

Béatrice Giblin, Philippe Subra et Barbara Loyer, Alexandra Monot
6 novembre 2003

Lounge Bar, 6 novembre 2003

Le pouvoir local est-il vraiment démocratique ?

Invités :

- Béatrice GIBLIN, géographe, Institut français de géopolitique, Université Paris VIII,
- Philippe SUBRA, géographe, Institut français de géopolitique, Université Paris VIII,
- Barbara LOYER, géographe, Institut français de géopolitique, Université Paris VIII.

Le café géopolitique du 6 novembre 2003 s'ouvre par une introduction de Frédéric DOUZET, géographe à l'Institut français de géopolitique. Le café de ce soir se déroule à l'occasion de la sortie du numéro 110 de la revue de géopolitique, *Hérodote*, sur "Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires". Le pouvoir local est un concept à la mode qui voudrait mystifier la "France d'en bas". Il s'inscrit dans une volonté gouvernementale d'augmenter les pouvoirs des régions dans le cadre d'une éventuelle réforme institutionnelle. Le développement des pouvoirs locaux s'effectue dans un souci démocratique d'être plus à l'écoute de la population. Mais la régionalisation conduit-elle nécessairement à plus de démocratie ? Le pouvoir local est-il vraiment plus démocratique ? En effet, sur le territoire, on assiste souvent à des rivalités de pouvoir entre des acteurs multiples, alors même que la démocratie représentative est en crise au profit d'une démocratie participative que représenterait la régionalisation. Béatrice Giblin entame le débat en replaçant dans le cadre national l'actuel projet de régionalisation. Philippe Subra développe un exemple sur la nouvelle procédure participative qu'est le débat public. Enfin, Barbara Loyer évoque le cas du Pays Basque et des régionalismes dans la question du développement des pouvoirs locaux.



Philippe Subra au Lounge Bar

Photo : M. Sivignon

L'enjeu géopolitique du pouvoir local.

La question du jour est importante, car elle ne se pose qu'en France. En Angleterre, le pouvoir local n'a pas la même place, en Allemagne, le cadre politique est fédéral et l'existence d'une grande capitale n'est qu'en construction. En France, la bonne image du pouvoir local ne se réalise que comme un miroir négatif de l'Etat qui concentrerait tous les défauts. Le pouvoir local a les atours d'une démocratie plus proche car il est lié à l'évolution ancienne de la suspicion vis-à-vis de ce qui vient d'en haut par opposition à une "France d'en bas" (qui n'est qu'un marketing politique développé par M. Raffarin). Le premier ministre est issu du pouvoir local : il perçoit la méfiance vis-à-vis de l'Etat et adopte un discours très populiste mais démagogique.

Béatrice Giblin s'enflamme à l'intervention de Gilles Fumey qui explique que lors d'une réunion, M. Guigou, ancien directeur de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), affirmant qu'un redécoupage régional de la France voulu par Bruxelles était déjà effectué par la nouvelle numérotation téléphonique, fut pris à partie par un universitaire breton : "ce sont les Parisiens qui ont décidé de se redécoupage, c'est la France d'en haut qui l'a décidé" !

Micro à la main, Béatrice Giblin arpente la salle du premier étage du Lounge Bar. Il existerait un bon découpage régional !! Les géographes ont une responsabilité dans cette vision des choses : ils donnent à croire qu'il peut exister une bonne harmonie pour construire des régions qui marcheraient bien, comme par enchantement, pour vivre dans la paix et la sérénité. La

géographie a une fonction politique : celle de sortir de ces mythes de l'harmonie.

Ce qui est préoccupant c'est cette suspicion sur ce qui peut venir des élites quelles qu'elles soient. Il faut faire attention à la dénonciation des technocrates parisiens, à la dénonciation des grands élus, à la dénonciation des universitaires parisiens : c'est un terreau favorable au populisme et à la démagogie. Les grands partis politiques n'opposent rien à ce développement, ce qui est dangereux car il les met en porte-à-faux. Prenons le cas de la mise en place des "Assises des libertés locales" : leur création signifierait qu'il n'y avait pas de libertés locales avant, ce qui va dans le sens de l'existence d'un Etat oppresseur : c'est dangereux ! Dans ces Assises, la parole a été donnée aux départements et non aux régions. Le département est au plus près des citoyens, pourtant il n'y a aucun regard critique porté sur lui, est-ce cela la démocratie ? Le rapport de dépendance au pouvoir local est une limitation de la marche d'autonomie et une limite à la démocratie si il n'y a pas de contre-pouvoir de l'Etat garant d'une certaine forme de liberté. Ainsi, en Corse, une minorité impose à l'Etat et aux citoyens ses visions et son projet, relayée par les médias.

Qu'est-ce que l'exercice du pouvoir local ? Où est l'intérêt général ? Voilà les vraies questions. La France n'a qu'une faible expérience du pouvoir local. La représentation "Small is beautiful", de David contre Goliath, rend forcément David plus sympathique. Il y a danger car cela accrédite l'illusion d'une démocratie plus juste et meilleure quand elle est au niveau local, alors qu'à l'échelon du pouvoir local, les manœuvres et le jeu de "ceux qui savent" sont nombreux dans les lieux de pouvoir où ils emportent la décision, car il n'y a pas de contre-pouvoir, ce n'est pas de la démocratie locale. Il faut assumer le passé historique de la France qui y a créé un Etat fort né de l'absolutisme monarchique.

Le débat public et la démocratie participative.

Philippe Subra approuve l'intervention de Béatrice Giblin : c'est le rôle d'*Hérodote* d'aller contre les idées reçues, contre le politiquement correct. Ainsi, la cause serait entendue : il y a une crise du politique, idée qui circule comme autant d'évidences, comme celle qu'une démocratie proche est plus démocratique. Cette idée a même été inscrite dans la loi de février 2002 sous la formule "démocratie de proximité" !

La démocratie participative a été instituée très concrètement dans la procédure du débat public qui existe depuis 1997, bien qu'inscrite dans la loi Barnier de 1995. Il s'agit d'une procédure de concertation avec les acteurs et la population autour d'un projet d'infrastructure ou d'équipement de portée nationale. Cette procédure est novatrice par rapport à l'action traditionnelle de l'Etat français. Le déroulement s'effectue à partir d'une commission nationale qui nomme une commission particulière sur chaque projet en cours. Le débat public dure 4 mois, puis la commission particulière rend compte au maître d'ouvrage du projet, qui prend la décision définitive éclairée par le débat public. Le plus médiatisé fut celui sur le 3ème aéroport parisien. Mais il y a d'autres débats publics sur des autoroutes, des lignes à haute tension.

Pourquoi l'Etat a-t-il choisi d'innover ?

Il ne s'agit ni d'un projet politique d'amélioration du système démocratique, ni d'une nuit du 04 août du corps des Ponts et Chaussées. Non, cette procédure innovante répond à 3 problèmes géopolitiques :

la montée marquée des oppositions aux projets d'aménagement par le refus des nuisances par les riverains, par des écologistes qui veulent plus de protection des territoires. Ces comportements posent la question de la possibilité d'aménager le pays, car les projets, du fait

de ces oppositions, qui s'expriment souvent dans des procédures judiciaires, prennent un retard très important. La nouvelle procédure a donc pour objectif d'éviter les blocages des projets, de stopper la contestation dans l'avant-projet pour limiter les actions en justice. Le débat public est donc une évolution contrainte et forcée par l'évolution de la société.

la crise de la notion d'intérêt général : jusqu'à la fin des années 1960, il y a eu un consensus transcendant le clivage gauche / droite pour moderniser le pays, pour rattraper le retard sur l'Allemagne (qui reste le pays de référence). Or aujourd'hui il n'y a plus de consensus : il y a des conceptions différentes, tout est devenu une affaire de points de vue. Le débat public est une tentative au cas par cas de reconstruire de l'intérêt général par rapport à un projet précis.

la crise de la démocratie représentative : la crise de légitimité et de l'image des élus entraîne une montée de l'abstention ou des votes pour des forces politiques qui ne sont pas des forces de gouvernement. Le débat public est une autre forme de démocratie qui consiste à impliquer les citoyens mais qui affaiblit la démocratie représentative

Quel bilan peut-on tirer de l'expérience ?

Un bilan *a priori* est difficile car les projets et les acteurs sont différents. Par rapport à la question de la démocratie, il est difficile de répondre, car il faudrait déjà donner une définition de la démocratie plus large que simplement "le pouvoir du peuple". La démocratie est un système politique pouvant gérer les contradictions d'une société sans recourir à l'affrontement, par le débat et le vote.

Le débat public apporte des éléments positifs :

il permet à des citoyens de s'opposer à des projets qu'ils jugent néfastes : sur les 9 projets des cinq premières années, 5 ont été abandonnés. Par exemple, sur le projet de ligne à haute tension qui devait traverser le Parc Naturel Régional du Verdon pour alimenter la ville de Nice en électricité, EDF, maître d'ouvrage, a accepté le verdict de refus, de même pour l'autoroute A32, qui devait doubler l'A31 entre Nancy et les frontières allemande ou luxembourgeoise, ou le contournement autoroutier de Lyon à l'Ouest.

il permet une évolution de la technostructure de l'Etat et de celle des grandes entreprises dans leurs pratiques car elles sont obligées de prendre en compte les points de vue des opposants. Il y a donc un développement de la culture du débat. EDF a été la première à évoluer, forcée par son image très négative du nucléaire,

il permet une réflexion sur ce qu'est l'intérêt général. Béatrice Giblin intervient alors : est-ce vraiment positif ? En effet, en ce qui concerne le ferroutage, il y a un consensus pour le développer afin de diminuer le nombre d'accidents et les embouteillages, mais les riverains n'en veulent pas car il faut créer des plates-formes de chargement / déchargement, car il y a une convergence du trafic qui crée des nuisances. Où est alors l'intérêt général ? Il est ailleurs que là où on habite, ce n'est que de l'égoïsme !! Philippe Subra acquiesce : le problème se pose aussi pour les éoliennes : tout le monde est pour mais dès qu'il s'agit de les implanter sur un terrain, personne n'en veut car elles font du bruit, modifient le paysage, ... Se pose en fait la question de l'échelle géographique du débat et de la décision et de qui prend la décision. La clarification politique n'est pas faite sur la hiérarchie des intérêts généraux selon leur type (économiques, sociaux, environnementaux). Logiquement, le niveau géographique le plus grand devrait l'emporter mais sans que le niveau géographique le plus bas n'en souffre trop. Mais le débat public a aussi ses revers :

les débats ne sont pas sereins : la pacification attendue est inexistante, on assiste même à des débordements et à des dérives,

il y a d'autres débats où personne ne vient, ce qui n'est plus du débat,

le débat public provoque une extension du champ géographique des conflits. Ainsi, pour le 3ème aéroport de paris, il fut prévu près de Chartres, puis dans l'Aisne, l'Oise, la Somme et à

chaque fois ce fut une levée de boucliers, alors que des communes ou des départements étaient à l'origine demandeurs.

Par rapport à l'impact sur les élus, soit ils se replient dans une position attentiste, de prudence, cachés derrière le maître d'ouvrage, voire ne viennent pas, soit ils préfèrent prendre la tête de l'opposition pour apparaître, se faire voir. Ils tiennent compte de l'ambiance du débat pour se prémunir de l'éventuel développement d'un concurrent politique. Cette situation est à l'avantage des associations qui deviennent alors de puissants lobbies.

La régionalisation ne risque-t-elle pas développer les régionalismes ?

Barbara Loyer commence son intervention en replaçant le Pays basque dans son contexte régional : il appartient à la région Aquitaine qui est perçue comme un "machin" qui ne représente pas grand chose contrairement à la Bretagne pour les Bretons. Elle a un déficit d'image auprès de sa population très important, si bien que lors de sa nouvelle maquette, le quotidien *Sud-Ouest* n'avait pas prévu de pages régionales jusqu'à la protestation des élus régionaux. Le Pays Basque appartient, au niveau départemental, aux Pyrénées atlantiques isolées du reste de la région par les Landes, si bien que à l'Est du département, les habitants se rendent plus facilement sur Toulouse que sur Bordeaux. La préfecture se situe à Pau, c'est-à-dire qu'elle est éloignée du Pays basque, situation perçue comme intenable.

Face à ces représentations et perceptions une demande de division du département est en projet. Mais le département n'est pas non plus un niveau territorial satisfaisant. En effet, le Pays basque ce sont 3 entités : le Béarn autour de Pau, le Pays basque défini par la loi Pasqua sur les "pays", et Bayonne, ville capitale de ce "pays" mais où se superposent linguistiquement le gascon et le basque. En réalité à la Révolution française, quand a été créé le découpage départemental, les Basques n'avaient pas envoyé de délégation à Paris pour boycotter Bayonne, si bien qu'ils n'ont pas obtenu de niveau territorial. Il est intéressant de remarquer que le département basque réclamé au XIXème siècle correspond davantage aux Landes qu'au département actuel. La revendication a évolué vers une plus grande adéquation du territoire avec l'identité basque. En 1975, la Chambre de Commerce de Bayonne, en mauvais terme avec Bordeaux qui tient le port et la douane, revendiqua un département couvrant le territoire d'un Pays basque de la "basquitude". L'argument de la division des Pyrénées atlantiques est donc purement identitaire.

Cet argument est postulé comme le seul moyen d'accomplir la démocratie. Ce postulat de base fait qu'il n'y a pas de discussion possible et prend un aspect arbitraire ou essentialiste d'autant plus frappant que l'existence d'une Communauté Autonome Basque tenue par les nationalistes en Espagne se fait sur la même idée de territorialité identitaire. En octobre 2003, les nationalistes basques espagnols ont fait une demande pour la création d'un Etat libre associé avec pour préambule d'"accepter l'existence du peuple basque depuis des temps immémoriaux. Nier ses droits c'est nier la démocratie". Du côté français il n'y a pas de domination des nationalistes basques, mais l'idée que la démocratie est liée à l'identité et à la reconnaissance de cette identité est largement acceptée. Or dans le cas basque espagnol à quoi assiste-t-on : à une limitation extrême des libertés fondamentales par des menaces qui pèsent sur la vie des journalistes, des universitaires qui ne sont pas en accord avec la vision des nationalistes. Si un Etat basque se crée, qui pourra en obtenir la nationalité ? Comment prouver sa "basquitude" ? Où est la démocratie ? N'est-ce pas là une forme de fascisme ? Cette absence d'argumentation aboutit en Bretagne au développement de l'utilisation des sondages et de l'opinion comme mesures scientifiques de l'identité !! Les élus ne représenteraient plus ce que sont et ce que veulent les gens et ils sont sommés de prendre position par rapport à ces sondages dont la presse locale se fait l'écho.

Béatrice Giblin réagit : l'idée d'une adéquation entre un territoire et l'identité comme étant démocratique est dangereuse, comme si l'existence des territoires avait été voulue par les dieux depuis des temps immémoriaux, aussi cela ne se discute pas. C'est la même chose en Corse. Il s'agirait d'un droit antérieur au contrat social, à ce qui a été accordé, c'est une revendication de droits contre le pouvoir de l'Etat.

Débat :

La salle ne bouge pas, il y a peu de réactions, peu de questions. Gilles Fumey prend la parole. Il est d'accord avec Béatrice Giblin, le niveau local n'est pas garant de la démocratie, mais l'échelon de l'Etat est-il vraiment démocratique ? Sur la reconstruction de l'intérêt général en France, on peut se référer à la Suisse où l'échelon très local a été développé : les cantons sont nés d'un contrôle du passage dans les vallées situées entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. Or les Suisses trouvent des solutions européennes à leur échelle cantonale, comme dans le cas du ferroutage, et depuis un siècle ils s'en sont bien sortis. Pourquoi cela ne marcherait-il pas en France ? Ce débat est désespérant : avons-nous en France quelque chose permettant de résoudre le conflit local /national par la région ? Les deux outils, le département et la région, existent, pourquoi ne pas les utiliser pour faire face à l'individualisme des citoyens ?

Béatrice Giblin précise que si en France il y a un tel développement du sentiment local contre le national, c'est qu'il existe un sentiment d'humiliation qui s'explique par la morgue de la technostructure parisienne qui tient en fait les rennes du pouvoir et par une presse régionale qui n'est pas à la hauteur.

Philippe Subra revient sur la Suisse. Le système de démocratie directe des Suisses aboutit à des actions novatrices intéressantes et même au vote de leur financement. Mais le cadre géopolitique est particulier. C'est une vision trop idyllique : la solution du ferroutage a été réfléchi d'abord au niveau fédéral sous la pression européenne après l'interdiction par la Suisse des camions étrangers sur ses routes et autoroutes, tout en refusant d'appartenir à l'Union européenne. La réponse a été le ferroutage. Les Suisses ont donc d'abord entendu leur intérêt national qui, par chance, coïncidait avec celui de l'Europe, et non l'inverse.

Philippe Subra rebondit sur l'intervention de Barbara Loyer sur la question de l'adéquation de l'identité à un territoire politique. Pour lui, c'est la porte ouverte à la xénophobie et au racisme. C'est un dévoiement d'une réalité politique d'Etat se développant sur l'idée de l'identité comme étant la nation. Mais si en France on sait comment devenir français, comment devient-on basque ? Prenons le cas d'Israël : cette dimension d'identité est présente dans le sionisme politique, mais Israël a accepté l'existence d'Israéliens arabes ce qui n'est pas forcément le cas dans le sionisme religieux.

Béatrice Giblin fait intervenir l'un de ses étudiants de DEA pour évoquer l'antiparisianisme dans certains départements, Damien Framery, auteur de l'article sur les inondations de la Somme en 2001 dans le numéro 110 d'*Hérodote*. Damien Framery rappelle le contexte de cette catastrophe naturelle : une inondation par remontée de nappe, qui dure longtemps, dans la vallée de la Somme en aval d'Amiens, la colère des habitants qui n'avaient alors aucune explication, aucune culture du risque et un sentiment d'abandon. Elus comme habitants, juste après les élections municipales, ne savaient pas ce qui leur arrivait et virent débarquer par hélicoptère un premier ministre, Lionel Jospin, en mocassins pour constater les faits et promettre une aide de 800 000 francs ce qui était bien peu pour les 3000 maisons inondées. Mais cette enveloppe était en fait destinée à financer une cellule de secours ce qui n'a pas été dit dans les médias. Les élus locaux de droite ont rebondi sur l'exaspération locale en utilisant comme argument qu'avant la construction du canal entre la Seine et la Somme, construit par

les Ponts et Chaussées, tout allait mieux, que l'eau de la Seine avait été déversée dans la Somme pour éviter que Paris ne soit inondée alors que passait la délégation des Jeux olympiques, alors que les maisons ont été construites, avec l'autorisation des maires, dans les fonds de vallées. Ce jeu du pouvoir local contre le pouvoir central s'est retourné contre les élus locaux quand les sinistrés se sont rendus compte du rôle des maires dans cette catastrophe : dès lors, les maires ont été perçus comme appartenant au monde d'en haut. Des associations de sinistrés se sont développées par les élus et leurs opposants. La presse, *Le Courrier Picard*, en a profité pour tenter de développer l'identité picarde afin d'étendre son influence sur l'Oise et l'Aisne, anciennes terres picardes, où ce quotidien est peu vendu. Ces inondations s'inscrivaient également dans le contexte de l'éventuelle implantation du 3ème aéroport de Paris dans la Somme, alors que ce département s'était porté candidat dans les années 1980 pour développer l'économie régionale. Pour les habitants, la Somme apparaissait comme le déversoir des nuisances et des inconvénients de Paris. Les élus locaux ont tenté de surfer sur cette image pour étendre leur assise.

Compte rendu : Alexandra Monot

© Les Cafés Géographiques - cafe-geo.net