

DÉMOCRATIE LOCALE : CHANGEMENT D'HORIZON ?

Martin Vanier

Editions Esprit | *Esprit*

2015/2 - Février
pages 109 à 118

ISSN 0014-0759

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-esprit-2015-2-page-109.htm>

Pour citer cet article :

Vanier Martin, « Démocratie locale : changement d'horizon ? »,
Esprit, 2015/2 Février, p. 109-118. DOI : 10.3917/espri.1502.0109

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Esprit.

© Editions Esprit. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Démocratie locale : changement d'horizon ?

Martin Vanier*

DANS le débat qu'ils présentent dans ce même numéro d'*Esprit*¹, les géographes Daniel Béhar et Jacques Lévy s'accordent au moins sur un point : le caractère irréductiblement territorial de la démocratie. « Un territoire borné par des frontières est la condition d'existence de la cité. On peut améliorer et enrichir le découpage, on ne peut pas le supprimer » (J. Lévy) ; « Oui, la condition d'exercice du politique est le périmètre. Il est difficile d'imaginer une représentation politique fondée autrement que sur un mode électif circonscrit » (D. Béhar). Le rabattement du démocratique sur le territorial serait-il notre horizon définitif, ne laissant aucune perspective à d'autres spatialités du politique ? Le territoire est un espace socialement approprié et délimité, soit, mais en tant que phénomène social, ses limites ne sont-elles précisément pas de devoir toujours en avoir ? Et les limites ontologiques du territoire n'expliquent-elles pas les limites croissantes de la démocratie locale, pour une société devenue mobile ?

L'épuisement démocratique et le désenchantement qui s'ensuit ne font pas de doute, et la démocratie locale n'échappe pas à cette obsolescence. Plus le monde devient monde, global, ouvert, liquide, et plus le politique s'identifie au(x) territoire(s), cette garantie d'ancrage qui permet d'isoler et de revendiquer des intérêts collectifs, au nom desquels énoncer des contrats sociaux, des régulations,

* Professeur de géographie à l'université de Grenoble, membre de la coopérative conseil Acadie.

1. « Y a-t-il une bonne échelle locale ? », p. 96.

des solidarités, dans une cascade de territoires emboîtés. Or plus le monde devient monde, et plus l'exercice des droits et devoirs de chacun déborde les assignations territoriales auxquelles renvoie la démocratie par le vote. Les territoires du politique prétendent stabiliser et incarner des intérêts sociaux qui se construisent, eux, de plus en plus dans la mobilité, la circulation, les flux, les réseaux et leurs nœuds. Cette contradiction traverse toutes les échelles. Elle bouscule l'ordre international des souverainetés nationales désormais contestées². Elle met la construction européenne en quête de stratégies à géométrie variable. Comment le local pourrait-il prétendre échapper à ce changement profond d'horizon par lequel le défi politique et démocratique outrepassa la stricte construction territoriale ?

L'épuisement démocratique territorial

Depuis des décennies, la France tente de réenchâter les territoires – et la démocratie avec eux – en les réassemblant, comme si tout n'était au fond qu'affaire de périmètres. Mais pendant ce temps, inexorablement, la crédibilité politique des territoires s'érode et l'entrée dans la décentralisation, grande conquête démocratique des années 1970-1980, a marqué le début paradoxal et cruel de cette érosion.

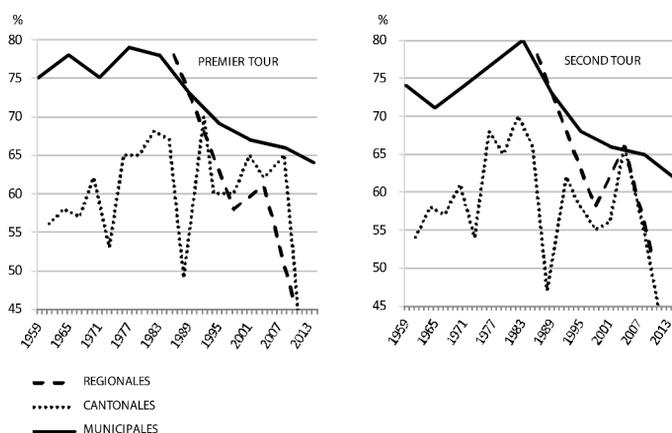


Fig. 1 – Taux de participation aux élections locales sous la V^e République

2. Bertrand Badie, *la Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995, et *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

Certes, d'Alain Touraine³ à Marcel Gauchet⁴ et d'Antonio Negri⁵ à Emmanuel Todd⁶, on n'a pas fini de débusquer les causes multiples de ces courbes descendantes, qui sont les mêmes que pour les scrutins nationaux. En outre, on ne résumera pas l'exercice démocratique à la seule pratique électorale, et la crise du politique à la montée de l'abstention. Reste que l'alerte abstentionniste – gravissime pour les régions, chaotique pour les départements, inquiétante pour les communes – pose une question fondamentale : le territoire est-il encore le cadre et le vecteur naturel et exclusif de la démocratie, en particulier de la démocratie locale ? Trois raisons invitent à en douter.

Quand le local déborde le territorial

La première raison est que le territoire, en tant que forme politique, donc scène démocratique, continue de laisser entendre que l'espace des problèmes est aussi celui des solutions, ce qui est pourtant de moins en moins le cas. Jusque dans les années 1970, on pouvait encore estimer que confier un mandat et des impôts locaux à un pouvoir de proximité permettait d'espérer en retour des réponses significatives à des enjeux vécus localement – non sans un solide adossement aux ressources de la République via une attentive régulation croisée entre notables du cru et représentants de l'État⁷. Autrement dit, les questions locales et les réponses locales tenaient alors dans le même périmètre territorial, au point de considérer comme équivalents le local et le territorial.

Mais « local » n'est plus le synonyme de « territorial » : entre eux deux se sont infiltrées des mobilités de tous ordres qui dissocient radicalement le périmètre des problèmes (ou effets) de celui des solutions (au moins si elles procèdent d'un saisissement des causes⁸). Il s'en suit une séparation de plus en plus profonde entre l'espace de vie du citoyen et l'espace politique d'expression de

3. Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

4. Marcel Gauchet, *l'Avènement de la démocratie*, tome I : *la Révolution moderne*, Paris, Gallimard, 2007 ; tome II : *la Crise du libéralisme*, Paris, Gallimard, 2007 ; tome III : *À l'épreuve des totalitarismes*, Paris, Gallimard, 2010.

5. Antonio Negri et Michael Hardt, *Empire*, Paris, Exils, 2000.

6. Emmanuel Todd, *Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008.

7. Pierre Grémion, *le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

8. Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 2008.

l'électeur. Les trois quarts des actifs ne passent plus leur journée dans leur commune de résidence, et tout un chacun fait l'expérience quotidienne d'une territorialité plurielle, multicommunale, ou davantage encore au gré des réseaux.

Suffirait-il alors d'élargir les périmètres pour rattraper le citoyen-habitant-actif-usager, redonner à la démocratie locale l'horizon qu'elle mérite, et réveiller alors la « démocratie du sommeil » qui s'est instaurée dans l'immense majorité des communes françaises ? Certes, cet élargissement est nécessaire, et il est d'ailleurs en cours depuis les années 1980, via une lente et parfois chaotique révolution intercommunale, voie spécifiquement française de dépassement d'une exceptionnelle fragmentation municipale. Mais la mobilité ne génère pas tant un local au territoire agrandi qu'un local multi-échelles, un local qui multiplie les lieux et périmètres de son inscription spatiale, en fonction des pratiques, des recours et des phénomènes qui le construisent, un local multiterritorial donc : tandis qu'un quart des actifs travaillent dans leur commune de résidence, un peu plus de la moitié effectuent jusqu'à trente kilomètres pour le trajet domicile-travail ; le reste, plus de trente kilomètres, dont une part croissante de plus de quatre-vingts kilomètres. La mobilité écartèle et disperse le local, si l'on veut bien continuer à désigner ainsi l'espace du quotidien. Le territoire, quelle que soit sa taille, ne permet plus de saisir tout l'espace, devenu complexe, des questions collectives locales. Celui-ci relève davantage de la forme réseau que de la forme territoire.

L'aporie de la démocratie multiscalaire

À défaut d'élargir sans fin le territoire, est-ce en redéfinissant les emboîtements qu'on servira mieux la « multiscalarité », y compris démocratique, dont il vient d'être question ? La réponse négative à cette question est la deuxième raison majeure de l'épuisement croissant de la pertinence politique et démocratique du territoire.

En effet, bien qu'elle ait tenté d'organiser le travail politique et démocratique des pouvoirs locaux en trois niveaux – régional, départemental, communal – la décentralisation n'a pas su organiser réellement l'interterritorialité⁹ nécessaire à l'articulation des échelles. Elle a laissé entendre qu'on pouvait répondre à chaque

9. Martin Vanier, *le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, coll. « Anthropos », 2008 (rééd. 2010).

besoin collectif par l'exercice d'une compétence exclusive à un niveau donné, à condition de s'entendre sur l'« échelle pertinente » des problèmes. Pas plus que de territoires pertinents, il n'y a d'échelle pertinente pour un problème d'action publique, et trente ans de décentralisation ont montré que seule l'articulation et la coordination des niveaux d'action permettent de produire des politiques pertinentes. Mais cette articulation et cette coordination ne sont pas l'objet de la décentralisation, ni des réformes qui l'agitent depuis trente ans, tout entières tournées vers les capacités propres de chaque niveau à servir son territoire, comme le montre la lutte actuelle des régions et des métropoles pour le pilotage des stratégies d'innovation et de développement économique.

L'électeur est appelé à se prononcer localement pratiquement tous les deux ans (quatorze années électorales locales depuis 1984), mais dans ce foisonnement, rien n'est dit de la convergence des politiques publiques locales, et il ne sait que trop que son bulletin alimente une rivalité territoriale permanente plutôt que de concourir à la mise en place d'une même scène démocratique. Malgré tout leur intérêt, les dispositifs de démocratie participative renforcent cette segmentation monoscalaire, car ils ne sont jamais autonomes des exécutifs territoriaux qui les autorisent et les pilotent de fait. Enfin, la tentative par le gouvernement Sarkozy en 2010 de créer des mandats biterritoriaux, unifiant le conseiller régional et le conseiller général en un seul et même conseiller territorial, comme la volonté actuelle de coupler démocratiquement le mandat municipal et le mandat communautaire se heurtent ou se sont heurtées toutes deux aux fortes réticences des élus locaux à assumer des mandats de liens plutôt que des mandats de lieux.

En résumé, la démocratie territoriale propose à l'électeur de voter dans une circonscription qui n'est en fait qu'une petite fraction de son espace de vie citoyenne (sa commune de résidence) et pour une série de territoires emboîtés (département, région et désormais intercommunalité) dont personne ne s'engage à assumer l'articulation verticale. On ne lui propose de s'exprimer comme citoyen ni à propos des lieux où il passe la majeure partie de son temps hors domicile, ni à propos des réseaux qui organisent désormais toute sa vie d'individu mobile.

La puissance des réseaux

Or pendant ce temps – et c’est la troisième et dernière raison de la crise de confiance démocratique envers le politique exclusivement territorialisé –, les grands enjeux collectifs et partant démocratiques sont depuis longtemps déjà devenus des enjeux de réseaux et en réseaux : déplacements, transports, accès et échanges à distance, distribution des services divers, collecte des extrants domestiques, organisations sociales, professionnelles, productives, militantes ou autres, circulations écosystémiques, bases de données... Le principe du réseau s’est répandu du monde technique, infrastructurel et industriel grâce auquel il s’est affirmé, au moins à l’époque moderne, au monde social, organisationnel, immatériel, cognitif, au point d’ailleurs de donner au concept de réseau une dimension trop fréquemment métaphorique. On doit certainement élucider le « tout réseau¹⁰ » et se prémunir contre les visions par trop harmonicistes ou totalisantes de la « société en réseaux¹¹ » ; il n’empêche que les réseaux et les services qu’ils diffusent sont les vecteurs d’une puissance sociale qui échappe presque totalement au politique.

Une séparation démocratiquement intenable s’est instaurée à partir des années 1980-1990, qui sont autant celles de la décentralisation en faveur des collectivités locales que celles de la privatisation des grands services en réseau au profit d’un puissant capitalisme réticulaire (transports, télécommunications, distribution de l’énergie, services urbains, etc.) : aux territoires l’incarnation de la chose publique, aux réseaux celle du marché, avec charge aux premiers de contrôler comme ils peuvent les seconds (délégation de service public, contrat de concession, partenariat public privé, économie mixte). En réalité, l’empire des réseaux et de leurs opérateurs privés ou publics sur les territoires est considérable et le contrôle démocratique de la dimension réticulaire de la vie courante est quasi inexistant. En France, près des deux tiers du marché de l’eau potable sont en délégation de service public (DSP) au bénéfice d’un très étroit oligopole (Veolia, Suez, Saur) ; les transports urbains sont dans une situation identique (Veolia, Keolis) bien que plus complexe (les groupes privés interviennent aussi minoritairement dans des sociétés d’économie mixte de collectivités) ; les marchés

10. Pierre Musso, *Critique des réseaux*, Paris, PUF, 2003.

11. Manuel Castells, *l’Ère de l’information*, vol. 1, *la Société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998 (rééd. 2001).

de la collecte et du traitement des déchets sont respectivement à 40 % et 75 % en DSP, etc.

Même lorsque le service et son réseau sont entièrement publics, la gestion d'apparence très technique éloigne le bien public du regard citoyen à travers un maquis de syndicats à vocation unique (encore près de 9 000, en diminution) ou de syndicats mixtes (un peu plus de 3 000). De temps à autre éclate une affaire qui soulève un coin du voile, comme celles qui ont conduit naguère aux chutes respectives des maires de Saint-Étienne (François Dubanchet, en 1994) et de Grenoble (Alain Carignon, l'année suivante). Mais pour l'essentiel, les énormes enjeux liés au déploiement des réseaux et de leurs services échappent au débat démocratique, et pas seulement au plan local.

Réouvrir l'horizon démocratique local

Comment libérer la démocratie locale du carcan territorial obsolète, la désincarcérer du paradigme territorial qui l'étouffe et lui permettre d'investir ce monde de et en réseaux qui tisse la réalité locale et son quotidien ? L'efficacité militante du réseau – aujourd'hui le web – n'est plus à démontrer, et le politique sait jouer de ses ressources organisationnelles, mais l'acte démocratique semble, lui, rester prisonnier d'un devoir de territorialité, par exemple lorsqu'on estime qu'il ne peut y avoir d'expression électorale que dans une circonscription spatiale, alors que plus d'un siècle d'idéaux mutualistes et coopératifs a prouvé le contraire. Voici trois pistes parmi d'autres pour réouvrir l'horizon démocratique local.

La démocratie des usagers

Politiquement, l'utilisateur n'est rien, le résident est tout : comment sortir de ce fondement de la démocratie du sommeil ? Voter sur les réseaux, peser démocratiquement sur les décisions de leurs opérateurs, faire émerger une démocratie réticulaire en mesure de compléter la démocratie territoriale : rien de tout cela n'est inenvisageable. La pratique devenue générale des comités de lignes des usagers de TER le montre. Pour autant, la démultiplication de l'acte électoral au gré des réseaux ne rendrait pas service à la démocratie. C'est précisément la force – y compris fictionnelle – des territoires que de proposer l'expression d'un intérêt collectif global, prenant en

compte toutes les dimensions de la vie quotidienne, fût-ce dans une circonscription inadéquate. Réouvrir l'horizon démocratique local ne consiste pas à désinvestir encore plus la scène électorale locale, mais bien à la réinvestir de nouveaux enjeux qui la traversent, y compris en invitant les non-résidents à peser sur des choix locaux.

Pourquoi l'assemblée locale, si attentive à la représentation de toutes les fractions habitées du territoire (quartiers ou cantons), ne donnerait-elle pas les mêmes droits démocratiques aux usagers non résidents qui le font vivre, par exemple les salariés d'une vaste zone d'activités ou d'un pôle d'emplois ? Pourquoi les milliers de syndicats techniques, producteurs de services d'intérêt pourtant dit collectif, sont-ils exonérés de tout contrôle démocratique et s'en remettent-ils uniquement au bon sens des élus locaux qui y représentent les territoires ? De nombreuses marges d'innovation existent pour accueillir la démocratie des usagers, qui sont, pour l'heure, davantage sollicités par une sphère marchande et médiatique qui mime la démocratie (votes, questionnaires, enquêtes de satisfaction, etc.), que par une sphère publique ou parapublique qui tient le citoyen à distance.

Les nouveaux collectifs de biens communs

Le renouveau des communs¹² ouvre une deuxième piste de redéploiement de la démocratie locale. On les définit comme hors des champs d'action de l'État d'une part, du marché d'autre part, et désignés comme tels par une communauté, dans le cadre d'une économie de coopération et de partage. La communauté est-elle forcément territoriale ? Les biens communs environnementaux (cycle de l'eau, trames de biodiversité, énergies locales renouvelables, paysages remarquables...) semblent inviter à aller en ce sens, mais à bien les considérer dans leur fonctionnement écosystémique, leur spatialité est plutôt celle du réseau que celle du territoire. On peut, certes, décréter des limites dans l'écosystème, pour stimuler la solidarité dans un périmètre. Mais on peut aussi renverser la logique et rechercher les nouvelles solidarités auxquelles invitent les potentiels de biens communs.

Les biens communs d'une société mobile ne sont plus ceux des sociétés agraires qui les ont imaginés. Mais si l'on tient à la

12. David Bollier, *la Renaissance des communs. Pour une société du partage et de la coopération*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2014.

référence historique, alors il faut prendre garde que les territoires d'aujourd'hui ne soient pas l'équivalent des enclosures d'hier. À trop segmenter les biens communs en autant de petites copropriétés territoriales, on anéantirait la logique sociale dont ils sont porteurs. La quête des biens communs renouvelle l'exercice démocratique local à condition d'inciter à affirmer de nouveaux collectifs, pour et par de nouvelles solidarités. Cet exercice n'est pas d'emblée électoral. Au-delà de la nécessaire démocratie représentative et de son contre-poids (ou sa béquille ?), la démocratie participative, c'est d'une démocratie contributive dont l'économie locale des biens communs est porteuse et elle a besoin de solidarité élargie, de réciprocité et de circulation, plutôt que de périmètre et d'appropriation.

Penser « glocal », agir nodal

La notion de démocratie contributive met la démocratie locale dans la logique de l'action, et non plus seulement dans celle de la participation à la délibération, du contrôle des élus ou de la revendication. Raison de plus pour en finir avec un mot d'ordre qui eut son heure de gloire auprès des acteurs territoriaux aux prises avec la mondialisation, le fameux « Penser global, agir local. » La formule avait ses mérites, mais traduisait une difficulté certaine à faire face à la multiscalarité dont il a été question. Elle laissait entendre une once de renoncement à agir global et un aveu de faiblesse à penser (le) local, justement pour le sortir du territorial qui l'enferme au nom de l'action publique. Global/local, réseaux/territoires : les deux dialectiques se recourent. Mais si l'on peut, à la rigueur, invoquer le « glocal » pour décoincer la première, on a besoin d'un tiers pour dépasser la seconde. Ce tiers, ou troisième spatialité, c'est le lieu. Et le lieu est, depuis l'origine, indispensable à la démocratie.

Les territoires et les réseaux se rencontrent par des nœuds, dans des lieux : des cœurs de villes et leur espace public, des gares, des pôles multimodaux, des équipements publics, des centres commerciaux, des lieux-événements, des sites remarquables, touristiques et récréatifs. Tous à la fois territorialisés et réticulés, à la fois dans l'établissement et la circulation. C'est là que le local prend toute son épaisseur. La gouvernance des lieux est un formidable enjeu démocratique. Pour l'heure, elle oscille le plus souvent entre défaillance et privatisation.

En résumé, une démocratie locale donnant toute leur place aux usagers, tournée vers des actes contributifs, par exemple dans

l'économie solidaire des biens communs, et investissant les lieux communs à toutes les échelles a peut-être une chance d'être reconnue comme plus efficace que celle à laquelle prétend le cadre électif territorial. Dans cet horizon, les territoires ne disparaissent pas. On aura toujours besoin d'eux. Mais, tout comme les élus qui les représentent, les territoires n'ont plus l'exclusivité politique et démocratique : avec les réseaux et les lieux, ils doivent permettre de construire de nouvelles modalités démocratiques, avec de nouveaux participants et représentants, d'une société dont les spatialités ont considérablement changé. Pour tenir compte de ces changements, changer la maille territoriale ne suffit plus : il faut donner droit aux nouvelles formes spatiales du politique et aux acteurs nouveaux qu'elles permettent d'accueillir.

Martin Vanier