

Vous avez dit «démocratie locale»?



Les collectivités locales n'échappent pas à la diffusion du présidentielisme qui participe d'une démocratie de délégation et pose des questions sur les déséquilibres de la démocratie locale.

Les collectivités locales bénéficient aujourd'hui d'un jugement bienveillant. Elles sont réputées « proches » des citoyens et propices à leur « participation ». Elles sont parfois présentées comme le « terreau » de la démocratie ou comme son « laboratoire ». Dans les enquêtes d'opinion, elles sont davantage préservées de la critique que les institutions nationales, et *a fortiori* européennes. Les élus locaux s'enorgueillissent de figurer parmi les personnalités politiques préférées, du moins les plus connues des français. Pourtant, passé ce satisfecit, un regard critique donne à voir une réalité bien moins enthousiaste pour le citoyen tant les collectivités n'échappent pas aux pentes dangereuses d'une démocratie déséquilibrée. La présidentialisation s'y est diffusée avec force au point de poser des questions sur l'équilibre du pouvoir.

La généralisation du présidentielisme local

Qu'il s'agisse des communes et de leurs établissements intercommunaux, des conseils départementaux et régionaux, toutes les institutions locales connaissent une nette hiérarchisation du pouvoir. Celui-ci se concentre dans les mains des exécutifs locaux au détriment des organes délibérants et des conseillers ordinaires. Longtemps contrôlés par l'appareil d'Etat, les chefs des exécutifs locaux sont bien les grands gagnants de la décentralisation. C'est là un curieux phénomène historique : la V^e République a essayé un même mode d'exercice du pouvoir, présidentieliste, des sommets de l'Etat aux collectivités locales alors même que les notables locaux suscitaient initialement la plus grande méfiance du Général de Gaulle. Connu de longue date dans les municipalités, le présidentielisme local s'est généralisé, avec la décentralisation, dans toutes les institutions locales. Il est même devenu une caractéristique commune à nombre de systèmes politiques locaux en Europe. Cette tendance générale ne peut faire l'économie d'une réflexion critique, dès lors que l'on considère que les institutions – fussent-elles locales – sont des instruments des luttes et des rapports de force.

Plus que jamais, les chefs des exécutifs président les collectivités locales françaises, mais ils en ont adopté également une pratique présidentieliste. Ils personnalisent l'institution au travers de multiples rituels de représentation et outils de communication. Ils capturent la légitimité électorale de leur liste quand ils ne bénéficient pas, comme dans certains pays européens, d'une élection directe personnalisée. Ils cristallisent l'attention médiatique d'autant plus que les médias locaux, souvent en position monopolistique, se sentent tenus d'entretenir de bonnes relations avec la collectivité et leurs responsables qui sont des pourvoyeurs d'informations et de ressources financières. Sans surprise, le nom de tel ou tel maire ou président de collectivité suffit bien souvent à incarner un territoire : on parlera ici du « système X » quand, là, on évoquera le « fief de Y ».

Une concentration des pouvoirs dans les mains des exécutifs

Les chefs des exécutifs constituent l'épicentre des démocraties locales vers lequel convergent les moyens. Par-delà la responsabilité du budget, ils bénéficient de prérogatives décisives : ils contrôlent les débats et l'agenda de l'assemblée locale ; ils dirigent l'administration et nomment aux emplois locaux ; ils ont le pouvoir discrétionnaire de nommer et révoquer les responsables de la hiérarchie administrative sur des emplois fonctionnels ; ils ont la possibilité de s'entourer d'un cabinet plus ou moins étoffé selon la taille de la collectivité ; il leur revient de confier et de retirer des délégations à une équipe exécutive... En contrepoint ? Pas grand chose en dehors des échéances électorales. Les chefs des exécutifs n'ont pas véritablement de comptes à rendre aux conseillers et à la population en dehors des scrutins ; ils ne sont pas davantage exposés aux techniques classiques héritées du parlementarisme (comme la motion de censure). Ils pourront toujours rétorquer qu'il existe désormais de nouvelles possibilités pour les citoyens de s'exprimer (comme le référendum décisionnel, les instances de concertation de toutes sortes...), mais celles-ci restent dûment contrôlées par les élus : rien ne garantit que l'avis des citoyens recueilli par ces nouvelles techniques oriente les décisions des édiles. Plus encore, la démocratie locale est lourde d'ambiguïté dans la mesure où la séparation des pouvoirs n'est guère de mise : l'exécutif est ici partie prenante de l'assemblée... qui est présidée par le chef de l'exécutif lui-même. Quelle meilleure manière de limiter les débats ?

Toutefois, cette présidentialisation du pouvoir local n'équivaut pas à un exercice solitaire. Elle s'appuie sur des « équipes » agrégeant autour d'un patron local différents cercles d'auxiliaires, les uns élus (comme les adjoints ou les vice-présidents), les autres nommés (comme les collaborateurs de cabinet ou les directeurs généraux de services). Tous ces auxiliaires concourent à concentrer aux sommets les ressources utiles pour mener des politiques publiques, au détriment des conseillers ordinaires et *a fortiori* des élus d'opposition. Cette

centralisation autour d'équipes présidentialisées accompagne un mouvement de déplacement des lieux d'élaboration des politiques publiques territoriales : les assemblées locales paraissent aujourd'hui de peu de poids tant l'essentiel se joue dans des cénacles plus fermés, comme les « bureaux » intercommunaux, les multiples instances partenariales et autres comités de pilotage dont l'accès est très sélectif.

Le difficile contrôle du pouvoir local

Dans ces conditions, le contrôle du pouvoir local s'avère un exercice bien couteux pour la société civile. Il requiert une énergie démesurée pour s'informer, s'immiscer dans un processus décisionnel et prétendre en infléchir le cours. Il suppose des compétences et des relations très inégalement accessibles. On comprend alors que la direction politique exécutive cristallise la représentation et les demandes de la société. C'est vers elle que sont portées à converger les doléances collectives des principaux groupes d'intérêt. C'est vers elle qu'affluent les sollicitations d'associations. C'est vers les élus de l'équipe présidentielle que sont enclines à s'orienter les demandes individuelles d'aide des citoyens les plus vulnérables.

Les effets politiques ambivalents de la présidentialisation

En se présidentialisant, la structure institutionnelle du pouvoir local a donc des effets politiques ambivalents. D'un côté, elle a accru la visibilité des exécutifs locaux dont les responsabilités se sont singulièrement accrues avec les politiques de décentralisation. De l'autre, elle participe d'une démocratie de délégation où les exécutifs sont identifiés comme les lieux indépassables pour solutionner des problèmes et pour exprimer des insatisfactions. Ceci contribue à cristalliser les débats sur la manière d'exercer le pouvoir plus que sur des choix socialement clivants. D'ailleurs, les chefs des exécutifs l'ont bien compris en veillant, au moment des élections, à orienter la campagne sur leur faculté à « bien gérer » la collectivité. Cette structure institutionnelle n'est donc pas pour rien dans un mouvement de fond de dépolitisation des débats locaux et, plus largement, de dessaisissement des forces organisées de la société. Il y a une nécessité à croiser les réflexions institutionnelle et sociale, ainsi qu'à imaginer de nouveaux modes d'implication des citoyens si l'on veut que la démocratie locale porte bien son nom.

Notes de bas de page :

Pour citer cet article :

Stéphane Cadiou, « Vous avez dit "démocratie locale" ? », *Silomag*, n° 1, mars 2017. URL : <https://silogora.org/vous-avez-dit-democratie-locale/>