

## **La pseudo-démocratie des territoires**

### **du niveau local au niveau européen**

Notre ainsi nommée "démocratie représentative" se traduit par l'élection de représentants des citoyens : un président de la République, des députés, des élus régionaux, des élus communaux, etc. Hors les députés, tous nos autres représentants listés ci-avant sont élus par l'ensemble des citoyens du territoire auquel ils appartiennent et qu'il s'agit d'administrer : l'ensemble des citoyens français élisent le président français ; les citoyens de la ville de Tours élisent les élus de la ville de Tours qui formeront ensuite une majorité dirigeant cette ville ; et c'est la même chose pour les Régions.

Pour les députés, qui forment ensemble l'Assemblée nationale qui représente politiquement l'ensemble des citoyens, c'est différent : le territoire français a été découpé en de nombreux morceaux – les circonscriptions, et les citoyens de chaque circonscription élisent un seul représentant. Cela a relativement bien marché autrefois, car l'hétérogénéité spatiale des opinions politiques – des régions plutôt de droite, d'autres plutôt de gauche – assurait un relativement bonne représentation des opinions à l'Assemblée. Mais ce système est intrinsèquement antidémocratique car en cas d'homogénéité parfaite du territoire national, l'Assemblée serait composée à 100 % de députés du même bord, du même parti. Découper un territoire souverain en petits morceaux pour élire les représentants de l'ensemble permet donc d'éliminer au moins en partie les opinions minoritaires.

Il en est de même avec les intercommunalités ou communautés de communes, où des ensembles de territoires autonomes dans le champ de leurs compétences – des communes – s'unissent pour former un syndicat économique ou une communauté de communes. Le mode de désignation des délégués des communes dans le conseil d'une communauté de communes est par exemple très particulier : le nombre de délégués est proportionnel à la population de chaque commune, mais avec un minimum d'un délégué par commune<sup>1</sup>. Prenons l'exemple concret de la Communauté de communes des Rives du Haut-Allier (Haute-Loire) dont j'ai étudié le fonctionnement à l'occasion d'un combat contre un projet particulièrement non durable<sup>2</sup>.

Cette Communauté de communes regroupe 65 communes particulièrement hétérogènes, allant de 25 habitants pour la plus petite à plus de 3800 pour la plus grande, 40 communes ayant moins de 200 habitants. Les 46 communes les moins peuplées ont ensemble 47 des 93 délégués et peuvent en théorie former une majorité. Or ces 46 communes ne représentent que 28,5 % des habitants de la Communauté, 5 364 sur 18 789 habitants exactement. Si la situation réelle était proche de cette situation théorique, la légitimité démocratique – un homme, une voix – serait mise à mal<sup>3</sup>. Ainsi, dans cette situation théorique, les élus de la majorité du conseil représenteraient chacun 114 habitants, tandis que les élus de la minorité du conseil représenteraient chacun 292 habitants – 2,6 fois plus. Le poids politique des citoyens serait très différent selon qu'ils habitent des petites ou des grandes communes...

Plus généralement, quand on regarde le nombre d'habitants par élu, il va selon les communes de 25 à 474 habitants par élu : il varie donc dans un rapport de 1 à 19. Selon qu'un citoyen habite ici ou là,

---

<sup>1</sup> De plus des communes qui se sont regroupées le 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont devenues des communes déléguées et conservent chacune leur délégué jusqu'en 2020. Ainsi certaines communes ont malgré leur petite taille deux délégués au lieu d'un. C'est le cas de deux communes sur les 65 de la Communauté de communes des Rives du Haut-Allier.

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur ce combat, voir <http://www.chantdesrivieres.org/microcentrale-chanteuges/>

<sup>3</sup> Par exemple, le 31 mars 2017, une décision a été prise à une large majorité des votes exprimés (66 %) comme des délégués présents ou représentés (61 % ; 32 % ayant voté contre et 7 % s'étant abstenus ou n'ayant pas participé au vote), mais ceux-ci ne représentaient plus que 47 % des habitants, les opposants en représentant 38 %.

son poids politique peut varier de 1 à 19 ! Alors que les 474 habitants de Saint-Georges-d'Aurac ont un seul délégué à la Communauté de communes, les 456 habitants des dix plus petites communes en ont dix...

On retrouve des inégalités similaires au niveau de l'Union européenne.

Le Traité de Lisbonne, comme les traités antérieurs, prévoit que « *l'Union respecte l'égalité des États membres* », ce qui se retrouve dans la composition de toutes les institutions européennes hors Parlement (Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Cour de justice...), ainsi que dans la composition du collectif des parlements nationaux veillant au principe de subsidiarité. Dans toutes ces institutions, les membres issus des sept États représentant ensemble seulement 2 % de la population européenne sont plus nombreux que ceux issus des six États représentant à eux six les trois quarts de la population<sup>4</sup>. Ces institutions européennes qui concentrent l'essentiel du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, sont donc construites sur une inégalité fondamentale et extrême entre citoyens européens.

En parallèle, la représentation des citoyens européens au Parlement est très inégale selon le pays membre dont ils sont originaires. Ainsi, si l'on se réfère au traité de Lisbonne, la Belgique, le Portugal, la République tchèque, la Grèce, qui ont entre 10 et 11 millions d'habitants, élaient 24 députés, mais les régions françaises du Sud-Est ou de l'Île-de-France, aussi peuplées, en élaient près de deux fois moins. Les 82,5 millions d'Allemands ont un député européen pour 860 000 habitants, tandis que les 453 000 Luxembourgeois ont un député pour 76 000 habitants et les 394 000 Maltais un député pour 66 000 habitants. Un citoyen de Malte pèse donc politiquement douze fois plus qu'un citoyen français. Certains citoyens sont *plus égaux* que d'autres !

Pour l'élection de nos députés nationaux, des députés européens, des délégués aux communautés de communes, comme pour la composition du Conseil européen, nous avons donc une pseudo-démocratie, qui, en considérant des territoires égaux plutôt que des citoyens égaux, se traduit par une incroyable inégalité politique entre citoyens.

Une exigence essentielle de la démocratie est en effet d'assurer l'égalité politique des citoyens, quels que soient leur sexe, leur richesse, leur position sociale ou leur origine. Chacun doit avoir a priori le même poids politique, par exemple en contribuant de manière égale à la désignation des représentants.

L'égalité politique suppose aussi l'égal pouvoir de tous de soumettre aux autres citoyens des opinions ou des questions, et donc en particulier l'égalité dans l'initiative législative. L'égalité politique suppose enfin un droit égal à l'information, c'est-à-dire le droit pour un citoyen que ses propositions soient portées à la connaissance des autres citoyens et le droit d'être informé des propositions des autres citoyens, et notamment des décisions et des intentions de ses représentants. Cela exige un espace de discussion politique public, ouvert à tous, qu'on appelle plus communément la sphère publique ou l'espace public. Une autre source d'inégalité et donc d'absence de démocratie...

*Robert Joumard, 22 décembre 2017*

---

<sup>4</sup> Cette inégalité est légèrement réduite par la règle de la majorité qualifiée, qui attribue une voix à chaque État membre tout en tenant compte de son poids démographique. La majorité qualifiée est ainsi généralement atteinte si elle regroupe au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne.