie locale soient encadrées juridiquement de façon beaucoup plus précise, ce qui n'empêchera pas, bien au contraire, le recours à des consultations locales en dehors de tout cadre juridique légal : ainsi que le rappelle le rapport de Paul Graziani, "*on dénombre 73 consultations communales extralégales de 1971 à 1984*"⁴ : ces consultations organisées dans le cadre extralégal expliquent d'ailleurs que la juridiction administrative ait toujours refusé de se prononcer⁵ quant à la légalité des décisions qui pouvaient s'en suivre.

La promulgation de la loi relative à l'administration territoriale de la République⁶ marque à cet égard un tournant important dans la construction

3. Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, *Journal officiel* du 18 juillet 1971, pp. 7091-7093.

4. Rapport n° 358 présenté par Paul Graziani, p. 76, Seconde session ordinaire de 1990-1991, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1991, 231p.

5. Cour administrative d'appel de Nantes, 8 juillet 1993, *Association "avenir de Bouvron"*, n° 92NT00458.

6. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *Journal officiel* du 8 février, 1992, pp. 2064-2083.

de la démocratie locale puisque le titre II de ce texte législatif s'intitule précisément "De la démocratie locale" ; l'article 10 de la loi précitée définit deux axes, à savoir, un droit à la consultation et un droit à l'information. En ce qui concerne la consultation, ce texte législatif présente l'avantage de donner un fondement juridique à l'organisation des consultations, puisque sur proposition du maire, ou sur demande écrite de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, une consultation peut être organisée. Ainsi que le note avec justesse Marion Paoletti⁷, la loi du 4 février 1995⁸ permettra d'étendre cette possibilité de recours à la consultation : d'une part, en permettant aux électeurs d'une commune de saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation : le droit à l'initiative populaire est reconnu ; d'autre part, en étendant le recours à la consultation aux structures de coopération intercommunale pour les questions ayant trait à l'aménagement.

Néanmoins, si depuis 1992, et plus encore en 1995, le recours à la consultation par les communes et les structures intercommunales a trouvé un fondement juridique, il reste que ces consultations sont strictement encadrées. Deux axes importants régulent la consultation au niveau local : en premier lieu, il ne s'agit que d'une consultation *stricto sensu* qui ne doit pas être assimilée à une pratique référendaire, c'est-à-dire dont la réponse apportée par la consultation ne s'impose pas aux exécutifs locaux qui la mettent en œuvre⁹. Le choix exprimé lors d'une consultation ne se substitue pas à la démocratie représentative¹⁰, dans la mesure où, la seule obligation qui s'impose aux exécutifs locaux qui ont engagé ce type de procédure, consiste à informer l'assemblée délibérante des résultats de la consultation, ce qui ne lie pas le vote éventuel de cette assemblée¹¹. Ce qui correspond d'ailleurs aux vœux du législateur puisque celui-ci manifesta de façon précise son opposition à une substitution de la démocratie représentative par la pratique référendaire¹² : "*un certain usage des consultations locales pouvait constituer un moyen de remettre en cause le principe même de libre administration de la commune choisie par une*

7. Paoletti (M.), voir *supra*.

8. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *Journal officiel*, pp. 1973-1991.

9. Il faut noter que le contentieux d'une consultation locale ne relève pas du contentieux des élections municipales ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat. Conseil d'Etat, *M. De Caumont*, 29 juillet 1994, n° 147.703.

10. Contrairement à ce que note Jean-Pierre Worms, ces consultations ne permettent pas aux élus de se décharger sur les citoyens, dans la mesure où le référendum local n'est qu'une demande d'avis. Par contre, il est possible de le rejoindre lorsque cet auteur affirme que les élus manipulent la population pour ce qu'ils n'osent pas obtenir eux-mêmes. Worms (J.-P.), in Crozier (M.) et Trosa (S.) (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'Etat*, p. 76, Paris, Editions Pouvoirs locaux, 1992.

11. Cour administrative d'appel de Lyon, *M. De Caumont*, 21 juillet 1995, n° 94LY01586 et Conseil d'Etat, *M. Geniteau*, 29 décembre 1995, n° 154.208.

12. Rapport n° 358 présenté par Paul Graziani, Seconde session ordinaire de 1990-1991, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1991, p. 80.

majorité d'électeurs"¹³. En second lieu, l'objet même de cette consultation est particulièrement circonscrit. Si le texte législatif dispose que la consultation peut porter "sur les affaires de la compétence de la commune", cette compétence est limitée qualitativement dans son objet mais aussi géographiquement.

- Qualitativement, dans la mesure où une consultation ne peut porter sur "le maintien sur le territoire national de populations étrangères"¹⁴, "l'opportunité d'un projet d'autoroute"¹⁵, "l'opportunité de voir réalisé sur le territoire d'une commune le tracé d'un train à grande vitesse"¹⁶.

- Géographiquement, puisqu'une consultation portant "sur l'extension du trafic d'un aéroport voisin de la commune où est organisée la consultation ne relève pas des compétences de la commune"¹⁷ : le territoire de la consultation locale est limité de façon très précise au seul territoire de l'autorité qui engage cette procédure.

B) La consultation locale obéit à une géographie mouvante

Si le législateur a donné une assise juridique aux consultations locales, il reste que ce type de consultation obéit à une géographie du local extrêmement précise : seules les communes et les structures de coopération intercommunale peuvent mettre en œuvre ce type de procédure, ce qui exclut *de facto* les conseils généraux et les conseils régionaux. La démocratie locale dans sa déclinaison consultative est limitée au niveau de son objet, de son organisation mais aussi des thèmes qui peuvent être soumis à la consultation. Les lois de décentralisation de 1982 ayant posé le principe de transferts par blocs de compétences aux collectivités locales — commune, département et région — le fait de restreindre cette possibilité de consultation aux seules compétences relevant des affaires locales — que celles-ci soient exercées par la commune ou une structure intercommunale — réduit considérablement la portée de l'exercice de la démocratie locale. Et ce d'autant plus, que lorsque la corrélation est établie entre les transferts de compétences confiées aux collectivités locales (et/ou à leurs établissements publics) et les attentes de la population à ce sujet, il est alors possible de mesurer le décalage qui peut exister. En effet, une majorité se dégage nettement pour que les maires disposent de pouvoirs plus importants dans les domaines de l'emploi (76%), de la sécurité (70%), de l'action sociale (64%), de l'environnement (63%), du développement économique (62%), des affaires scolaires (54%), des transports et des aménagements (50%)¹⁸ (ces

13. A son propos, Maurice Bourjol parle d'un ersatz de référendum qui permet aux élus de se donner bonne conscience. Bourjol (M.), *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 119.

14. Conseil d'Etat, *Commune d'Awala-Yalimapo*, 16 novembre 1994, n° 148.995.

15. Conseil d'Etat, *Commune d'Avrillé*, 16 décembre 1994, n° 146.832.

16. Conseil d'Etat, *Commune de Ventraben*, 14 avril 1995, n°150.163.

17. Cour administrative d'appel de Lyon, *Commune de Mandelieu La Napoule*, 6 mars 1997, n° 96LY01804.

18. *Le Monde*, 18 novembre 1997, p. 13.

résultats sont à mettre en perspective avec les résultats d'une autre enquête qui fait ressortir que la maire est le responsable à qui les français font le plus confiance : 68% des personnes interrogées lui accordent leur confiance¹⁹). La simple énumération de ces attentes en matière de renforcement des pouvoirs d'action du maire traduit deux réalités qui se superposent : outre le fait que cette volonté de renforcer les pouvoirs du maire dans les matières énumérées correspond aux attentes de la population, ces résultats permettent de reconnaître que la gestion attendue de ces problématiques doit se caractériser par la proximité : le maire incarne, par excellence, cette volonté de proximité. Notons toutefois que cet attachement au maire et à la commune est symptomatique dans la mesure où cette volonté s'inscrit en contradiction partielle ou totale avec les compétences réelles dont dispose l'échelon communal, et plus encore des moyens dont elle dispose.

Bien entendu, à ces consultations organisées par les exécutifs locaux²⁰ doivent être ajoutées les consultations qui s'inscrivent dans le cadre d'une démocratisation des décisions qui relèvent de l'environnement et plus généralement de l'aménagement. Deux textes importants régulent ces interventions, à savoir,

- la loi dite "Bouchardeau"²¹ : cette loi qui revisite l'enquête publique permet d'associer la population mais ne lui confère pas de pouvoir décisionnel, le commissaire enquêteur étant libre dans l'appréciation des remarques effectuées durant la procédure d'enquête publique et des conclusions qu'il rendra. De plus, l'avis négatif rendu par le commissaire enquêteur ne lie pas pour autant la collectivité, celle-ci devant uniquement prendre une nouvelle délibération²². Aussi, le caractère démocratique de l'enquête publique ne doit être compris que comme une consultation restreinte dans sa portée.

- la loi dite "Barnier"²³ : par ce texte législatif est créée une commission du débat national sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement²⁴. Compte tenu de sa récente mise en place — ce n'est que par arrêté du Premier Ministre en date du 18 avril 1997 qu'ont été

19. *Le Monde*, 27 février 1997, p. 12.

20. Voir sur les consultations locales, Stahl (J.-H.) et Chauvaux (D.), in *Actualité juridique - Droit Administratif*, février 1996, pp. 111-115.

21. Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, *Journal officiel*, 13 juillet 1983, pp. 2156-2158.

22. Sauf à considérer que les observations remettent en cause l'économie générale du projet, Conseil d'État, *Association de défense des propriétaires et assimilés de Saint-Gervais et des communes limitrophes et autres*, 1er juin 1984, n° 33.438 et autres.

23. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *Journal officiel*, 3 février 1995, pp. 1840-1856.

24. Décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *Journal officiel*, 11 mai 1996, pp. 7090-7092.

nommés les membres de cette commission — il est difficile de juger de la portée que recouvre la création de cette commission. Néanmoins, située en amont de l'enquête publique, la commission constituera une commission particulière pour une durée de quatre mois, pouvant être étendue à six, sur la base d'un dossier remis par le maître d'ouvrage. Ce dossier pourra faire, si besoin est, des expertises complémentaires. L'objectif étant d'élaborer une concertation aussi large que possible avec les associations, la population, les élus et la presse, les modalités de celles-ci étant libres. Si l'avis que cette commission doit rendre est public — celui-ci étant transmis au commissaire enquêteur — il reste que celle-ci ne dispose pas de pouvoir décisionnel. Il est toutefois possible d'estimer que la création de cette commission permet de créer une véritable culture du débat et constitue à ce titre "un élément de modernisation de la démocratie"²⁵.

In fine, la consultation ou la participation dans leur acception procédurale ne se substituent pas à la démocratie représentative — sauf dans le cas particulier de l'opposition à une fusion de communes, et sous des conditions extrêmement restrictives. De plus, ces consultations ne sont toujours engagées que sur des logiques particulières qui ne permettent pas d'inscrire la consultation dans la perspective et les objectifs d'un projet politique global.

C) Le droit à l'information comme nécessité de la démocratie locale

Parallèlement à ces possibilités de consultation de la population au niveau local telles que définies ci-dessus, le législateur a reconnu le droit à l'information sur les affaires locales, comme complément de la définition procédurale de la démocratie locale. Schématiquement, le droit à l'information sur les affaires locales doit être compris comme l'information relative au budget des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération, accès aux documents relatifs à l'exploitation de services publics délégués, l'accès aux registres des délibérations et des arrêtés, aux budgets et aux comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, le recueil des actes administratifs à caractère réglementaire, l'insertion dans une publication locale des décisions prises en matière économique, la publicité des séances des assemblées locales²⁶. Ce droit à l'information représente une avancée importante dans la connaissance des politiques qui sont menées par les autorités locales : il s'agit d'une condition nécessaire mais loin d'être suffisante. Deux raisons peuvent expliquer ce constat : d'une part, la compréhension des documents d'urbanisme, la lecture du budget principal et des annexes liées, la participation aux commissions d'usagers nécessitent la compréhension d'un vocabulaire et d'une technique difficiles à acquérir. L'exploitation des informations recueillies suppose de pouvoir maîtriser le langage et la technique propre aux collectivités locales — ce qui ne doit pas exonérer le local d'enga-

25. Lepage (C.), in *Le Monde*, 23 mai 1997, p. 15.

26. Voir circulaire du 31 mars 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur* n° 2/92.

ger cet effort de lisibilité des documents, bien au contraire. D'autre part, reconnaître le droit à l'information ne signifie pas pour autant que celui-ci soit traduit dans les faits : l'exemple de l'instauration du débat d'orientation budgétaire dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget, ne signifie pas, conformément aux travaux parlementaires, que celui-ci soit réalisé au minimum deux mois avant l'examen du budget. Cela entraîne comme conséquence que l'exercice de programmation et de discussion des choix budgétaires et fiscaux auquel doit donner lieu ce débat se réduit à sa plus simple expression, dans la mesure où dans de nombreuses collectivités, le décalage temporel entre le débat d'orientation budgétaire et le budget n'est que de quelques heures. Sans parler du fait que la production obligatoire de certains documents, notamment les rapports annuels sur les services — éléments clefs de compréhension de la gestion des services publics — n'est, à quelques exceptions près, jamais respectée. La culture de la transparence étendue à tous les services n'est pas encore inscrite dans les pratiques des collectivités locales²⁷.

Aussi, la démocratie locale française peut se résumer à une succession d'agencements de droits, ce qui permet alors de qualifier cette organisation démocratique de démocratie d'essence procédurale²⁸. Or, comme le note Pierre Rosanvallon, *"si les approches procédurales de la démocratie correspondent à un légitime souci de réhabilitation du droit et à une tentative louable de renouveler la théorie, elles conduisent en contrepartie à une renonciation à parler de la société réelle... Restituées dans une perspective longue, ces théories procédurales apparaissent au fond davantage comme un symptôme que comme une solution"*²⁹. Toute la question consiste alors à s'interroger sur le fait de savoir si cette démocratie procédurale au niveau local répond à l'ambition initiale du législateur et plus encore à ce que peut en attendre la population. A cet égard, il est utile de rappeler succinctement l'intention initiale du législateur lors de la mise en œuvre de la décentralisation : Pierre Mauroy ne déclarait-il pas dans son discours de politique générale que *"la décentralisation ne se limite pas à la réforme des collectivités locales. C'est une logique directrice qui sera à l'œuvre dans les mesures que nous proposerons. Ainsi, la nouvelle citoyenneté permettra-t-elle d'offrir à la démocratie quotidienne, partout, où ce sera possible, de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité"*³⁰. En d'autres termes, cette volonté de décentralisation ne doit pas uniquement *"être considérée comme un outil de gestion mais comme un véritable projet de société sur tous les territoires qui composent notre pays"*³¹,

27. Conseil d'Etat, M. Pajean, 20 juin 1997, n° 184751.

28. Sur l'ensemble de ces procédures, *La démocratie locale*, Paris, Journal officiel de la République Française, 1995.

29. Rosanvallon (P.), "Le nouveau travail de représentation", *Esprit*, n° 2, février 1998, p. 42.

30. Déclaration de politique générale du Gouvernement de Pierre Mauroy, séance du 8 juillet 1981, *Journal officiel de la république française*, Débats parlementaire - Assemblée nationale, 9 juillet 1981, p. 51.

31. Commissariat général du plan, *Cohésion sociale et territoires*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 133.

au sein duquel "les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité"³².

II - LA DÉMOCRATIE LOCALE : DERNIER TERRITOIRE DE LA DÉMOCRATIE ?

A) Le défi de la démocratie locale comme réponse à la crise de l'Etat

La démocratie locale se construit nécessairement sur un territoire — que celui-ci soit géographique ou bien administratif — sur lequel réside une population. Or, la prise en compte de ce ou ces territoires apparaît comme un préalable. A cet égard, les déterminants de l'économie contemporaine qui découlent principalement de la mondialisation des économies entre elles ont pour principales conséquences sociales, le chômage, l'exclusion des processus de production, la précarisation de l'emploi, la mobilité, la migration pendulaire : "la précarisation de l'emploi et la montée du chômage sont sans doute la manifestation d'un déficit de places occupables dans la structure sociale... cette inutilité sociale les déqualifie autant sur le plan civique et politique"³³. Ces réalités sociales, loin d'être un état, correspondent à des processus qui engendrent une désaffiliation d'une partie des membres de la société³⁴ que doit ensuite gérer le local, compte tenu de l'essoufflement de la régulation étatique dite de l'Etat-providence : "dans les deux dernières décennies, l'Etat s'est progressivement identifié à l'Etat-providence, répondant à toutes les demandes... Les événements semblent dominer un Etat de moins en moins capable de donner aux citoyens le sentiment qu'il assure la cohésion de la communauté nationale"³⁵.

"Les déterminants de l'exclusion résident dans l'évolution même de notre société : société de consommation insolente, de plus en plus médiatique, traversée par un dérèglement du système de valeurs ; société qui, en se complexifiant et en élevant le niveau de ses exigences, laisse à la marge ceux qui ne maîtrisent qu'insuffisamment les savoirs de base"³⁶. Or, cette exclusion qui découle pour une bonne partie de l'organisation économique et de l'incapacité sociétale à y répondre n'est pas sans effets sur le local car "le local se voit ren-

32. Deuxième alinéa de l'article premier de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *Journal officiel* du 9 janvier 1983, pp. 215-230.

33. Castel (R.), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p. 412.

34. Voir sur ce point Donzelot (J.) (dir.), *Face à l'exclusion : le modèle français*, Paris, Editions Esprit, 1991.

35. *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, mai 1994, Ronéoté, p. 15.

36. Commissariat général du plan, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 16.

voyer le traitement social de ce que l'économie défait... il y a bien là un risque que le local — et particulièrement l'échelon communal — ne devienne principalement l'espace de la réparation sociale, de la gestion de l'inemployabilité³⁷. La gestion des exclusions que doit affronter le local lui confère un rôle de substitut à l'Etat : "les collectivités locales sont invitées à se comporter en animateur ou en catalyseur de la vie économique locale, sinon, sommées de le faire, en créant les synergies nécessaires. Une incitation directe de la part du pouvoir central auprès des pouvoirs locaux à se saisir des fonctions que lui-même était en train d'abandonner"³⁸ ; le financement des routes nationales, le plan "Universités 2000" ou bien encore le cofinancement de lignes T.G.V. constituent de bons exemples de cette politique de transfert de charges émanant de l'Etat en direction des collectivités locales. Le local apparaît donc comme l'exutoire de tous les maux de la société, alors que ceux-ci étaient justement pris en charge auparavant par l'Etat, la famille, la religion, l'entreprise : le local doit gérer la précarisation des modes de vie³⁹ et apparaît à ce titre comme le dernier pôle de stabilité — le dernier repère ? — dans les trajectoires individuelles, sans que cela ait été toujours reconnu⁴⁰. Les élus locaux, et plus encore le maire, doivent être des généralistes spécialisés dans le traitement individuel des sollicitations particulières de leurs sujets⁴¹. Aussi, restreindre la démocratie locale à la procédure, occulte précisément que celle-ci s'inscrit sur un territoire sur lequel réside une population dont les caractéristiques ont été, sous l'effet de la crise économique, profondément modifiées, puisque dépendantes de processus. Il convient de reconnaître que la place prépondérante qui est accordée à la démocratie locale — tout au moins dans son expression, ce qui ne signifie pas que celle-ci, et de loin, soit toujours prise en compte — découle de l'affaiblissement important de l'Etat aux yeux de la population.

La demande de démocratie locale doit aussi être comprise comme une réponse par le bas à la crise que traverse le modèle d'Etat-nation à la française : la distance qui existe entre le discours de l'Etat et la traduction concrète de celui-ci — son allocation et son organisation — conduit à interpréter cette politique

37. Commissariat général du plan, *Cohésion sociale et territoires*, op. cit., p. 87.

38. Bihl (A.), "Le mirage des politiques de développement local", in *Le modèle français en question*, manière de voir n° 23, *Le Monde diplomatique*, août 1994.

39. Sur ce point voir *Chômage : le cas français*, Rapport au Premier Ministre, Collection des rapports officiels, Paris, La Documentation française, 1997.

40. A titre d'exemple, pour ce qui concerne une des demandes les plus fréquemment exprimées par la population vis-à-vis de la commune, l'emploi. A ce sujet, voir la proposition de loi visant à conférer une compétence de droit aux collectivités locales dans le domaine de l'emploi, n° 476. Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 1997 : "placés, de fait, au cœur de la problématique de l'emploi et du chômage avec ses conséquences sur le tissu social, ils se sont fortement investis sans en avoir toujours la compétence de droit... la reconnaissance de la compétence des collectivités locales dans le domaine de l'emploi constitue un préalable nécessaire et un pas capital pour améliorer le service public de l'emploi".

41. Certains auteurs qualifient le mandat de maire de mandat de "l'impossible". In *La République et ses maires : 1907-1997*, Association des maires de France, Paris, Foucher, 1997, p. 183.

comme une politique symbolique — c'est-à-dire qui correspond plus à une succession de déclarations de principe — qui ne peut qu'engendrer le scepticisme de la part de la population sur ce que fait réellement l'Etat. L'article premier de la loi d'orientation pour la ville⁴² constitue une illustration de cette force du symbolisme qui caractérise l'Etat : désormais, la distance, liée à sa centralisation excessive, apparaît comme une des composantes essentielles de l'Etat⁴³.

La démocratie locale apparaît alors comme un niveau de réponse approprié — qui peut aussi correspondre à une tentative de repliement sur soi — due à la proximité des échelons de décision dans la mesure où elle peut créer "du lien social là où il est désormais visible, au niveau des infra-communautés où se perçoivent les liens immédiats et où s'exercent les solidarités mécaniques"⁴⁴ : le local apparaît comme le substitut de l'évidement de l'Etat, dans la mesure où celui-ci se vide par le haut (l'Europe) et par le bas (la décentralisation)⁴⁵, dont il n'a pas su tirer toutes les conséquences : la décentralisation et la construction européenne ne correspondent pas, dans leur essence, à des questions techniques de réaménagement de compétences mais renvoient bien à un choix politique fondamental, à savoir le rôle et l'organisation de l'Etat⁴⁶. Faute d'opérer à temps celui-ci, l'effet de ciseaux entre l'Etat et l'opinion ne peut que se creuser, le local devant trouver une réponse. Car, la proximité du local permet justement à la population de pouvoir formuler des demandes concrètes susceptibles d'être écoutées⁴⁷ : "les gens souhaitent que les questions soient correctement formulées avant d'entendre parler de réponses. Ils veulent trouver l'écho de leur problème"⁴⁸.

42. "Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales", Article premier de la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, *Journal officiel*, pp. 9521-9531.

43. Voir à ce sujet Lecercf (E.), "L'opinion et la décentralisation" in *Pouvoirs Locaux*, n° 35, décembre 1997.

44. Nicolaïdis (D.), in *Revue M*, n° 77, mai-juin 1995, p. 5.

45. A cet égard, Jean Leca parle de l'évidement de l'Etat et d'Etat creux. Leca (J.), in *La France au-delà du siècle*, Paris, Datar/Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994.

46. Voir à ce propos les développements consacrés sur l'Etat stratège et l'Etat nécessaire in *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Commission "Etat, administration et services publics de l'an 2000" présidée par Christian Blanc, Paris, La Documentation française, 1993.

47. "L'Etat sans territoires", *Le Monde*, 30-31/10/94. Cette enquête traduit la confiance des français envers le local pour gérer, à titre d'exemple, l'aménagement des campagnes et des banlieues ou bien encore pour déterminer le tracé du T.G.V. Cette prééminence du local au détriment de l'Etat et de ses agents doit être comprise dans une acception extensive, puisqu'outre les collectivités locales, les experts, les responsables associatifs et même les organisations agricoles inspirent davantage confiance que l'Etat.

48. Fitoussi (J.-P.) et Rosanvallon (P.), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, 1996, p. 203.

Le local est contraint de répondre à une demande "sur mesure".

B) L'immédiateté constitue un danger pour la démocratie locale

Cette précarisation des modes vie, liée à la crise de l'Etat-providence, que doit affronter le local, induit au regard de la démocratie locale, deux conséquences qui se superposent.

En premier lieu, la précarité, du fait de la distanciation sociale qu'elle introduit, induit un repliement du sujet sur lui-même. Cet enfermement plus ou moins étendu du sujet place la relation entre le local et l'individu dans une asymétrie de plus en plus prononcée, éventuellement accentuée par la plus ou moins grande réflexivité de l'individu. L'individu demande des droits, revendique pour lui-même : *"la citoyenneté est de moins en moins l'identité première ou la passion brûlante d'hommes et de femmes qui vivent dans des sociétés complexes et hautement différenciées, où la politique fait face à la concurrence — en temps et en attention — de la classe sociale, de l'ethnicité, de la religion et de la famille, et où ces quatre composantes ne rassemblent pas les gens mais les séparent plutôt, les divisant. La séparation et la division débouchent sur le primat du domaine privé"*⁴⁹. Ce retour à l'intérêt privé issu notamment de l'incertitude liée aux conditions de vie mais aussi à la perte de sens de la politique incarnée par l'Etat, engendre une distanciation du sujet par rapport à la société dans laquelle il s'inscrit, ce qui est porteur de graves conséquences. En effet, si l'on accepte que la qualité d'être humain est liée à la production d'actes compris comme prises d'initiatives, le repliement progressif des individus sur eux-mêmes peut alors conduire la communauté — comme scène de la mise en commun des paroles et des actes qui constituent le fondement du domaine politique — à son impuissance et sa disparition : seule la mise en actes, c'est-à-dire la mise en commun d'actions peut permettre de conserver la communauté⁵⁰. Le territoire local n'est pas une donnée administrative ou physique intangible, il doit être construit : *"le sentiment de territorialité est essentiellement collectif et dépend du modèle de relations entre les personnes et les groupes plus que l'attachement direct aux lieux"*⁵¹. La montée de la sphère privée constitue donc un défi majeur des démocraties locales au sens où sur chacun de ces territoires doit être construite, sous une contrainte d'actualisation permanente, une communauté d'actions.

En second lieu, la montée en puissance de cette asymétrie — montée en puissance des demandes privées et absence caractéristiques d'actions — génère un rapport au temps qui évolue profondément : la précarisation entraînant une incertitude sur l'avenir, l'individu adaptera sa demande dans un cadre temporel de plus en plus immédiat, qui n'est que la concrétisation de l'inquié-

49. Walzer (M.), *Pluralisme et démocratie*, Paris, Editions Esprit, 1997, p. 179.

50. Sur ce point, Arendt (H.), *Condition de l'homme moderne*, Paris, Pocket, 1997.

51. Roneayolo (M.), *La ville et ses territoires*, Paris, Folio Essais, 1993, p. 212.

tude grandissante dans laquelle il se trouve enserré : demande de logement, demande d'emploi, demande de bons alimentaires sont quelques-unes des manifestations tangibles de cette immédiateté que doit gérer la démocratie locale. Le politique local peut alors, s'il ne le maîtrise pas en amont, se retrouver dans un processus pervers qui le conduira à répondre à l'immédiateté par l'immédiateté, étant entendu que le phénomène se cumule dans le temps. Le danger de cette gestion urgente de l'instant au détriment de la durée obère la lisibilité de l'action (mis à part pour ceux qui ont exigé cette réponse immédiate) mais aussi plus gravement la raison qui doit présider à la conduite de l'action publique : la réponse immédiate, outre le fait qu'elle s'inscrit dans une logique de production de droits qui n'est pas nécessairement la seule caractérisation d'une démocratie, fut-elle locale, ne permet plus, ou bien alors, beaucoup plus difficilement de trouver une cohérence d'ensemble de l'action publique, qui soit dit en passant, doit en constituer l'essence. Le présent surcharge l'avenir de la démocratie locale puisqu'il est difficile de trouver une représentation commune à l'ensemble de ces actions immédiates ; ensuite, l'accumulation de celles-ci conduit inexorablement à réduire les marges de manœuvre de l'action publique locale, sans parler de la solidité de l'édifice d'ensemble ainsi construit qui s'apparente plus à une juxtaposition d'actions parfois incohérentes ou contradictoires entre elles. En d'autres termes, l'agrégation d'intérêts immédiats n'a jamais et ne peut et ne pourra jamais être le signe distinctif d'une démocratie locale idoine et ce, même si cette pratique peut permettre de conforter un système local de gouvernement⁵².

En conséquence, la démocratie locale trouve ses fondements dans la représentation et dans des règles procédurales, comprises comme le respect des normes édictées par les autorités publiques. Néanmoins, cette assise de la démocratie locale doit être analysée à l'aune de l'évidement de l'Etat, et de la perte de sens de plus en plus importante des actions qu'il peut mettre en œuvre. Ce qui conduit alors le citoyen à un repli sur le local, compte tenu notamment de la proximité des relations qui peuvent être entretenues. Néanmoins, cette proximité n'est pas pour autant garante de la mise en place d'une démocratie locale qui puisse permettre de retrouver une scène commune des actions comme fondement de la politique locale.

III - LES LIMITES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE DANS SA DIMENSION REPRÉSENTATIVE

Si le local doit donner un sens à l'action publique et permettre de favoriser l'émergence d'une vie citoyenne — même si celle-ci découle pour une bonne part d'un affaiblissement de l'Etat central — encore faut-il que cette participation puisse être lisible. Or, la complexité et l'instabilité des normes juri-

52. Voir Zaki (L.), "L'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir", *Esprit* n° 2, février 1998, pp. 8-20.

diques, l'irruption du droit communautaire rendent la lisibilité des politiques locales difficile pour les acteurs locaux, quasi impossible pour le citoyen.

A) La complexité de la norme juridique rend difficile l'exercice d'une démocratie locale

On peut parler de complexité de la norme juridique au sens où, le local pris dans son acception la plus large, doit gérer les contradictions qui découlent du législateur. En effet, le travail législatif doit être apprécié dans ses résultats comme un travail de production d'une norme législative construite en parallèle, c'est-à-dire comme la discussion et l'adoption de textes de loi dont les interdépendances ne sont pas, loin s'en faut, prises en compte : ceci conduit à des contradictions ou plus fréquemment, des incohérences. L'adoption concomitante de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et la loi relative à l'élimination des déchets⁵³ constitue une parfaite illustration des effets induits par ce travail du législateur en parallèle⁵⁴ (représentation-substitution, perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), ce qui le contraint, *ex post*, à établir de nouvelles règles de droit⁵⁵. Cette méthode induit une inflation de textes normatifs — plusieurs centaines de règlements et circulaires interprétatives en découlent — et rend "le processus d'élaboration du droit local lent et compliqué et explique la difficulté de l'acteur local à suivre les méandres de cette production juridique"⁵⁶.

De plus, cette insécurité juridique du droit interne n'a pas supprimé, loin s'en faut, l'arrangement relatif à l'application de la loi, pouvant conduire à la mise en œuvre du droit à géométrie variable. Outre le fait que la jurisprudence accorde un temps à la négociation⁵⁷ — permettant ainsi de retourner à des

53. Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, *Journal officiel*, 14 juillet 1992, pp. 9461-9467.

54. Voir à titre d'exemple la loi n° 97-303 du 4 avril 1997 tendant à harmoniser les règles applicables aux districts et aux communautés de communes pour la représentation au sein des syndicats de communes, *Journal officiel*, 5 avril 1997, p. 5212.

55. Voir à ce sujet les développements du pré-rapport relatif à l'intercommunalité, notamment pp. 45-65, Direction générale des collectivités locales, Pré-rapport relatif à l'intercommunalité, juin 1996.

56. Portelli (H.), "Le local et la crise du droit" in *La décentralisation en France*, Paris, Institut de la décentralisation, Editions La Découverte, 1996, p. 54.

57. D'une part, la jurisprudence Commissaire de la République d'Ile-et-Vilaine (Conseil d'Etat, *Commissaire de la République d'Ile-et-Vilaine*, 18 avril 1996, n° 62.470) admet que le recours gracieux formé par l'autorité préfectorale interrompt le délai du recours contentieux. D'autre part, la jurisprudence *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements* (Conseil d'Etat, 13 janvier 1988, n° 68.166) ne fait démarrer le délai contentieux qu'à compter de la transmission de l'ensemble des actes permettant au représentant de l'Etat d'apprécier la portée et la légalité de l'acte.

systèmes d'arrangements entre l'autorité préfectorale et les collectivités locales⁵⁸ — la négociation locale peut être aussi de droit. A cet égard, l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des installations liées au traitement et à l'élimination des déchets constitue un cas d'école. Le caractère accessoire de l'activité assujettie à la TVA qui conditionne l'éligibilité au FCTVA "s'apprécie au cas par cas, avec souplesse, au vu d'un faisceau de critères. Contrairement à ce que vous avez laissé entendre, il n'y a aucun seuil de 20% ou autre"⁵⁹. L'objet de la négociation locale peut être synthétisé dans la "souplesse", étant entendu toutefois que cette souplesse porte sur des montants d'investissements qui atteignent plusieurs centaines de millions de francs et qu'elle génère une incertitude importante quant aux choix qui peuvent être effectués par les représentants locaux dans la mesure où la décision de l'administration n'interviendra qu'*ex-post*, c'est-à-dire après mise en service de l'équipement.

Par ailleurs, la complexité que doit gérer le local découle aussi de la transposition dans le droit interne des directives européennes. Cette transposition obligatoire du droit communautaire — alors que celui-ci a été élaboré sans tenir compte de l'organisation administrative des Etats membres — entraîne des conséquences importantes pour le secteur local français, puisque le droit communautaire s'impose au droit national⁶⁰ : les évolutions du droit communautaire et les contradictions de celui-ci avec le droit interne (le droit des aides aux entreprises constitue un exemple éclairant à ce sujet) exigent un suivi important vis-à-vis duquel le secteur local ne dispose pas des moyens humains nécessaires, ce qui accentue l'insécurité juridique des décisions qu'il est amené à prendre. L'inflation du droit et la non mise en cohérence globale de cette production normative est une source croissante de complexité de l'action publique locale qui peut conduire, faute d'adaptation nécessaire, à une remise

58. Grémion (C.), "Avancées et déficits démocratiques" in de Lanversin (J.) (ouvrage collectif), *Démocratie et aménagement*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 51.

59. Sénat, Débats parlementaires, Séance du 9 décembre 1997, *Journal officiel de la République Française*, 10 décembre 1997, p. 5030. Réponse de Christian Sautter, secrétaire d'Etat au Budget suite à un amendement déposé par Philippe Marini.

60. A ce sujet, notamment arrêt *Costa c/Enel*, 15 juillet 1964 qui reconnaît l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, l'arrêt *Nicolo* (Conseil d'Etat, 20 octobre 1989, n° 108.243) par lequel l'application d'une loi postérieure à un traité et incompatible avec celui-ci est écartée, l'arrêt *Boisdet* (Conseil d'Etat, 24 septembre 1990, n° 58.657) qui soumet les actes réglementaires aux traités, et aux directives (Conseil d'Etat, *Société anonyme Rothmans International France*, 28 février 1992, n° 56.777). Voir aussi, Tribunal administratif de Strasbourg, *Société lyonnaise des eaux c/ Communauté de communes du Piémont de Barr - Service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*, Req. n° 97348 et *AJDA*, p. 719, n° 9, Septembre 1997. Par cette décision isolée mais importante, le juge administratif admet, que même en cas de non transposition dans le droit interne du droit communautaire, celui-ci s'impose : "considérant que l'Etat français devait mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la dite directive avant le 1er juillet 1993 ; que, cependant, il est constant que l'Etat français a manqué à cette obligation ; qu'ainsi la société requérante est recevable à invoquer devant le juge des référés l'illégalité des dispositions du droit français relatives à la passation des marchés publics de services...".

en cause de l'autonomie locale⁶¹, voire à une paralysie de la gestion locale, en contraignant de fait les acteurs locaux et plus particulièrement leurs représentants à opter pour une gestion zéro du risque pénal⁶².

L'ensemble de ces éléments, parallélisme dans l'élaboration des textes législatifs, négociation locale de l'application de la norme, irruption du droit communautaire, induisent deux conséquences importantes quant au sens et à la portée de la démocratie locale : en premier lieu, il est possible de suivre le questionnement d'Hugues Portelli, lorsque celui-ci s'interroge sur le fait de savoir si les différents contrôles qui sont opérés sur les collectivités locales françaises, et notamment ceux exercés par les Chambres régionales des Comptes, ne correspondent pas à un palliatif des limites de la démocratie locale⁶³ : le juge exerce un pouvoir de contrôle des décisions prises⁶⁴ — ce qui est différent du pouvoir d'appréciation auquel on voudrait l'assimiler — qui peut permettre de favoriser la lecture de celles-ci. Néanmoins, ces autorités n'ont qu'une fonction de contrôle, le juge n'ayant pas pour vocation de préciser ce que recouvre la beauté d'un paysage ou d'apprécier si les mesures tarifaires retenues sont justes ou non. Il apporte une réponse particulière et ponctuelle sur un problème de droit sans pour autant aborder les fondements de la décision. Aussi, la régulation des décisions est une condition nécessaire mais non suffisante de la démocratie locale. D'autre part, cette complexité de la décision publique locale conduit à recourir à l'intermédiation d'experts qui en viennent à influencer considérablement la décision des représentants : la technicité couplée à la complexité horizontale des problématiques locales peuvent *in fine* aboutir à une autonomisation de ces savoirs dont la maîtrise peut s'avérer difficile. Or, le fonctionnement de la démocratie locale ne peut se satisfaire d'une gestion confidentielle par des experts plus ou moins autonomes.

61. Voir *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, Institut de la décentralisation, L'Harmattan, 1997.

62. *In Démocratie locale et responsabilité*, Les rapports du Sénat, n° 328, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1995, pp. 13-15.

63. *Démocratie locale et chambres régionales des comptes*, Colloque du 27 juin 1997, Paris, Les Editions du Journal Officiel, 1997, p. 25.

64. Sur les pouvoirs du juge financier, il est possible de s'interroger sur le fait de savoir dans quelle mesure le contrôle de légalité exercé par l'autorité préfectorale n'est pas plus opérant. L'essentiel des observations relevées dans les différentes lettres émises par les chambres régionales des comptes auraient pu parfaitement pu être relevées en amont : le Conseil d'Etat qualifie notamment le contrôle des marchés publics de contrôle des apparences (Conseil d'Etat *Rapport public 1993*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 57). Ce qui pose la question tout à la fois des compétences du contrôle de légalité mais aussi de l'institution d'un nouveau type de rapport entre les collectivités locales et les Chambres régionales des Comptes. Une fonction de conseil entre les collectivités locales et les chambres régionales des comptes pourrait être mise en place ce qui permettrait tout à la fois de considérer les lettres d'observation autrement que comme des sanctions (ce qui d'ailleurs ne correspond aucunement à l'esprit de ce contrôle qui n'est pas un pouvoir d'appréciation) mais de pouvoir traduire dans les faits suffisamment tôt les conseils qui pourraient être donnés, ce qui n'est pas le cas actuellement : le contrôle s'étalant au minimum sur deux années, il n'est pas rare que l'écart de temps entre la lettre définitive d'observations et la période contrôlée soit de quatre ans.

B) La démocratie locale représentative n'est pas pleinement assurée au niveau local

Si la démocratie représentative constitue le fondement de la démocratie locale, il apparaît que cette organisation locale présente de sérieuses limites quant à sa mise œuvre, réduisant considérablement le champ des possibles de la démocratie locale : le choix des représentants et le fait intercommunal constituent des obstacles importants à la mise en œuvre d'une véritable démocratie locale.

Le choix des représentants locaux, dont l'élection constitue l'artefact n'obéit pas à une procédure rationnelle des choix collectifs, essentiellement parce que le projet global n'existe pas : l'élection constitue plus l'instant de sélection des dirigeants qu'un véritable choix rationnel. Au moment de l'élection, on vote pour un homme avant tout, d'où l'adéquation entre le local et la personne chargée de gérer cette collectivité. Ce qui induit que la démocratie représentative aboutit, à moins que cela n'en soit le commencement, à une personnalisation importante de l'exécutif local⁶⁵. La surdétermination du chef que consacre l'élection locale lui permet ensuite de maîtriser à sa guise le calendrier et les orientations générales, et ce d'autant plus facilement qu'il n'existe pas véritablement de contre-pouvoirs. Le scrutin de liste qui constitue la règle dans l'ensemble des collectivités de plus de 3500 habitants constitue un puissant moyen de renforcer la centralité du chef ; le chef, en composant sa liste, coopte, récompense, blâme ses colistiers (retrait de délégation des adjoints, attribution des postes d'adjoints⁶⁶, des délégués aux différentes structures auxquelles appartient le local⁶⁷). La démocratie locale représentative peut être caractérisée de monarchique⁶⁸ — le maire en constitue l'archétype — d'où l'absence de conflits dans les choix à effectuer⁶⁹. La démocratie

65. Voir Duran (P.) et Thoënic (J.-C.), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, août 1996.

66. Le maire peut à tout moment mettre fin aux délégations qu'il a consenties à un de ses adjoints. Conseil d'Etat, *Commune de Bompas*, 4 juin 1997, n° 158246.

67. Voir à ce sujet l'exemple de la présidence du district de Saint-Quentin (Aisne) en 1992. Membre d'une liste d'union de la gauche conduite par un maire communiste, le président du district de Saint-Quentin, socialiste, s'est présenté, au cours des élections cantonales de 1992, contre un candidat communiste. Aux termes de cet affrontement, le conseil municipal de Saint-Quentin a décidé de modifier la liste de ses délégués au district de Saint-Quentin, en excluant notamment, celui qui était devenu Président du district de Saint-Quentin, suite aux élections municipales de 1989. Cette situation illustre le fait que la désignation des délégués dans les structures de coopération intercommunale constitue bien un moyen de récompenser ou de blâmer ses colistiers.

68. Ou présidentieliste. Voir Sorbets (C.), "Est-il légitime de parler d'un présidentielisme municipal ?" in *Pouvoirs*, n° 24, 1983.

69. Ce qui confirme la thèse exposée par Pierre Rosanvallon suivant laquelle nous sommes passés d'une démocratie de confrontation à une démocratie d'imputation. L'imputation personnelle, y compris ses conséquences pénales découle justement de cette personnalisation du pouvoir local, qui réduit la scène de la délibération à une portion congrue. Voir Rosanvallon (P.) in *Esprit*, n° 10, octobre 1997.

conçue comme une gestion du conflit se caractérise comme une acceptation du consensus imposé par l'exécutif, vidant presque totalement de sa substance le moment de la délibération, si toutefois celui-ci donne toute l'information requise à l'ensemble des représentants élus⁷⁰ et que ceux-ci disposent du temps nécessaire pour l'examiner⁷¹ : "le bon vouloir du notable et son union personnelle avec la cité apportent en effet une consonance dont l'harmonie n'est pas tout à fait républicaine"⁷² — ou bien en occultant la nécessaire publicité de la scène délibérative⁷³. L'acte d'allégeance au chef lors de la sélection des représentants devant siéger dans des assemblées locales induit deux conséquences importantes : d'une part, la personnalisation du pouvoir dispense, pour une bonne part, les représentants d'expliquer les choix collectifs qui seront mis en œuvre au cours du mandat et donc de proposer un véritable contrat et d'autre part, la mise en place d'une démocratie oligarchique organisée autour du chef et des experts. Compte tenu de la complexité des enjeux locaux couplée à l'insécurité juridique, l'expertise organisée par et pour le chef tendra à prendre une place prépondérante, réduisant d'autant l'espace de délibération.

L'intercommunalité française n'échappe pas, bien au contraire, à ce constat. En effet, la commune française, du fait de son émiettement, apparaît comme le niveau le plus fin d'administration publique locale, avec comme caractéristique majeure, l'identité des compétences et des responsabilités qui s'y rattachent. Aussi, depuis 1890, s'est progressivement mis en place une politique visant à favoriser les regroupements entre les communes, afin de leur permettre de rationaliser leurs moyens ou bien encore d'adapter la gestion des problématiques aux territoires pertinents. La France compte à ce jour près de 17 000 établissements publics de coopération intercommunale, chargés, d'exercer en lieu et place des communes, les compétences qui leur ont été transférées⁷⁴. La création de ces établissements publics⁷⁵ et les transferts de

70. Encore faut-il s'interroger sur le fait de savoir si l'assemblée délibérante dispose de tous les moyens pour délibérer. À cet égard, cela exige au minimum que les membres du conseil municipal aient reçu une note de synthèse sur les sujets soumis à délibération. La non transmission de ces notes de synthèse aux conseillers municipaux entraîne l'irrégularité de la délibération. Conseil d'Etat, *Commune de Sérignan*, 30 avril 1997, n° 158730.

71. Conseil d'Etat, *M. Pfister*, 16 juin 1997, n° 142691.

72. Mabileau (A.), "De la monarchie municipale à la française" in *Pouvoirs*, n° 73, 1995, p. 12.

73. L'argumentation développée par Valéry Giscard d'Estaing pour restreindre la publicité des débats au niveau des commissions permanentes des exécutifs régionaux atteste bien que la scène délibérative se caractérise par son opacité : il s'y fait un travail utile et l'expérience montre que, loin d'être un lieu où se creusent les antagonismes, elle permet d'élaborer toute une réflexion qui fait naître une sorte de culture administrative régionale... "assurer la publicité des commissions permanentes affaiblirait la qualité du travail régional au lieu de la renforcer", *Journal officiel de la République française*, Débats de l'Assemblée nationale, Séance du mercredi 11 février 1998.

74. Conformément aux principes de spécialité qui régulent l'action des établissements publics de coopération intercommunale.

75. Il est opportun de rappeler le rôle central que joue le préfet lors de la création d'une structure de coopération intercommunale puisque c'est lui qui soumet le périmètre aux

compétences qui en découlent échappant totalement⁷⁶ au contrôle de la population⁷⁷ se traduisent néanmoins par la montée en puissance de ces établissements publics de coopération intercommunale, qui se trouvent investis de la gestion de services de plus en plus importants. L'exclusivité dans l'exercice des compétences transférées à une structure intercommunale n'empêchant pas la division de celles-ci⁷⁸, tout en faisant remarquer que la compétence transférée demeure l'exception⁷⁹, il est alors possible de comprendre que les politiques menées par les structures intercommunales soient complexes à déchiffrer pour le citoyen mais aussi par les élus eux-mêmes⁸⁰ : ceci ne constitue pas le moindre des paradoxes de la démocratie locale. Ceux-ci découlent notamment du fait que "*l'intercommunalité ne constitue pas un quatrième niveau d'administration locale mais facilite l'émergence d'un cadre local plus cohérent*

(suite note 75) conseils municipaux amenés à délibérer et qu'ensuite, c'est l'autorité préfectorale qui prend la décision de créer ou de ne pas créer la structure intercommunale (Conseil d'Etat, *Ville de Cayenne*, 13 mars 1985, n° 19.321 et 19.322).

76. Une des meilleurs illustrations de cette absence de contrôle de la population sur la création des structures de coopération intercommunale réside certainement dans la définition du périmètre retenu pour la structure intercommunale par le préfet : si la décision revient au préfet quant à la définition de celui-ci (Conseil d'Etat, *Commune de Poulainville*, 2 octobre 1996, n° 159265), il reste qu'auparavant celui-ci découle d'une négociation locale entre le représentant de l'Etat et les élus concernés. Le cas d'école de la coopération intercommunale se situe dans le département de l'Oise, à travers la création de la communauté de communes du Beauvaisis et la communauté de communes du Beauvaisis rural. Créée en 1997, la communauté de communes du Beauvaisis ne comprend pas en son sein deux communes limitrophes (Allone et Tillé) de la ville de Beauvais, alors que dans chacune de ces communes se trouvent de nombreuses activités économiques existantes ou en devenir (présence d'un aéroport), qui découlent précisément de leur inscription territoriale dans l'agglomération beauvaisienne. Or, en 1998, le préfet de l'Oise a autorisé la création d'une communauté de communes du Beauvaisis rural, qui comprend une des deux communes précitées et, afin de parvenir à une logique d'aménagement (!), et validé la signature d'une convention de reversement des produits de taxe professionnelle entre les deux communautés de communes. Outre que ce type de convention est illégal entre deux communautés de communes (les fondements de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 ne peuvent être retenus pour valider un tel montage), cette situation est qualifiée d'un "*Beauvaisis qui mal y va, dû à la division entre ruraux et urbains qui appartiennent à un même bassin de vie : absurde*" (*Le Courrier Picard*, pp. 9-17, décembre 1997).

77. Les établissements publics de coopération intercommunale sont caractérisés par des conseils élus au suffrage universel indirect, puisque ce sont les conseils municipaux de chacune des communes qui composent la structure intercommunale qui désignent leurs représentants au sein du conseil de l'établissement public intercommunal.

78. Conseil d'Etat, *Commune de Sète*, 31 juillet 1996, n° 171086.

79. Conseil d'Etat, *Commune de Blaye-les-Mines*, 23 octobre 1985, n° 46.612.

80. Un des nombreux exemples qui peuvent être utilisés pour caractériser cette complexité institutionnelle est donné par le système de représentation-substitution ouvert aux communautés de communes et aux districts. Ce système permet de faire coexister au sein d'un même établissement public deux modes de gestion différents pour une même compétence. Cette situation découle directement du décalage que le législateur n'a pas voulu remettre en cause entre le périmètre de structures intercommunales d'économie d'échelles relativement anciennes et le périmètre de structure intercommunales dites d'aménagement et créées suite à la promulgation de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

*d'exercice des compétences et de solidarité financière*⁸¹ : elle est un fait technique. D'où la question récurrente de l'élection au suffrage universel direct des représentants des structures de coopération intercommunale, car comme le constate Yves Mény, *"l'objectif démocratique, c'est que les citoyens ne soient pas contraints de payer des impôts pour des institutions dont ils connaissent à peine l'existence"*⁸². Au-delà du fait de retenir la seule qualité de contribuable pour justifier la nécessité d'une représentation au suffrage universel direct des structures intercommunales, il apparaît, qu'effectivement, la lisibilité de l'action des établissements publics de coopération intercommunale et des responsabilités qui leur incombent constitue une condition impérieuse : la démocratie locale ne peut engendrer un citoyen qui connaît à peine l'existence des structures qui sont mises en place et les compétences qu'elles exercent.

Il est intéressant de mettre en perspective la problématique de l'élection au suffrage universel direct des représentants des structures de coopération intercommunale avec la réponse qu'y apporte l'Assemblée des districts et communautés de France : *"lors de la préparation du projet de loi Perben, un premier sondage réalisé auprès de 200 EPCI révélait que plus de 90% des élus intercommunaux y étaient hostiles... Dominique Perben avait sans doute mesuré cet état de l'opinion et n'avait pas prévu de modifier, dans son projet de loi, les règles de désignation des élus intercommunaux"*⁸³. L'analyse de cette réponse pour justifier l'opposition à l'élection au suffrage universel direct des délégués des structures intercommunales est révélatrice du pré carré que constitue l'intercommunalité pour les élus locaux : les 200 EPCI qui ont répondu représentent 16,19% des structures intercommunales à fiscalité propre, et moins de 1,2% des structures de coopération intercommunale dans leur ensemble⁸⁴. De même, le questionnaire n'était pas adressé aux élus de chacune de ces structures intercommunales mais au président de ces structures, ce qui réduit considérablement l'échantillon. Enfin, l'état de l'opinion auquel il est fait référence situe bien le cadre dans lequel se place cette réflexion : il s'agit de l'opinion d'élus et en aucun cas de l'opinion telle que l'on peut la comprendre traditionnellement. Aussi, l'argumentation consistant à légitimer le mode de désignation actuel des délégués des structures intercommunales comme présentant des *"avantages — il permet ainsi une véritable collégialité des décisions et libère les élus des contraintes politiciennes sans remettre en cause le débat pluraliste"*⁸⁵ — semble plus répondre à un souci de consolidation des acquis notabiliaires qu'à la perception des attentes de la

81. Projet de loi relatif au développement de la coopération intercommunale, Exposé des motifs, Sénat, n° 343, 22 avril 1997.

82. Mény (Y.), "Pour une démocratie intercommunale", *Intercommunalités*, n° 3, juin 1997.

83. Assemblée des districts et communautés de France, 8^e convention nationale de l'ADCF, *Intercommunalité : la réforme introuvable ?* octobre 1997, p. 12.

84. Sur la base du dénombrement des structures intercommunales effectué au 01/01/96.

85. Assemblée des districts et communautés de France, 8^e convention nationale de l'ADCF, *Intercommunalité : la réforme introuvable ?* octobre 1997, p. 13.

population : le fait de ne pas élire au suffrage universel direct les représentants de ces structures intercommunales, empêche non seulement la rationalisation de la carte administrative française (puisque cela permettrait de répondre à la question sur qui fait quoi) mais aussi permettrait de clarifier les responsabilités de chacun.

C) *L'imbrication des compétences ne favorise pas l'implication*

Les lois de décentralisation⁸⁶ reposent sur le principe de transferts de compétences par blocs aux collectivités locales, ce qui doit permettre de regrouper les vocations naturelles et principales de chaque niveau de collectivités locales. Si la répartition des blocs de compétences — encore faut-il reconnaître pour être précis, que cette répartition obéit à une double logique : logique de transfert par matière (urbanisme aux communes, aide sociale au département, formation professionnelle à la région), et logique de transfert par niveau (l'enseignement primaire à la commune, le collège au département et le lycée à la région) — ne pose pas de problème particulier, il reste que la pratique de ces compétences se traduit par une imbrication de celles-ci : une compétence ne relève que très rarement d'un seul niveau de collectivités locales. Pour illustrer ce propos, l'aménagement, le développement économique, le logement, l'insertion sont des compétences qui sont dans la réalité partagées entre les collectivités locales et/ou l'Etat. La pratique des blocs de compétences transférées aux collectivités fait apparaître des intervenants multiples sur chacune des politiques sectorielles. Deux conséquences en découlent quant à la démocratie locale.

En premier lieu, l'exercice multiple d'une compétence unique induit nécessairement le principe du financement croisé : un projet obéit à une clef de répartition entre ces multiples intervenants, ce qui est bien souvent la condition *sine qua non* pour permettre sa faisabilité financière. Prises séparément, les collectivités locales pourraient difficilement mener à bien ces projets, notamment les équipements les plus importants. La conséquence de cette mécanique du financement croisé conduit alors à une responsabilité éclatée de la décision qui ne permet pas la meilleure lisibilité de l'action : ce système contribue de fait à réduire la clarté des obligations de chacun mais aussi des moyens mis en œuvre. Aussi, cette mécanique de l'implication plurielle dans l'exercice de la compétence et de son corollaire, le financement croisé, introduit un voile quant à la compréhension des choix⁸⁷ qui conduit alors le plus

86. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *Journal officiel*, 9 janvier 1983, pp. 215-231 et loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *Journal officiel*, pp. 2286-2299.

87. 77% des personnes interrogées considèrent comme essentielle ou importante une meilleure information des citoyens sur le fonctionnement et les missions des collectivités locales. Voir sondage CSA Opinion/ Cap'Com : la communication des collectivités locales, relais de la citoyenneté, 19-20 novembre 1997.

souvent à comprendre que la population se retourne vers l'échelon dont elle se sent le plus proche, c'est-à-dire la commune, pour essayer de trouver la réponse aux questions qu'elle se pose⁸⁸. Cette pratique et la mécanique financière qui en découle induit *de facto* une dilution de la responsabilité. Ce constat, lié à l'irresponsabilité qui en découle, est encore plus problématique au regard de la démocratie locale lorsqu'un des partenaires ne respecte pas les termes du contrat. *In fine*, si le financement croisé peut effectivement permettre de développer certains projets, il faut aussi reconnaître que cette technique débouche sur des coûts de transaction dont le coût marginal peut se révéler extrêmement élevé. Cette économie de la transaction publique croisée, qui dépend exclusivement des divers détenteurs du pouvoir représentatif local, peut certes permettre de légitimer l'action de chacun d'entre eux mais se traduit par des coûts de gestion élevés dont le citoyen-contribuable n'est guère informé⁸⁹.

En second lieu, cette cogestion des compétences induit une gestion du temps qui est subi, dans la mesure où les partenaires de la contractualisation se situent sur des horizons temporels différents⁹⁰. Chaque partenaire inscrit son action dans une logique temporelle qui ne recouvre que très rarement celle

88. À cet égard, il est intéressant de relever, à titre d'exemple, la connaissance dont disposent les français au sujet de leurs impôts locaux. L'enquête menée par le Crédit Local de France (Crédit Local de France/SOFRES, *Les français et les impôts locaux*, novembre 1996) montre que 70% de l'échantillon interrogé pense que c'est la commune qui dépense l'argent des impôts locaux, ce qui s'inscrit en contradiction avec la réalité des dépenses des APUL : les communes réalisent moins de 50% des dépenses du secteur local (*Finances locales : la décennie de la décentralisation*, Paris, Crédit Local de France, 1994, p. 93). Cette réponse spontanée confirme bien le phénomène observé au moment de l'envoi des feuilles d'imposition aux contribuables locaux qui, dans leur immense majorité, imputent l'augmentation des impôts locaux, alors que la somme globale qui leur est demandée est redistribuée entre les différentes collectivités locales ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à la seule commune. Parallèlement, cette réponse atteste bien du fait qu'au sein du local, la commune occupe une place prépondérante dans la représentation collective, compte tenu de la proximité qui est la sienne avec la population; d'où la tentation permanente de se retourner vers elle pour résoudre chacun de ses problèmes.

89. La gestion du plan départemental des déchets ménagers et assimilés du département de l'Oise est éclairante à ce sujet. Le Conseil général de l'Oise a décidé, suite aux études menées, de ne pas participer à la mise en œuvre du plan départemental, alors que depuis 1990 un groupe de travail déchets avait été constitué entre l'Etat et cette collectivité locale : "*juridiquement, les choses sont très claires. Le conseil général n'a aucune compétence en matière de traitement*" (Débat d'orientations budgétaires de 1995, Rapport du Président au Conseil général). Le désengagement du Conseil général de l'Oise correspond bien à cette dilution de la responsabilité qui résulte de l'imbrication des compétences dans la mesure où le Code général des collectivités territoriales prévoit bien cette possibilité d'intervention d'un Conseil général : "*les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages*".

90. Les contrats de plan Etat-région, et plus particulièrement la troisième génération de ceux-ci sont une des illustrations les plus pertinentes du non-respect de ces obligations contractuelles. Ces contrats de plan sont marqués par des retards importants, qu'il sera difficile de combler, quant aux taux d'exécution des engagements de l'Etat. Voir le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification : rapport de Jean Billet, Conseil Economique et Social, 9 juin 1997.

des autres contractants. Or, cette gestion différenciée du temps des contractants traduit le fait que la logique de l'imbrication des compétences prévaut sur celle de l'osmose, comprise comme caractéristique de la mise en œuvre d'un véritable projet. Ce qui conduit alors à analyser cette contractualisation différenciée comme une possibilité d'accéder à des sources de financement, ni plus, ni moins, dans la mesure où, la mise en commun du temps — caractéristique de l'élaboration d'un projet commun et de mise en commun d'une culture propre — n'est jamais atteinte : il s'agit avant tout d'accéder à des financements et de ne pas laisser passer cette opportunité. Une approche aussi rationnelle de la contractualisation, mais limitée dans sa dimension de projet entre les partenaires locaux⁹¹ induit que la maîtrise du temps par un des partenaires constitue un des éléments cardinaux de la contractualisation⁹². Cette maîtrise du temps, et donc de la forme que recouvrira cette logique de contrat imbriqué, se situera, à bien des égards, à la limite de la tutelle d'une collectivité sur une autre⁹³. Enfin, ce mode de gestion conduira à construire cette contractualisation de façon confidentielle quant à son élaboration. Seul le résultat de cette négociation sera rendu public et présenté comme une réussite, car permettant de mettre en œuvre tel ou tel projet aux résultats immédiats : le faire prendra le pas sur l'agir, au sens où le débat comme condition nécessaire de la démocratie locale aura été banni. Ceci s'inscrit en contradiction

91. La mise en œuvre de la politique de la ville peut constituer une illustration idoine de cette vision restrictive du projet qui réside dans le fait que cette politique a atteint rapidement sa limite dans des procédures budgétaires essentiellement fondées sur un droit de tirage des organismes de missions dans les budgets des ministères qui s'emploient à en minimiser les effets et la portée interministérielle, in "Urbanisation et citoyenneté dans les grandes agglomérations", Rapport du Conseil économique et Social présenté par Laurence Douvin, 4 juillet 1996.

92. La mise en œuvre concrète de la politique des pays constitue à cet égard un bon exemple de ce que peut recouvrir la maîtrise du temps en termes de pouvoirs. Alors que la loi d'orientation du 4 février 1995 fixe deux objectifs quant à la mise en place des pays, le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux d'un territoire mais aussi doit servir de cadre à la coordination des actions de l'Etat, "le pays est sorti des préoccupations des administrations au début de l'année 1996 ; les services de l'Etat ont cru percevoir, à tort ou à raison, une large rétrogradation de l'aménagement du territoire dans la liste des priorités politiques du moment" in *Rapport sur la politique de pays* présenté par Kotas Michel, Paris, janvier 1997. Le rôle subsidiaire et l'action en pointillé des services de l'Etat dans la mise en œuvre de cette démarche tend à montrer que la gestion du calendrier est un des points essentiels d'une bonne contractualisation.

93. Ce qui s'inscrit en totale contradiction avec l'article 2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *Journal officiel* du 9 janvier 1983, pp. 215-230. L'argumentation qui consiste à affirmer que chaque collectivité est libre de s'engager dans cette contractualisation pour justifier le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre mis en avant, notamment dans les politiques d'aménagement du territoire menée par les conseils régionaux vis-à-vis des structures intercommunales, doit être restitué à sa juste valeur. Dans la mesure où la décentralisation s'inscrit principalement dans une dimension de gestion, et non de projet politique, le principe de réalité s'impose aux autres contractants dans la mesure où le faire prend le pas sur le reste. Ceci découle justement d'absence de véritables scènes décentralisées de discussion des enjeux de cette contractualisation qui conduit à caractériser ces contractualisations de techniques où l'expertise finit toujours, à un moment ou un autre, à préférer des solutions de compromis qui permettent d'optimiser les contraintes locales.

avec une bonne pratique de la démocratie locale, dans la mesure où *“cet éclatement institutionnel empêche de fait l'existence de véritables scènes décentralisées de négociation et de délibération”*⁹⁴.

Aussi, l'imbrication des compétences et des financements qui en résultent peut alors conduire à parler de la décentralisation comme une *“cathédrale inachevée”*⁹⁵ dont la lecture et la gestion obéissent à une complexité qui s'inscrit en opposition à la lisibilité et à la responsabilité de l'action publique. Cette complexité découle de la mise en œuvre de la décentralisation issue des lois de 1982-1983 qui n'a justement pas eu pour objectif de remettre en question les équilibres institutionnels sur lesquels était fondé le fonctionnement de l'Etat français⁹⁶. La relation centre-périphérie telle qu'issue des lois de décentralisation peut être caractérisée de centripète⁹⁷, correspondant dans son essence à des transferts de gestion, puisque correspondant exclusivement à des délégations de l'Etat unitaire. De cette décentralisation de gestion découlent deux conséquences importantes eu égard à la possibilité de mettre en œuvre une démocratie locale sur un territoire, à savoir la possibilité d'élaborer un véritable projet politique mais aussi rompre avec la schizophrénie de notre organisation administrative. Ce qui pose la question de la possibilité de construire la démocratie locale.

IV - CONSTRUIRE LA DÉMOCRATIE LOCALE

A) *La démocratie locale ne peut se fonder que sur l'existence d'un projet politique*

La démocratie, fut-elle locale ne peut s'organiser qu'à partir d'un espace propre au politique, qui se différencie très nettement d'une démocratie gestionnaire, telle qu'issue des lois de décentralisation de 1982-1983 qui n'ont pas fondamentalement remis en cause le mode de décision qui s'y rattache : *“la nécessité de construire ou de reconstruire les villes, d'équiper le pays, a mobilisé pendant vingt ans, les hommes, administrateurs élus ou administrateurs nommés... L'œuvre d'équipement ainsi réalisée est remarquable : elle touche à son terme. La rançon de cette efficacité a été un certain retrait de la démocratie ; information insuffisante, délibérations trop rapides, décisions autoritaires. Et donc les populations marquent un certain désintérêt à l'égard des assemblées locales, cependant lieu d'élection de la plus vivante et la moins*

94. Tenzer (N.), “Deux pas en avant, un pas en arrière ?” in *Pouvoirs locaux*, n° 33, Juin 1997.

95. *Le Monde*, 4 mars 1997.

96. Friedberg (E.), “Il faut accompagner le polycentrisme naissant de la société française”, in *Pouvoirs Locaux*, n° 29, juin 1996.

97. Sur ce point, voir Chevallier (J.), in CURAPP, *Centre, périphérie, territoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978, pp. 115 et s.

*politicienne des démocraties*⁹⁸. La fonction du politique ne consiste pas à optimiser des contraintes afin de gérer au mieux — le faire — mais bien de produire une norme, incertaine, c'est-à-dire de délibérer sur ce que doit être la justice, afin de donner un sens à la délibération — l'agir —. Or, une démocratie de gestion ne peut fonder un projet politique et donc permettre l'émergence d'un véritable espace de débats contradictoires sur le politique. Aussi, la mise en œuvre d'une véritable démocratie locale requiert la possibilité de confier au local l'édition d'une norme — et de mettre en œuvre de véritables politiques locales — permettant ainsi de reconnaître une diversité dans la production de celles-ci et donc de droits à l'expérimentation⁹⁹. A cet égard, une lecture comparée des expériences étrangères peut s'avérer riche de sens pour comprendre ce que pourrait recouvrir cette autonomisation politique du local en France. Le titre VIII de la Constitution espagnole du 27 juin 1978 qui organise les rapports entre l'Etat central et les collectivités décentralisées (provinces et communautés autonomes) s'avère riche de sens quant à la possibilité de construire une véritable décentralisation politique. De même, et plus récemment, les statuts d'autonomisation du Pays de Galles et de l'Ecosse au Royaume-Uni¹⁰⁰ adoptés par référendum, permettent notamment au parlement mono-caméral écossais, de voter des lois qui seront propres à l'Ecosse dans des domaines de compétences strictement encadrées — le parlement de Westminster restant tout de même seul souverain — tout en ayant la possibilité de moduler l'impôt sur le revenu¹⁰¹. Le fait de perdurer dans une décentralisation organisée autour de la délégation de fonctions de gestion conduit à observer notre organisation locale comme un objet de curiosité historique, au regard des évolutions institutionnelles qui se produisent chez nos voisins européens mais, bien plus encore, permet de mesurer le décalage qui existe par rapport aux attentes de la population : la réalité économique, sociale, culturelle qui forme un tout coexiste difficilement avec une géographie administrative cloisonnée¹⁰².

Aussi, revenir aux sources de la République pour construire une véritable décentralisation politique ne doit donc pas être systématiquement compris comme une remise en cause de l'Etat unitaire, tel qu'issu de la Révolution française, bien au contraire : favoriser l'autonomie politique du local peut permettre à la fois au local d'élaborer un véritable projet politique, qui lui fait cruellement défaut actuellement et empêche, de ce fait, la pleine implication citoyenne qu'il requiert tout en permettant à l'Etat de se recentrer sur ses véritables missions de régulation et de cohésion de l'ensemble de la société.

98. Rapport "Vivre ensemble", Paris, La Documentation française, 1976, p. 277.

99. *La décentralisation : messieurs de l'Etat, encore un effort*, Les rapports du Sénat, n° 239, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mars 1997, p. 115.

100. *Le Monde*, 26 juillet 1997, p. 2.

101. Voir à ce sujet Leruez (J.), "Le chantier des relations centre-périphérie : l'exemple de l'Ecosse" in *Pouvoirs Locaux*, n° 35, décembre 1997 où l'auteur explique que l'écart de participation entre les référendums écossais et gallois s'explique par la "fadeur" du projet gallois qui découle de l'absence de pouvoirs législatifs et fiscaux de l'assemblée régionale galloise.

102. Commissariat général du plan, *Cohésion sociale et territoires*, op. cit., p. 107.

C'est pourquoi, le dépassement de la division entre Girondins et Jacobins est une des conditions de mise en œuvre d'une véritable implication citoyenne au niveau local : cela doit permettre l'émergence de projets politiques, et donc susciter de véritables débats contradictoires que la décentralisation gestionnaire n'autorise pas¹⁰³.

B) Rompre avec la schizophrénie des échelles de décision

Par ailleurs, la mise en œuvre de la démocratie locale suppose de dépasser la schizophrénie des élus, qui sont conscients que la démocratie est en voie d'implosion mais qui se refusent à l'adoption d'autres échelles¹⁰⁴ : "le pays et ses habitants ont changé sans que les institutions, le système fiscal ou les régimes de protection sociale, les modes d'organisation économique, sociale et spatiale de notre société évoluent suffisamment et à temps pour éviter de nouvelles fractures sociales"¹⁰⁵. Le débat qui s'est instauré sur la notion de "pays", suite à la promulgation de la loi d'orientation du 4 février 1995 est révélateur de cette situation. Le pays, conçu comme "un nouveau territoire de référence permettant à l'Etat de redéfinir les missions dont il a la charge, puis de couvrir en partenariat avec les collectivités territoriales et dans le respect des lois de décentralisation, les besoins traditionnels et un certain nombre de besoins nouveaux"¹⁰⁶, connaît une mise en œuvre institutionnelle difficile¹⁰⁷, qui contraste avec le succès que connaît ce concept et l'utilisation qui en est faite localement¹⁰⁸. Le débat qui s'est engagé dans l'ordonnancement des réformes entre d'une part, la politique d'aménagement du territoire, dont dépend étroitement la politique des pays, et d'autre part, la réforme de l'intercommunalité (ces deux réformes ayant d'ailleurs comme matrice commune la loi d'orientation du 4 février 1995) est révélateur de cette divergence quant à la réponse qu'il convient d'apporter à la mise en œuvre d'une nouvel-

103. Il est intéressant à cet égard d'analyser le contenu des programmes développés au cours des scrutins régionaux pour mesurer les effets de cette décentralisation gestionnaire : faute de véritable projet, les enjeux du débat portent sur des considérations nationales. L'absence de véritables débats au cours de ces scrutins — autre que le grand classique droite-gauche — découle directement du fait que le local de gestion n'a pas la capacité de mettre en œuvre un véritable projet politique, ce qui induit comme conséquence que la décentralisation française n'est pas adulte dans ses scrutins locaux [Voir à ce sujet Balligand (J.-P.), "Revenir à l'essence républicaine de la décentralisation" in *Pouvoirs Locaux*, n° 35, décembre 1997]. Voir aussi "le faux nez des élections régionales", *Le Monde*, 4 mars 1998, pp. 1 et 14.

104. Cuillandre (F.) et Uguen (J.-L.), "La schizophrénie du citoyen-contribuable", *Pouvoirs locaux*, n° 32, Mars 1997.

105. Exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, *La Gazette*, 23 mai 1994, p. 7.

106. Leurquin (B.), *La France et la politique de pays*, Paris, Syros/CNFPT, 1997, p. 29.

107. Le rapport sur la politique des pays présenté par Michel Kotas est à cet égard instructif quant à la lenteur d'adaptation que manifestent les différentes administrations de l'Etat vis-à-vis de cette ambition politique d'aménagement du territoire.

108. *Le Monde*, 16 janvier 1997, l'émergence des pays bouleverse l'organisation du territoire et *Le Monde*, 1er octobre 1997, 250 pays ont déjà été recensés sur l'ensemble du territoire.

le organisation administrative. En indiquant sa volonté de revisiter la loi d'orientation du 4 février 1995, le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement souhaite que ce texte législatif serve d'axe régulateur à un certain nombre d'autres textes sectoriels qui répondraient aux objectifs exprimés dans cette loi de cadrage¹⁰⁹, afin de rendre sécantes des démarches qui ne font actuellement que coexister¹¹⁰. Figure notamment comme ambition de développer plus encore la notion de pays, en offrant la possibilité, en parallèle aux contrats de plan Etat-régions, de mettre en place des contrats Etat-Pays et Etat-agglomération¹¹¹, et de participer, sur la base d'une charte de territoire au processus d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Bien entendu, au-delà de ce nouveau mode opératoire de la contractualisation territoriale qui inclurait les agglomérations et les pays se profile une nouvelle organisation du territoire qui pose *in fine* la question de l'existence même du département¹¹², ou à tout le moins, de la vocation que doit recouvrir cet échelon administratif¹¹³.

Les fortes résistances manifestées par le ministre de l'Intérieur¹¹⁴ quant à l'ordonnancement des réformes pourraient laisser croire qu'il s'agit d'un problème relevant exclusivement de la science administrative, c'est-à-dire d'organisation des pouvoirs alors que justement les enjeux de cette nouvelle organisation du territoire, et les conséquences qui en découlent en termes de compétence et de répartition des pouvoirs sont éminemment politiques¹¹⁵. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler ce que Mirabeau déclarait à l'Assemblée constituante : *"je voudrais une représentation dont l'objet ne fût pas seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rappro-*

109. Déclaration du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, *Journal officiel*, Débats parlementaires du Sénat, Séance du vendredi 5 décembre 1997, p. 4669.

110. Voynet (D.) in *Intercommunalités*, n° 9, janvier 1998.

111. *Le Monde*, 5 novembre 1997, p. 16 et *Le Monde*, 17 décembre 1997.

112. A titre d'exemple, pour illustrer à la fois la nécessité de trouver des échelles pertinentes pour mettre en place les politiques publiques mais aussi l'opacité des solutions proposées (à travers la création d'un nouvel établissement public) voir la proposition de loi tendant à favoriser la coopération entre la région et les départements présentée par Adrien Zeller, Assemblée Nationale, 3 février 1998, n° 660.

113. Voir notamment Balligand (J.-P.), *Pour un acte II de la décentralisation et de développement d'un territoire solidaire*, 37 p., mars 1997.

114. "Il a été suggéré de pousser un certain nombre d'idées, par exemple de renforcer les agglomérations ou les pays. Je tiens à vous préciser que cette loi interviendra en son temps. La loi d'aménagement du territoire ne sera pas soumise au Parlement avant le mois de juin, mais, de toute façon, je déposerai auparavant le projet de loi sur l'intercommunalité : ce dernier devra régler les modalités pratiques qui permettront d'avancer, notamment sur la voie de l'intercommunalité, qu'il s'agisse des agglomérations ou du reste du territoire". Déclaration du ministre de l'Intérieur, *Journal officiel*, Débats parlementaires du Sénat, Séance du mardi 2 décembre 1997, p. 4446.

115. Jacques Lévy attribue cette résistance aux professionnels de la politique peu désireux de prendre des risques en perturbant leurs clientèles habituelles. Néanmoins, cette absence d'ambition administrative a un coût démocratique : si les citoyens ne se prononcent pas sur des problèmes essentiels, d'autres vont s'y atteler, hors démocratie. (J.), "Politique égale géographie", *Le Monde*, 7 mai 1997, p. 15.

*cher l'administration des hommes et des choses, et d'y admettre un plus grand concours de citoyens*¹¹⁶. Ce rapprochement, conçu comme dépassement du parallélisme qui caractérise le travail législatif suppose de rendre une véritable dimension politique à ces réformes, comme dépassement de la confidentialité technique qui entoure cette nouvelle architecture territoriale. Il en va tout simplement de la possibilité de construction d'une démocratie locale.

Rompre avec la schizophrénie des élus locaux quant à l'organisation administrative actuelle du local mais aussi favoriser la mise en place d'une véritable décentralisation permettant l'émergence d'un projet politique sont des conditions nécessaires pour établir une démocratie locale qui ait un sens. Néanmoins, pour retrouver le sens de la démocratie locale, il faut considérer que celle-ci n'est pas une donnée naturelle, historique mais qu'elle doit être l'objet d'un processus, ce qui implique la mise en avant d'une citoyenneté élargie mais aussi l'institution d'espaces de délibération.

C) La démocratie locale ne correspond pas à un état naturel

La communauté politique locale ne doit donc pas être appréhendée comme une donnée objective : la démocratie locale doit devenir le paradigme suivant lequel il s'agit de comprendre comment nous pouvons devenir acteurs de la construction perpétuelle de notre histoire, comprise comme l'interrogation récurrente de ce que nous avons à faire ensemble. Dans cette perspective, la démocratie locale n'est plus une donnée historique — il n'existe pas une démocratie locale qui soit naturelle — mais comme un processus de construction de cette histoire : aussi, il ne s'agit plus seulement de poser cette démocratie locale en termes de droits mais aussi comme l'édification perpétuelle d'une communauté qui s'interroge de façon récurrente sur son devenir. Chacun d'entre nous s'interroge sur le sens du nous, c'est-à-dire sur les possibilités de réalisation de cette communauté. Ce qui suppose alors de rompre radicalement avec la position de spectateur dans laquelle la population se trouve enfermée dans un système fondé exclusivement sur la représentation et la procédure : or, l'élection et la procédure ne sont que des faits ponctuels — des artefacts espacés — qui ne permettent pas de mettre en œuvre une démocratie locale comprise comme un processus et non comme un état.

C'est pourquoi, l'inscription dans la durée de la démocratie locale permet de redonner un sens commun et de dépasser l'intersubjectivité dans laquelle la population se trouve, à condition que les institutions locales, prises dans leur ensemble, jouent ce rôle : chaque institution locale, plus précisément, chaque communauté locale, doit construire sa démocratie et ne pas se référer ou s'en tenir à une version minimaliste des règles de droit. Plus précisément, cette

116. Mirabeau, "Second discours sur la nouvelle division du Royaume, 3 novembre 1789", *Archives parlementaires*, Tome IX, p. 659.

hypothèse signifie que ce sont les institutions locales qui doivent réintroduire le social dans l'esprit du sujet¹¹⁷, la définition du social devant être trouvée dans chacune des communautés locales qui composent le territoire. Cette construction revêt par essence une pratique multiforme qui ne peut être codifiée.

D) La citoyenneté élargie

Cette nécessité de réintroduire le social au sein de la construction de la démocratie locale correspond à une attente de citoyenneté de la population. Une récente enquête d'opinion¹¹⁸ apporte des éclairages intéressants sur la volonté d'implication citoyenne de la population : 66% des sondés seraient prêts à participer à des actions citoyennes au niveau local si les associations et structures locales avaient davantage de pouvoir, ce qui est corroboré par l'analyse des réponses suivantes : 92% des sondés souhaiteraient être davantage consultés, de même que 85% des personnes constituant l'échantillon considèrent comme important ou essentiel de mettre en place et de financer des projets qui favorisent la participation des citoyens à la vie publique locale. Il existe donc une véritable demande de participation à la vie locale, et ce d'autant plus que le vote, caractéristique essentielle de la démocratie n'arrive qu'en troisième position pour définir ce qu'est un bon citoyen. L'appartenance à un syndicat, à une association ou *a fortiori* à un parti politique n'étant plus désormais une des actions essentielles pour définir un bon citoyen (avec respectivement 32%, 46% et 20% des réponses apportées) alors que 73% de l'échantillon considère que la mobilisation sur un problème local et la participation à une manifestation d'intérêt local est une bonne définition de la citoyenneté. Aussi, cette enquête d'opinion, avec toutes les limites que peut recouvrir ce type d'exercice, atteste de la volonté de la population locale de participer à la scène locale, à condition qu'on lui en donne les moyens. La citoyenneté aujourd'hui se définit plus par une volonté d'approfondir la démocratie de substance¹¹⁹ et donc, d'élargir le champ qui précède et accompagne la délibération de la démocratie représentative. Cette volonté d'implication citoyenne induit alors deux conséquences importantes quant à la possibilité de construction de cette démocratie locale : la mise en œuvre d'une citoyenneté élargie mais aussi l'invention d'espaces de délibération.

E) La mise en œuvre d'une citoyenneté élargie

En premier lieu, il faut bien admettre qu'une des raisons de la désaffection croissante pour l'action publique est "*l'éloignement du citoyen, non seulement*

117. Voir Descombes (V.), *Les institutions du sens*, Paris, Les Editions de Minuit, 1996, pp. 293 et s.

118. Sondage CSA Opinion/ Cap'Com : la communication des collectivités locales, relais de la citoyenneté, 19-20 novembre 1997.

119. Chevallier (J.), *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 149.

du processus d'élaboration des décisions, mais encore de leur mise en œuvre par les assemblées délibérantes¹²⁰. Ce qui signifie que la mise en place d'une démocratie locale fondée sur une implication des citoyens présuppose de ne pas recourir à la citoyenneté accidentellement, c'est-à-dire de s'appuyer sur cette thématique circonstanciellement. Au risque d'être incantatoire, l'implication du citoyen doit être un processus. Cette mise en mouvement citoyenne — garante d'un processus de démocratie locale — ne doit pas être considérée comme une figure imposée et donc accidentelle — au risque d'aboutir à une désaffection et une incompréhension des politiques publiques. Le citoyen présente une unité¹²¹ dont la prise en compte est essentielle dans l'élaboration de la décision : le contribuable, le citoyen, la personne privée, l'usager sont autant de facettes d'un seul et même individu qui va se caractériser par une unité de son comportement et des actions qu'il entreprendra : il ne parcellisera pas son comportement sur mesure, c'est-à-dire en fonction des multiples attentes des représentants, mais se manifestera par une unicité d'action. Mettre en place une implication citoyenne de circonstance risque alors de se retourner contre les promoteurs de cette démocratie locale, dans la mesure où l'implication citoyenne doit embrasser la pluralité des politiques mises en œuvre, au risque d'engendrer un repliement de l'individu sur lui-même, et de voir disparaître l'acteur : *"ce que les citoyens ont si volontiers épousé dans cette intronisation-restauration de l'indépendance du for privé, c'est la promotion de la posture du spectateur ou de l'analyste au détriment de celle de l'acteur ou du militant"*¹²². De plus, si un rapport d'autorité caractérise la démocratie, celui-ci suppose que cette autorité soit *"fondée sur l'adhésion de ceux qui lui sont soumis et demeure compatible avec leur liberté"*¹²³. L'adhésion qui découle de la mise en œuvre d'une citoyenneté élargie peut alors seule permettre l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. Comme le reconnaît explicitement un rapport parlementaire au sujet de la mise en œuvre des politiques dans le domaine des déchets, *"le caractère technocratique des démarches prescrites, qui ne laissent qu'un rôle passif à l'usager ou au citoyen, n'incite guère à la recherche de solutions imaginatives et adaptées aux attentes actuelles"*¹²⁴. La politique publique pour atteindre ses objectifs doit intégrer les préoccupations de la population et les associer dans la décision, et ce dans la mesure où c'est elle qui utilisera cette politique ou non. C'est pourquoi,

120. *Décentralisation : l'âge de raison*, Commissariat général du plan, Groupe décentralisation et perspectives présidé par Martine Buron, Le Moniteur/La Documentation française, Paris, 1993, p. 26.

121. *"Il ne faut donc pas, je crois, concevoir l'individu comme une sorte de noyau élémentaire, atome primitif, matière multiple et muette sur laquelle viendrait s'appliquer, contre laquelle viendrait frapper le pouvoir, qui soumettrait les individus ou les briserait... L'individu est un effet du pouvoir et il est en même temps, dans la mesure même où il en est un effet, le relais : le pouvoir transite par l'individu qu'il a constitué"* in Foucault (M.), *Il faut défendre la société*, Paris, Hautes Etudes/Gallimard/Seuil, 1997, p. 27.

122. Gauchet (M.), *La révolution des pouvoirs*, Paris, Gallimard, 1995, p. 39.

123. Burdeau (G.), *La démocratie*, Paris, Points Seuil, 1990, p. 15.

124. Rapport d'information n° 3380, *Déchets ménagers : pour un retour à la raison* présenté par Ambroise Guellec, Assemblée Nationale, 1997, p. 6.

cette citoyenneté élargie suppose alors de s'inscrire en contradiction avec la vision platonicienne du rapport entre les représentants et les citoyens, fondée sur une conception d'autorité et l'exécution des ordres¹²⁵, rendant impossible le développement de l'action — condition essentielle d'une démocratie locale et de l'implication des membres de cette communauté.

F) *L'invention d'espaces de délibération*

En second lieu, à partir du moment où l'implication citoyenne est recherchée par les institutions, cela suppose de créer des espaces de délibération afin de permettre l'émergence de l'action contradictoire : *“le concept de démocratie fondé sur la théorie de la discussion suppose l'image d'une société décentralisée qui crée toutefois, au moyen de l'espace public politique, une arène spécialement chargée de percevoir, d'identifier et de traiter les problèmes intéressant la société dans son ensemble”*¹²⁶. Plusieurs expériences ont été tentées dans ce sens, afin de favoriser ces espaces de discussion collective : création de maisons de quartier, mise en place d'un conseil communal d'habitants aux affaires de la cité, formation d'habitants aux affaires de la cité, maison du citoyen sont autant d'illustrations — non limitatives — des actions qui ont été entreprises au cours de ces dernières années pour permettre l'émergence d'une scène de délibération locale. Au-delà des nécessaires limites qui peuvent être mises en évidence pour chacune de ces actions, il s'agit bien de créer un espace de discussion, dont les formes doivent être propres à chacune des communautés citoyennes : il ne peut y avoir d'institutionnalisation de la démarche, dans la mesure où, à chaque fois, il faut répondre à des besoins locaux et s'adapter à des situations chaque fois différentes. Néanmoins, ces scènes délibératives présentent comme caractéristique commune d'être un espace où l'essence du projet doit être la confrontation des discours. L'apprentissage de cette contradiction du discours — acte essentiel qui permet d'élaborer des références communes, le sens du nous — et la production qui en découle, doit servir d'axe régulateur à la démocratie représentative, dans les choix que celle-ci doit ensuite effectuer. Ces espaces de délibération collectifs, pour trouver un sens, ne doivent pas obéir à une gestion du temps ou des sujets abordés qui soient à géométrie variable, mais bien s'inscrire dans un processus continu. La scène délibérative telle qu'exposée ne doit pas être occasionnelle, tant dans ses lieux que dans sa gestion dans le temps. Pour que ces espaces puissent susciter l'adhésion, cela suppose aussi de poser comme principe que rendre la parole au citoyen à travers ces espaces de discussion n'a pas pour finalité de substituer la démocratie substantielle à la démocratie représentative, bien au contraire : la démocratie de substance doit servir d'axe régulateur aux représentants de la démocratie quant à la prise en compte des besoins de la population. Mais la mise en place de cet axe régulateur, ne

125. Platon, *Le politique*, in *Oeuvres complètes*, Paris, La Pléiade, 1990.

126. Habermas (J.), *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, p. 326.

pourra être perçu comme tel, qu'à la condition de s'inscrire dans une démarche horizontale. Il s'agit d'un véritable changement comportemental dans la mesure où la création de ces scènes de délibération doivent conduire à démocratiser la pratique administrative locale. D'où l'importance de savoir écouter les questions au lieu de se retrancher derrière le primat de la technique.

A la mise en place de ces scènes de délibération peuvent alors être corrélés des principes de gouvernement plus souples, définis par le concept de gouvernance compris comme "*l'idée — ou l'intention — d'une gestion locale souple, stratégique et négociée, basée sur une approche pluri-rationnelle combinant des logiques publiques et privées et attentive à l'évolution des besoins des citoyens*"¹²⁷. La gouvernance exprime l'idée suivant laquelle il s'agit de mettre en œuvre une véritable ingénierie contractuelle afin de faire converger des intérêts qui à un moment ou à un autre sont nécessairement communs.

Néanmoins, la gouvernance et la mise en place de scènes de délibération supposent dans le même temps que l'ensemble des questions ayant trait à la communauté puisse y être abordé, y compris la nécessaire évaluation des politiques publiques mises en œuvre. La démocratie locale ne peut trouver tout son sens qu'en sortant d'une logique d'imputation propre au faire, qu'à la condition d'engendrer une itération réflexive de la communauté : l'évaluation qui a "*pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés*"¹²⁸ doit y concourir, ce qui passe par une mise en commun du sens de l'action, qui ne repose pas nécessairement sur des critères statistiques.

127. Rangeon (F.) in *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 100.

128. Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *Journal officiel* du 24 janvier 1990, pp. 952-953.