



LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'ÉPREUVE DU DÉSENCHANTEMENT POLITIQUE

Pierre Sadran

Professeur émérite de science politique, Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim

Alors que la classe politique fait face à une défiance croissante, les collectivités territoriales sont-elles des havres de ré-enchantement de l'action des élus ? Malgré la proximité des enjeux et la possibilité renforcée par la décentralisation de peser sur les décisions *via* les élections, les collectivités ne sont pas épargnées par les profondes interrogations que connaît le processus démocratique en France. De fait, les potentialités de participation citoyenne offertes par le tissu local restent souvent inexploitées, faute de réelle volonté politique pour intégrer pleinement les habitants aux décisions locales. Elles sont aussi surestimées, tant ces élections semblent de plus en plus se jouer sur des considérations nationales. Les promesses de la démocratie locale, explique Pierre Sadran, ne doivent donc pas occulter ses carences.

C. F.

Il y a plusieurs manières contrastées de percevoir ce qu'il est convenu d'appeler le « désenchantement politique ». On pourrait y voir l'avènement d'un bien-faisant réalisme mettant de côté les illusions lyriques et le conditionnement idéologique. En ce sens, Pascal Perrineau pouvait conclure une contribution détaillant la crise de la représentation politique, sur cette note d'espoir : « Le désenchantement démocratique est peut-être le prix à payer pour la mise en place d'une démocratie plus prosaïque mais plus consistante »⁽¹⁾. Mais au moment où les élections régionales de décembre 2015 viennent de confirmer qu'un électeur sur deux ne se rend pas aux urnes, que les plus jeunes sont encore bien plus nombreux à s'abstenir (deux sur trois pour les moins de 35 ans), et qu'une tripartition, facteur de graves incertitudes, semble durablement s'installer, on admettra que le désenchantement doit se comprendre, d'abord et avant tout, comme un profond malaise de la démocratie.

(1) Perrineau P. et Rouban L. (dir.) (2007), *La politique en France et en Europe*, Paris, Presses de Science Po, p. 34.

Le malaise démocratique

La défiance envers le politique n'est plus à prouver. De très nombreuses enquêtes d'opinion montrent qu'une large majorité de répondants considère que le personnel politique est soit impuissant à apporter des réponses appropriées aux principales préoccupations de la population (pouvoir d'achat, emploi, logement, sécurité, etc.), soit corrompu, soit les deux à la fois. Hormis les cas de cohabitation ayant permis au chef de l'État de se refaire une sorte de virginité politique, aucun Président n'a pu – jusqu'à présent – se faire réélire par le suffrage populaire. Le détenteur du pouvoir semble condamné à être sanctionné dès l'échéance électorale suivante. La désaffiliation partisane se traduit par un très faible taux d'engagement militant, qui contribue inévitablement à accroître le sentiment populaire d'un fossé entre « eux » (les professionnels de la politique) et « nous » (les représentés), lui-même facteur de colère, de ressentiment et de désertion des urnes. Celle-ci s'accroît tendanciellement dans des proportions variables selon l'élection, mais toujours marquées, comme le fait

apparaître le tableau suivant établissant une moyenne de l'abstention sur des séries de cinq scrutins séparés dans le temps, afin de lisser les effets de conjoncture propres à chaque moment électoral :

Taux moyen d'abstention au premier tour (en %)			
Élection présidentielle	1965-1974 : 17,8	2002-2012 : 21,7	+ 3,9
Élections législatives	1958-1967 : 24,3	2002-2012 : 39,2	+14,9
Élections municipales	1959-1971 : 23,9	2001-2014 : 34,9	+11
Élections départementales	1992-1998 : 36,4	2008-2015 : 46,8	+10,4
Élections régionales	1986-1998 : 34,8	2004-2015 : 47,1	+12,3

Source : calculs de l'auteur.

Il convient toutefois de corriger l'impression exagérément négative que laissent les observations précédentes par deux remarques.

En premier lieu, on voit immédiatement la différence qui sépare l'élection présidentielle de toutes les autres. Ni l'importance de l'abstention ni son évolution n'ont une ampleur équivalente à celles qui affectent les autres scrutins. Si l'on songe qu'il existe (même dans les pays où le vote est obligatoire) un pourcentage incompressible d'abstentionnistes « sociologiques » ne se sentant jamais concernés par la politique, le fait que l'élection présidentielle mobilise, en moyenne, plus de 80 % des électeurs (bien plus qu'aux États-Unis par exemple) contredit la thèse d'un désenchantement politique général et absolu. Tous les cinq ans désormais, le corps électoral se reprend à espérer pouvoir, par son vote, agir sur le cours des choses. Et cela ne s'arrête pas au vote mais se prolonge par un gonflement parfois spectaculaire des adhésions aux partis à la faveur de la mobilisation suscitée par la campagne présidentielle. Celle-ci apparaît donc comme un moment de ré-enchantement, probablement parce qu'outre l'importance de l'enjeu relayée et démultipliée par la caisse de résonance médiatique, elle répond au besoin d'incarnation dont la République ne saurait se passer, dès lors que la nation continue d'être dans l'inconscient collectif – ou redevient comme on vient de le voir après les attentats de Paris – une communauté d'identification.

Participation à l'élection présidentielle (en %)									
	1965	1969	1974	1981	1988	1995	2002	2007	2012
1 ^{er} tour	84,8	77,6	84,2	81,1	81,4	78,4	71,6	83,8	79,5
2 nd tour	84,3	68,9	87,3	85,9	84,1	79,7	79,7	84	80,4

Source : calculs de l'auteur

On ne peut néanmoins se satisfaire de l'exception présidentielle, parce qu'elle est relative, passagère et dysfonctionnelle. Relative parce que, comme l'a montré le 21 avril 2002, un « accident » de parcours est toujours possible et peut avoir des conséquences dramatiques. Il aura suffi que se conjuguent la dispersion de l'offre électorale (16 candidats) et le fléchissement marqué de la participation (28 % d'abstentions au premier tour) pour que le Premier ministre sortant soit éliminé, que le futur élu ne rassemble que 19,7 % des voix au premier tour alors que 34 % des suffrages se portaient sur les forces anti-système d'extrême gauche ou d'extrême droite, et que Jean-Marie Le Pen qui, en termes de pourcentage des inscrits, n'avait progressé « que » de 11,8 % en 1995 à 12,1 % en 2002 puisse figurer au second tour avec ses 16,95 % des suffrages exprimés. L'élection princeps de la V^e République est curieusement vulnérable. Son effet bénéfique sur la mobilisation est fragile et passager. Enfin et surtout, la présidentielle a cet inconvénient, à la manière d'un « trou noir » dans l'espace, de sembler absorber toute l'énergie politique disponible dans le pays. Si elle suscite autant d'intérêt, c'est en grande partie au détriment des autres temps de la vie démocratique qui attirent de moins en moins le citoyen.

La seconde remarque vient rappeler qu'il ne faut pas réduire la citoyenneté au geste électoral. Nombreux sont les travaux montrant qu'on peut s'impliquer en politique sur un mode protestataire tel que la manifestation, par exemple, ou participatif, comme le débat public⁽²⁾ ou les conférences de consensus⁽³⁾. Le vote, forme traditionnelle et hautement symbolique de la citoyenneté, est plutôt en recul, mais d'autres formes de participation politique s'affirment. « Si la démocratie d'élection s'est incontestablement érodée, les démocraties d'expression, d'implication et d'intervention

(2) Sadran P. (2008), « L'électeur, le citoyen et la société des individus », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, p. 945-965.

(3) Boy D. (2002), « Les nouveaux modes de délibération », *Responsabilité & Environnement*, n°26, avril, p. 67-82.

se sont, quant à elles, incontestablement affirmées», estime Pierre Rosanvallon⁽⁴⁾. De quoi ré-enchanter la politique, ou du moins de ne pas désespérer le citoyen ? À condition toutefois que celui-ci s'empare de ces outils, qui supposent un véritable apprentissage, et qu'un dialogue authentique se noue entre les titulaires de la légitimité électorale et la foule bigarrée des acteurs de la société civile. Les jeux sont, à cet égard, loin d'être faits. Il faut être attentif à l'avertissement lancé par Marcel Gauchet : «La démocratie suppose des citoyens pour fonctionner, soit un type d'humanité qui ne lui est pas donné par la nature. Il se pourrait que cet être de culture sorte passablement malmené des aventures contemporaines de l'individualité et de l'intériorité.»⁽⁵⁾

Les potentialités démocratiques du tissu local

Est-ce par le local que la démocratie a le plus de chances de se régénérer ? À première vue, tout porte à le croire, surtout en France où plusieurs singularités peuvent en accréditer l'espoir.

D'abord, celle de la densité du maillage politique résultant du fameux « millefeuille territorial », souvent présenté comme une richesse démocratique propre à l'exonérer des dysfonctions dont on l'accuse par ailleurs. Avec ses quelque 530 000 élus locaux, soit un élu pour 120 habitants, notre pays dispose d'un avantage sur d'autres démocraties « avancées » comme la Suède (1 élu pour 256 habitants) ou la Grande-Bretagne (1 élu pour 2 803 habitants). C'est en tout cas comme cela qu'il est perçu et âprement défendu à la base (par les associations de maires), et maintenu au sommet de l'État par les Présidents de la République qui ont toujours pris soin de le préserver. De Valéry Giscard d'Estaing soldant les propositions du rapport Guichard par l'opération du « questionnaire aux maires de France » en 1977, à François Hollande soustrayant la commune, « cellule de base de la démocratie », au souffle de sa réforme territoriale dans ces termes : « Au plus près des habitants, la commune est l'institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. C'est dans ce cadre que se pratique chaque jour la solidarité et la citoyenneté. Elle doit demeurer « une petite République

dans la grande. » »⁽⁶⁾. Le plus explicite ayant sans doute été François Mitterrand chapitrant ironiquement son ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe : « Il y a 36 000 communes ? C'est très utile. Cela fait 500 000 conseillers municipaux, sans compter, ne l'oubliez pas, les 500 000 autres qui auraient voulu l'être. Soit un million de citoyens qui s'intéressent aux affaires locales. Et vous voulez réduire cela à un quarteron de professionnels ? Vous êtes fou. »⁽⁷⁾

Ensuite, celle du large accord politique qui, par delà les alternances, s'est réalisé pour poursuivre et approfondir depuis plus de trente ans une décentralisation généralement présentée comme l'heureuse exception à l'antienne de l'incapacité française à se réformer. La décentralisation a introduit un nouveau référentiel dans l'action publique. Alors que le local pouvait jusque-là évoquer l'immobilisme, le clientélisme et la corruption, la décentralisation proposait d'y voir le laboratoire de l'innovation et de la participation citoyenne. Cette volonté est particulièrement explicite dans la rhétorique du cycle Raffarin, se proposant d'instituer une « République des proximités » propre à accroître l'implication politique d'un citoyen mieux informé et disposant d'un accès plus facile au processus de décision (pour, selon le cas, l'infléchir, y prendre part, le contrôler ou le sanctionner). La symbiose supposée entre le local et la démocratie est vigoureusement affirmée depuis trois décennies, la décentralisation étant hâtivement assimilée à la démocratisation de la vie politique locale.

Or, qu'il s'agisse de l'implication du citoyen ou de l'aptitude à régénérer la pratique de la démocratie, les vertus supposées du local doivent *a minima* être interrogées.

Des comportements électoraux peu liés aux enjeux locaux

La décentralisation aura échoué à stimuler significativement l'implication du citoyen dans l'espace du politique. Sans noircir le tableau, on doit constater que ni l'exercice du droit de vote, ni le recours aux dispositifs participatifs n'infirmant cette évaluation critique.

(4) Rosanvallon P. (2004), « Le mythe du citoyen passif », *Le Monde*, 20 juin 2004.

(5) Gauchet M. (2002), *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.

(6) Hollande F. (2014), *Réformer les territoires pour réformer la France*, tribune du 3 juin 2014 publiée dans la presse quotidienne régionale.

(7) Rapporté par Pierre Joxe dans Benoît J.-M. *et al.* (1998), *La France redécoupée. Enquête sur la quadrature de l'Hexagone*. Paris, Belin.

On constate d'abord que c'est précisément à compter de la mise en œuvre des lois Defferre, alors que les enjeux municipaux, départementaux ou régionaux prennent de plus en plus de consistance, que s'enclenche un processus de rétraction de la participation électorale aux élections locales. Il contraste, on l'a dit, avec le maintien, en partie erratique mais réel, d'un haut niveau de participation à l'élection présidentielle. De cette évolution, le scrutin municipal est l'exemple le plus démonstratif, car le mode de scrutin reste stable tandis que décroît, régulièrement, la participation.

Participation aux élections municipales (en %)							
	1977	1983	1989	1995	2001	2008	2014
1 ^{er} tour	78,9	78,4	72,8	69,4	67,4	66,5	61,3
2 nd tour	77,6	79,7	73,1	70	66	65,2	61

Les autres élections locales enregistrent bien le même paradoxe : baisse tendancielle de la participation alors que les enjeux locaux prennent un poids croissant avec la poursuite de la décentralisation. Mais la courbe de la participation est plus sinueuse.

Participation aux élections départementales (en %)							
	1992	1994	1998	2001	2008	2011	2015
1 ^{er} tour	70	60,4	60,4	65,5	64,9	44,4	50,2
2 nd tour	61,7	58,8	54,9	56,3	55,5	44,9	50,9

Participation aux élections régionales (en %)						
	1986	1992	1998	2004	2010	2015
1 ^{er} tour	74,8	65,5	55,1	62,1	46,4	49,9
2 nd tour	*	*	*	65,7	50,5	58,4

* un seul tour.

Sachant que, dans toute élection locale, deux grilles de perception des enjeux se combinent dans l'esprit du citoyen, l'une qui est faite de la combinaison des paramètres propres au terrain localisé, l'autre qui s'inscrit dans la logique du modèle des élections intermédiaires, on peut faire raisonnablement l'hypothèse selon laquelle la participation électorale est – *relativement* puisqu'il faut prendre en compte le *trend* général de l'abstention – tirée vers le haut par la nationalisation des enjeux, bien plus que par l'intérêt porté à la politique locale. C'est probablement ce qui explique la légère reprise de la participation aux départementales et aux régionales de 2015, par rapport à 2011 et à 2010. À rebours de la dichotomie tactique imposée par le schéma des élections

intermédiaires (les élus de l'opposition « nationalisant » leur discours pour capitaliser sur l'impopularité du pouvoir et ceux de la majorité « localisant » le leur pour insister sur leurs atouts propres), le Premier ministre n'a pas hésité, pour faire barrage au FN, à nationaliser l'enjeu afin de mobiliser la plus grande partie possible de l'électorat de gauche. Aux régionales, le contexte créé par les attentats de Paris et la mobilisation de Manuel Valls allant jusqu'à imposer le « sacrifice républicain » aux listes socialistes dont le maintien risquait de favoriser la victoire du FN a joué en faveur d'un regain de participation, encore plus net au second tour. Cette interprétation est confirmée par les variations régionales de la participation. C'est là où la résonance nationale de l'élection était la plus forte que l'on relève les progressions les plus importantes de participation par rapport à l'élection de 2010. Elle gagne 10 points au premier tour dans le Nord-Pas-de-Calais-Picardie, et 8 points en PACA, alors qu'elle ne grignote que quelques dixièmes de point en Aquitaine, et 1 point en Pays de la Loire. Le cas de la Bretagne mériterait une analyse plus approfondie : l'accroissement de 3 points de la participation est-il imputable à la mobilisation « locale » autour des Bonnets rouges ou à la notoriété « nationale » du ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, qui, pour ne rien simplifier, fut à la fois un président sortant qui pouvait se prévaloir d'un bilan régional, et le candidat le plus absent du terrain de la campagne ?

Quoi qu'il en soit, la tripartition vient troubler la lisibilité, déjà peu manifeste, des comportements électoraux lors des élections intermédiaires. L'abstention différentielle ne bénéficie plus automatiquement aux listes de l'opposition nationale, mais peut jouer en faveur du tiers parti dont le discours est délibérément déconnecté des enjeux spécifiquement locaux. Il faut le dire, car prendre la juste mesure de la montée du FN ne revient pas à minimiser la portée politique de l'événement : la poussée du FN est moins le résultat d'une vague Bleu Marine que celui d'une abstention différentielle jouant désormais, au détriment de *tous* les partis ayant fait l'expérience du pouvoir. Si on raisonne sur les inscrits, le FN totalise 13,3 % de ceux-ci au premier tour des régionales de 2015, alors que Marine Le Pen avait rassemblé 14 % des inscrits à la présidentielle de 2012. Mais dans le même temps, la droite et la gauche de gouvernement cumulées ont régressé pour atteindre leur plus bas niveau : 32,7 % des inscrits, soit moins que les 35 % enregistrés lors

des départementales de 2015 et surtout que les 50 % qu'elles rassemblaient en moyenne depuis 1997⁽⁸⁾. Le sursaut de mobilisation du second tour porte son score à 40 % des inscrits, mais le FN en profite aussi et franchit le cap des 15 %.

On en conviendra : la démocratie locale ne résorbe pas le malaise lorsque la portée d'un scrutin dépend davantage de ceux qui s'abstiennent que de ceux qui participent.

Faible mobilisation autour de la démocratie participative

Or elle s'avère presque aussi impuissante à susciter une demande cohérente et puissamment organisée de compensation par le biais des dispositifs que l'on rassemble sous l'expression de « démocratie participative ». Les élus ont ici une grande part de responsabilité sur laquelle on reviendra. Mais les citoyens eux-mêmes, trop habitués à s'en remettre soit à leurs représentants, soit à l'action contentieuse, soit à la protestation idéologique, n'utilisent que peu, ou mal, la gamme étendue des ressources procédurales qui les associent, sur différents registres, à l'élaboration des décisions (enquêtes publiques, débats publics, jurys citoyens, instances consultatives, budgets participatifs, etc.). Tout se passe comme si l'espace de délibération et de concertation existant entre la délégation de souveraineté par le vote, d'une part, et la contestation plus ou moins radicale des décisions, d'autre part, ne parvenait pas à attirer la majorité de ceux qui désertent les urnes. À l'exception d'un noyau restreint de quasi-professionnels de la participation – très probablement les mêmes que ceux qui par ailleurs accomplissent scrupuleusement leur devoir électoral –, les citoyens se mobilisent sporadiquement, soit comme riverains pour défendre des positions de type NIMBY (*Not In My BackYard*), soit comme opposants systématiques. En vérité, même en utilisant les ressources de la technologie numérique, la démocratie participative a du mal à s'implanter vraiment dans les territoires de la République, sauf à titre expérimental ; comme l'a dit Sandrine Rui, elle « paraît toujours s'étendre sans véritablement s'approfondir »⁽⁹⁾.

Quelles innovations dans la pratique de la démocratie ?

La démocratie locale semble incapable de jouer le rôle de laboratoire de l'innovation dont elle est créditée. Moins de son propre fait, sans doute, qu'en raison de l'emprise des règles du jeu politique prévalant dans la République⁽¹⁰⁾ dont elle rechigne à s'émanciper. On se bornera ici à évoquer quelques conséquences de la professionnalisation en politique, et de la faiblesse de la culture délibérative.

La République offre à son personnel politique les moyens d'une professionnalisation sereine, en maximisant les opportunités et en minimisant les risques propres à la compétition en milieu ouvert, c'est-à-dire à la démocratie. Elle le fait par la conjonction de plusieurs facteurs. Une offre politique abondante, avec la multiplication des positions électives potentiellement disponibles. Un système très spécifique de cumul des mandats et des fonctions qui sert, selon les aléas du suffrage universel, de tremplin pour accéder à des positions plus élevées, ou de refuge en cas de défaite. Un double cursus, ascendant et descendant, permettant de diversifier les parcours et de varier les trajectoires en fonction des ressources de chaque acteur et de la conjoncture. L'addition de ces éléments explique et perpétue l'étroite imbrication du national et du local comme socle de la professionnalisation du personnel politique. Celle-ci autorise la recherche systématique de la multipositionnalité optimale dans le temps et dans l'espace, qui bien sûr ne vaut pas pour la totalité de nos 530 000 élus, mais pour l'élite de ceux qui occupent les positions les plus élevées.

Ce système favorise les carrières longues et les logiques de fiefs. Il s'oppose efficacement au renouvellement du personnel politique. La territorialisation des enjeux s'est avérée incapable de faire émerger une élite politique locale distincte, plus jeune, plus ouverte à la diversité sociale ou d'origines. Lorsqu'il y a eu, comme en matière de parité, des changements notables, c'est sous la contrainte légale qu'ils ont été imposés et, en aucun cas du fait d'un ressourcement spontané de la démocratie locale. Plusieurs travaux montrent que l'élite locale reprend, voire accentue les traits caractéristiques de l'élitisme républicain incarné par des hommes, issus des catégories sociales supérieures,

(8) Gilli F. (2015), « Il n'y a pas de vague Bleu Marine », *Le Monde*, 11 décembre 2015.

(9) Rui S. (2010), « Les développements de la démocratie participative », *Cahiers français*, n°356, mai-juin.

(10) Sadran P. (2015), *La République territoriale. Une singularité française en question*. Paris, La Documentation française.

âgés de plus de 50 ans, solidement dotés en capital culturel, cumulant mandats et fonctions, et développant de ce fait des stratégies actives de conservation des avantages différentiels (par exemple en se reportant sur les exécutifs intercommunaux).

Carrières des maires des grandes villes, des présidents de conseil général et de conseil régional. Positions successivement ou simultanément occupées au 1er juin 2014.

	Maires (n=136)	Présidents de conseil général (n=101).	Présidents de conseil régional (n=26).
Ministre ou Secrétaire d'État	11,7 %	12,8 %	30,7 %
Cabinets (Elysée, ministères)	28,6 %	10,9 %	23 %
Député	45,5 %	32,6 %	42,3 %
Sénateur	11 %	41,6 %	23 %
Conseil régional	32,4 %	32,6 %	100 %
Conseil général	36,8 %	100 %	42,3 %
Maire	100 %	71,3 %	77 %
Parlementaire européen	5,14 %	0,9 %	15,3 %
Direction de parti politique	10,3 %	4,9 %	3,8 %
Associations nationales et organisations syndicales (position exécutive)	4,4 %	5,9 %	7,6 %
Grands organismes (direction)	8,8 %	3,9 %	3,8 %

Lecture : 45,5 % des 136 maires de grandes villes (ou 32,6 % des 101 présidents de conseils départementaux, et 42,3 % des 26 présidents de conseils régionaux), étaient ou avaient été députés. Les 136 grandes villes correspondent aux villes chef-lieu de département et aux mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

La démocratie locale ne remédie pas davantage à la traditionnelle faiblesse de notre culture délibérative. Tout, dans l'organisation des compétences comme dans la pratique politique fait par exemple du maire un véritable *patron* de sa localité, et souvent au-delà lorsqu'il élargit sa sphère d'influence grâce au cumul. Dans les assemblées locales, le rituel délibératif imposé par le droit est un simulacre de délibération ; n'arrivent en séance que des décisions déjà prises et arbitrées en amont, au sein de majorités assurées par les modes de scrutin. La personnalisation du pouvoir local ne fait aucun doute pour personne, mais personne, ou presque, ne s'en émeut. C'est sans doute ce qui explique aussi que les élus, tout en donnant rituellement des gages

rhétoriques à l'injonction participative contemporaine, mettent si peu d'empressement et d'ardeur à la mettre en pratique. Le recours aux dispositifs participatifs est d'abord inversement proportionnel aux risques et aux contraintes qui en découlent pour les élus. S'ils sacrifient volontiers à la démocratie des conseils consultatifs (de jeunes, de sages, etc.), c'est qu'ils peuvent aisément soit les contrôler soit les ignorer. Ils sont en revanche plus méfiants envers les dispositifs qui peuvent leur échapper au profit des « profanes » : débat public, référendum local. Comparativement à d'autres pays, la démocratie participative et délibérative a le plus grand mal à s'implanter réellement dans les territoires de la République.



Ce bref inventaire des carences de la démocratie locale n'empêche pas le paradoxe de perdurer. Une vision enchantée des vertus prêtées à la proximité survit vaille que vaille aux signes tangibles du désenchantement démocratique. À quel besoin confus renvoie un tel attachement ? Ne s'agirait-il pas d'une préférence inavouée pour la République sur la démocratie ?

