



HAL
open science

La démocratie se construit par le bas

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La démocratie se construit par le bas. Ensemble, inventons la commune du XXI^e siècle, Association des Maires de France (AMF), pp.18-22, 2016, 13978-2-900078-17-4. halshs-01325441

HAL Id: halshs-01325441

<https://shs.hal.science/halshs-01325441>

Submitted on 2 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

■
Ensemble, inventons
les communes du XXI^e siècle

La démocratie se construit par le bas

Par Gérard-François DUMONT,
Recteur, professeur à la Sorbonne, Institut
de géographie et d'aménagement

*« Cela n'empêche nullement le citoyen de se
sentir en même temps Français ou Européen car
toute identité authentique est plurielle. »*



■ Gérard-François DUMONT

« Mais la première identité territoriale est le cœur de son espace vécu, le territoire de son quotidien. »

La légitimité et le cœur de l'espace vécu relèvent d'abord du local

Le fonctionnement de la démocratie se fonde sur deux éléments liés. D'une part, le comportement citoyen des habitants. Cela suppose non seulement qu'ils participent aux élections mais aussi qu'ils s'engagent dans la vie du territoire, dans la dynamique associative ou déploient des projets utiles au bien commun, qu'il s'agisse d'initiatives économiques ou sociales. D'autre part, la légitimité des élus, qui s'inscrit dans un double lien, avec le territoire et la population qui y vit.

À quelle échelle ces deux éléments sont-ils le mieux satisfaits ? Incontestablement aux échelles géographiques les plus fines. D'abord, alors que les élus sont souvent décriés, ce sont en France les maires, élus de proximité, qui conservent, de très loin, la meilleure image. Ensuite, les adhérents des associations qui œuvrent essentiellement à l'échelle nationale, tels les partis politiques, représentent une part fort minoritaire de l'ensemble des citoyens œuvrant dans des associations. Enfin, alors que la France ne peut, à la lecture de nombreux indicateurs, être jugée gagnante, elle connaît toutefois nombre de réussites locales dans le développement industriel, l'utilisation de potentiel énergétique délaissé ou d'innovations énergétiques. De nombreux exemples témoignent du succès de l'échelon local, plus marqué que celui d'ensembles géographiques plus vastes. Ces réussites territoriales tiennent à ce que des citoyens s'investissent dans leur territoire parce qu'ils ressentent une proximité identitaire avec celui-ci, résultat de ce qu'il faut bien nommer un enracinement.

Cela n'empêche nullement le citoyen de se sentir en même temps Français ou Européen car toute identité authentique est plurielle. Mais la première identité territoriale est le cœur de son espace vécu, le territoire de son quotidien. Vivre dans un même espace et y partager les mêmes caractéristiques géographiques et historiques créent une communauté de destin qui exprime une identité spécifique.

Cette identification territoriale que les citoyens peuvent ressentir se trouve résumée par l'appellation du territoire local, dont la nature est irréductible. Les territoires, comme les êtres humains, ne sont jamais interchangeables, ne serait-ce que parce qu'ils ont chacun une géographie qui leur est propre et leur confère une morphologie et un positionnement spécifiques. Leur appellation, généralement unique, témoigne du caractère insubstituable de tout territoire.



*« Les citoyens ont
besoin de termes
pour leur rappeler
ce qu'ils sont
et où ils vivent. »*



Une appellation unique qui identifie

Les citoyens ont besoin de termes pour leur rappeler ce qu'ils sont et où ils vivent. La toponymie d'un territoire lui donne d'autant plus sens qu'elle plonge ses racines dans la géographie historique. L'importance identitaire des noms de lieu est bien mise en évidence par le fait que ni la suppression des provinces, à la Révolution, ni le choix géographique de 1790 dans la dénomination des départements n'ont effacé des noms enracinés dans l'histoire. Les noms de province, disparus en 1790 du langage administratif, sont toujours présents. Ainsi dans les années 2010, les noms de Rouergue, de Quercy, de Cornouaille ou d'Artois sont bien vivants. Ou encore, les habitants de l'Ain ne continuent-ils pas d'y distinguer quatre pays que sont le Bugey, la Bresse, la Dombes et le pays de Gex ?

Considérons les États-Unis. On peut s'étonner que leur jeune organisation territoriale ait si rapidement pu trouver la voie de la démocratie. Ce serait oublier que les dénominations territoriales américaines sont fondées sur des racines profondes. La dénomination des communes s'est appliquée à prendre soit le nom d'une commune européenne dont un ou plusieurs immigrants étaient originaires, soit à utiliser le nom que les Amérindiens avaient donné à ce qui était jadis le plus souvent un lieu-dit. De leur côté, les États fédérés ont appliqué la même démarche et rapidement choisi un surnom comme élément complémentaire d'identification.

Ainsi, l'attachement d'un citoyen à la dimension locale passe par une appellation spécifique du cœur de son territoire vécu, par un toponyme qui donne une identification que personne ne peut voler et qui n'est pas délocalisable.

Quelques leçons d'expériences étrangères

Dans plusieurs pays européens, le pouvoir central, au nom de la théorie des lieux centraux (1933) de Walter Christaller qui postulait une hiérarchie des territoires – théorie discutée et devenue fort discutable dans un monde de plus en plus réticulaire –, a considérablement réduit le nombre des communes. La Suède, entre 1952 et 1974, a conduit la restructuration administrative territoriale la plus drastique d'un État démocratique occidental. En 22 ans, le nombre de municipalités a été

considérablement réduit, passant de 2 500 à 277, engendrant alors une moyenne de 30 000 habitants par commune fusionnée. Or, parmi les effets, il est apparu que le socle de la démocratie s'est trouvé disposer d'un nombre moindre de racines et que la citoyenneté a reculé. L'affaiblissement de la démocratie locale dans des communes vastes résultant de fusions a soulevé nombre de débats. Dès 1980, sous la pression de citoyens, l'État a dû se déjuger et accepter que des territoires fissent sécession ; il a donc été contraint de reconnaître quelques nouvelles municipalités. Il a alors pensé qu'il ne s'agissait que de rares cas marginaux. Mais d'autres demandes se sont manifestées. L'État suédois, sur la défensive, a dû finir par céder et en accepter quelques autres, portant le chiffre à 290, ce qui équivaldrait, compte tenu de son poids démographique, à environ 2 000 communes en France. Quant à la superficie des communes suédoises fusionnées, leur comparaison avec la France n'a pas grand sens compte tenu de l'importance des eaux intérieures et du fait que la partie septentrionale de la Suède offre des conditions de vie très particulières.

En Finlande, le nombre des municipalités est passé de 547 en 1950 à 348 en 2015, conduisant à une moyenne de 15 800 habitants par municipalité. Ce dernier chiffre équivaldrait à 3 984 communes en France, mais la médiane est de 5 750 habitants, ce qui signifie que la moitié des communes compte moins de 5 750 habitants et l'autre moitié plus de 5 750 habitants. Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible, particulièrement dans les zones périphériques qui ont le sentiment d'être peu considérées et n'avoir guère d'influence. Les analystes en concluent à un déficit démocratique né des fusions et les réformes envisagées pour fusionner les communes les moins peuplées sont désormais écartées.

En ce qui concerne l'Allemagne, ce pays, comme la plupart des grands pays, dispose aussi d'un millefeuille territorial. Mais, contrairement aux discours dominants en France cartésienne, ce millefeuille allemand signifie une qualité de vie dans une complexité qui ne fait peur à personne. Cette complexité tient aussi à ce que l'organisation territoriale dépend des décisions de chaque Land. Chaque niveau a ses compétences, avec des variantes d'un Land à l'autre. En général, officiellement, les communes ont une compétence générale (Allzuständigkeit) conformément à l'article 28 de la Loi fondamentale. En 2015, le nombre de communes est de 12 244, soit une moyenne de 6 620 habitants (1 760 habitants en France métropolitaine) et une superficie moyenne de 29 km² (15 km² en France). Pour citer l'exemple d'une importante loi

« Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible. »



*« La commune
doit donc préserver
ou choisir, dans
le cas où elle
est nouvelle ou
à l'échelle
de l'intercom-
munauté. »*



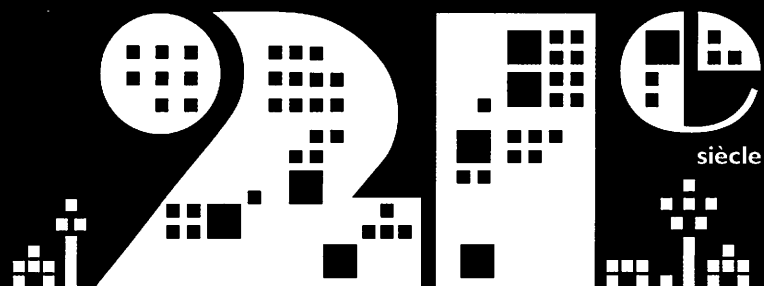
territoriale décidée en 1968 par le Land de Rhénanie Palatinat et mise en œuvre dans les années 1970, la fusion des communes a laissé subsister la petite commune originale sous la forme d'une Ortsgemeinde. Mais les plaintes sur l'éloignement du nouveau pouvoir communal, fait d'associations de communes fédérées (Verbandsgemeinden), sont récurrentes et la demande pour davantage de proximité est forte.

Deux enseignements pour la commune du XXI^e siècle

L'importance des référents identitaires. Les plus efficaces sont ceux qui durent, parce que leur ancienneté leur donne une âme qu'aucune mode ne peut détruire et qui ne peut laisser indifférentes que les rares personnes voulant « du passé faire table rase » alors que le futur s'écrit sur le socle du passé. La commune doit donc préserver ou choisir, dans le cas où elle est nouvelle ou à l'échelle de l'intercommunalité, une appellation réfléchie plongeant ses racines dans la géographie historique du territoire, en écartant des noms indifférenciés, voir des acronymes anonymes et sans attrait qui ne peuvent ni témoigner d'une identité spécifique ni susciter l'adhésion profonde des citoyens.

La gouvernance de la commune doit appliquer une logique de subsidiarité car celle-ci est le seul mode de fonctionnement qui procure à chaque citoyen un maximum d'initiative. Toute question pouvant être traitée à l'échelle la plus locale doit donc faire l'objet de décisions et d'une mise en œuvre à cette échelle. **Continuer à faire de la commune l'unique échelon de collectivité territoriale disposant de la clause de compétence générale, et ce afin de répondre à tous les besoins des citoyens au quotidien, peut être considéré comme une bonne définition du principe de subsidiarité.** Les échelles territoriales plus élevées ne doivent traiter que les questions appelant un niveau de compétences et de décisions à une échelle supérieure.

La commune doit donc être identifiée afin de permettre aux citoyens de ressentir un attachement territorial motivant, les poussant à s'investir dans leur territoire, capable de déployer chaque service et chaque projet à l'échelle la meilleure pour le bien commun, ce qui signifie l'impérative mise à l'écart de toute gouvernance jacobine.



Ensemble, inventons les communes du XXI^e siècle

Avec les contributions de

Érik ORSENNA

Fabrice d'ALMEIDA

Pascal PERRINEAU

Gérard-François DUMONT

Vincent AUBELLE

Géraldine CHAVRIER