

Pour une réappropriation collective de la démocratie locale

Michel Koebel

Pour citer ce chapitre

KOEBEL, M. (2012). Pour une réappropriation collective de la démocratie locale. In L. PINTO (coord.). *2012 : les sociologues s'invitent dans le débat* (pp. 59-69). Bellecombe-en-Bauges : Les Editions du Croquant (coll. Savoir/Agir).

L'accession à des positions de pouvoir politique est en grande partie liée au processus électoral, qui, théoriquement, permet à tout citoyen de représenter le peuple et gouverner en son nom. Mais tout dans ce système, et en particulier dans le système local, est dominé par le principe de sélection.

La sélection est d'abord inscrite dans la définition même du corps électoral, puisque les plus jeunes et les étrangers en sont exclus : si les citoyens européens non Français résidant en France ont certes le droit de vote et sont éligibles aux élections municipales (notamment), ils n'ont pas le droit de faire partie de l'exécutif local (maire ou adjoint). La sélection se place ensuite au coeur des différents modes de scrutins, en ayant des effets, intentionnels ou non, sur la sélection des candidats. Les scrutins uninominaux excluent largement les femmes : elles ne représentent que 12,9% des conseillers généraux contre 48,3% des conseillers régionaux pour qui s'applique la loi sur la parité. Ces scrutins excluent également les représentants des classes populaires, qui souvent s'auto-excluent parce qu'ils ne se sentent pas suffisamment compétents dans le domaine de la politique : lors des élections cantonales de 2001 et régionales de 2004, les candidats ouvriers étaient respectivement 15 et 10 fois moins nombreux à briguer un mandat que les candidats cadres supérieurs dans leurs catégories socioprofessionnelles respectives¹. Le scrutin municipal à liste bloquée (qui concerne les communes de plus de 3 500 habitants) a pour effet une concentration du pouvoir sur la « tête de liste », ce qui provoque corrélativement l'effacement de la plupart des autres membres, qui doivent en quelque sorte lui faire allégeance et ne plus le critiquer publiquement. La sélection s'accroît encore lorsque la démocratie devient indirecte, comme dans le cas des élections intercommunales ou sénatoriales, où les élus sont des « représentants de représentants », opérant ainsi une double sélection qui ne laisse que peu de chances à toutes les catégories les moins représentées (les femmes, les jeunes, les classes populaires, etc.). Les seuils de maintien des candidats au second tour ont pour effet – intentionnel dans ce cas – d'éliminer les petites formations politiques, sous prétexte d'écarter celles qui sont qualifiées d'extrêmes sur l'échiquier politique. Dans le même ordre d'idée, dans les scrutins de liste, le principe de proportionnalité utilisé pour répartir les sièges n'a jamais été intégral comme il peut l'être en Allemagne, en Belgique ou dans les Pays Bas. En France, on applique une prime au vainqueur (50% des sièges pour les élections municipales et 25% pour les régionales) qui a pour effet de conférer à la liste arrivée en tête une écrasante majorité. Outre l'élimination des marges, ce système invoque la nécessité de donner aux vainqueurs les moyens de gouverner sereinement ; en réalité, il leur confère tout simplement le droit d'ignorer totalement leurs opposants et les autres sensibilités, qui pourtant représentent une grande partie de l'électorat. Le pire est que, dans les assemblées élues, c'est au sein même de la majorité, parmi les élus ordinaires (les conseillers sans délégation), que la vie démocratique est quasi inexistante : pas question de s'opposer aux projets du chef, sous peine d'être taxé de traître et de rejoindre *ipso facto* l'opposition.

¹ Les statistiques présentes dans le texte ont, pour la plupart, été élaborées à l'occasion de la publication de l'ouvrage : Koebel M., *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant (coll. Savoir/Agir), 2006.

Quand on s'intéresse ensuite aux résultats des élections et que l'on analyse la composition des assemblées et les hommes – et rares femmes – qui nous gouvernent dans l'espace local, on s'aperçoit très vite que la sélection électorale peut en grande partie se résumer à une sélection sociale. Alors que la catégorie « cadres et professions intellectuelles » ne constitue que 15% de la population active, elle totalise à elle seule plus de 73% des députés, 42% des conseillers régionaux, 48% des conseillers généraux et 66% des maires des communes de plus de 3 500 habitants. A l'autre bout de l'échelle sociale des professions, les ouvriers ne représentent quant à eux que 0,6% à 1,4% de ces élus selon le cas, alors qu'ils représentent encore 24% de la population active. Le différentiel est impressionnant : un ouvrier a ainsi respectivement 80, 44, 68 et 111 fois moins de « chances » qu'un cadre supérieur de devenir député, conseiller régional, général et maire (> 3 500 hab.), c'est-à-dire d'atteindre des postes de pouvoir significatif dans l'espace politique local. Ensemble, ouvriers et employés, qui constituent la majorité des actifs en France, ne représentent que 5,9%, 13,0%, 9,3% et 7,2% de ces quatre catégories d'élus. Cela n'a pourtant pas toujours été le cas, puisque ouvriers et employés (dont le poids cumulé n'a pas sensiblement varié entre 1962 et 1999 : autour de 57% de la population active), étaient il y a cinquante ans trois fois plus importante dans la représentation nationale : 18,1% en 1958 contre 5,8% en 2002.

De manière générale, la sélectivité sociale dans l'accès aux fonctions politiques locales importantes a ainsi eu tendance à se renforcer. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour l'expliquer.

Les tâches qui incombent aux élus se sont complexifiées et nécessitent des compétences de plus en plus développées dans les nombreux domaines abordés et gérés. De ce point de vue, un maire, presque plus qu'un parlementaire ou qu'un conseiller régional ou général qui ont la possibilité de se spécialiser dans certaines questions, se voit contraint de maîtriser pratiquement tous les secteurs de la vie publique, de l'économie au social, de l'urbanisme à la gestion des ressources humaines, sans oublier les aspects juridiques dans chacun d'entre eux. Mais avant d'être élu, il faut être candidat et mener campagne : c'est déjà là que des ressources sont nécessaires pour espérer être élu et exercer un certain pouvoir. Ces compétences – mais également le sentiment de disposer des compétences nécessaires – sont fortement liées à la profession exercée par le candidat potentiel, par son niveau d'études, par son âge et son sexe (malgré les récentes évolutions, les hommes se sentent toujours plus autorisés à parler de politique et à en faire), du moins c'est ce que l'on constate quand on analyse les caractéristiques des élus et des candidats quand on les compare à celles de la population globale. Une partie des ressources peut provenir d'un parti politique. Mais là aussi, les partis les plus grands et les plus riches sont largement avantagés : un parti pauvre, réputé faire peu de voix, qui cherche à négocier un prêt bancaire pour financer une campagne aura toutes les difficultés à convaincre une banque et à obtenir un bon taux (on ne prête qu'aux riches...). Dans un système où tout est fait pour concentrer le pouvoir sur quelques-uns, ne sortiront du lot que ceux qui cumuleront le plus ces différentes compétences et ressources, et ceux qui, de surcroît, sauront les faire valoir dans leur façon d'être et de paraître, dans leurs discours et leur participation à des débats contradictoires. De ce point de vue, certaines professions et les trajectoires d'études qui y conduisent vont constituer des atouts pour conquérir ces postes clés : chefs d'entreprises, professeurs, avocats et autres professions intellectuelles. Non seulement ces professions correspondent à des compétences reconnues, mais elles donnent à ceux qui les exercent un capital symbolique qui va se révéler déterminant chez les électeurs au moment du choix. Non moins importantes sont les capacités à maîtriser la communication, notamment en période électorale, ce qui signifie aussi savoir utiliser les médias et manipuler les journalistes, dont la proximité sociale est elle aussi proportionnelle à l'importance sociale des professions exercées.

Parmi les ressources qui donnent des avantages dans la compétition électorale, citons aussi ce que l'on nomme la « prime au sortant », cet avantage qu'ont les élus qui viennent d'exercer un mandat et qui se présentent à nouveau devant les électeurs : pour peu qu'ils n'aient pas fait d'erreurs rédhibitoires, n'aient pas été pris dans des scandales éhontés – et encore... certains s'en sortent malgré leurs condamnations et leur mort politique annoncée –, les « sortants » bénéficient toujours d'un *a priori* favorable dans l'électorat, du fait de son caractère plutôt conservateur, qui craint le changement.

Il faut enfin évoquer le fait que, dans l'accession aux fonctions politiques, les « notables », c'est-à-dire ceux qui s'appuient quasi exclusivement sur la notoriété locale qu'ils conquièrent auprès de la population de leur circonscription électorale, sont de moins en moins nombreux, même s'ils résistent un peu mieux dans les plus petites communes (rappelons que 55% des communes françaises ont moins de 500 habitants et 92% moins de 3 500 habitants) ; mais c'est là où le potentiel de pouvoir est le moins élevé. Plus on s'élève dans la hiérarchie politique, tous postes confondus, plus la part de ce « capital personnel de notable » diminue, et plus augmente celle de « capital délégué d'autorité politique », pour reprendre les termes de Pierre Bourdieu, ce capital qui naît quand un candidat faisant (ou non) partie d'un parti politique réussit à obtenir l'investiture de celui-ci pour le représenter et obtenir toutes les ressources de ce parti. Même au niveau local, la conquête des postes de pouvoir nécessite de plus en plus ce recours.

Devant ce jeu d'obstacles multiples, les partants – du moins ceux qui décident de s'aligner au départ – ne se situent ainsi de loin pas sur un pied d'égalité, et ceux qui, à l'arrivée, se retrouvent sur le podium sont bien plus âgés, sont beaucoup plus souvent des hommes que des femmes, sont plus diplômés et appartiennent beaucoup plus souvent aux classes supérieures que la population qu'ils représentent. Si nous n'avons guère insisté dans cette analyse sur diverses autres catégories de personnes ayant une influence politique non négligeable mais non issues d'un processus électoral (permanents de partis politiques, conseillers des cabinets ou emplois « fonctionnels » – les plus élevés et stratégiques – de la fonction publique territoriale), c'est que les modalités d'accès à ces postes et les compétences nécessaires pour les exercer relèvent des mêmes logiques que celles décrites pour les élus, et subissent des logiques de sélection au moins aussi fortes que celles des élus, et proportionnelles à l'importance politique de ceux qu'ils côtoient ou influencent sur le plan politique.

La question qui se pose à ce stade de l'analyse est de savoir si cette sélection sociale a des conséquences sur la manière dont les représentants politiques gèrent les affaires publiques. La plupart des élus – mais aussi des représentants de la science politique – affirment qu'il ne faut pas confondre « représentativité » et « représentation » : ce qui est demandé aux élus, c'est de représenter le peuple, pas d'être une copie conforme du peuple selon divers critères. Rien n'oblige en effet les élus à être représentatifs de la population. Là où la question reste néanmoins posée, c'est de savoir si ces représentants vont effectivement réussir d'abord à connaître les intérêts de toutes les catégories de la population qu'ils sont censés représenter, et ensuite de savoir s'ils vont les défendre, au risque de voir leurs propres intérêts et ceux de leur propre groupe social moins bien servis. Lorsque les deux tiers des postes de pouvoir en France sont détenus par des représentants d'une catégorie socioprofessionnelle qui ne correspond au mieux qu'au septième de la population, on peut se poser légitimement la question de la représentation des intérêts d'autres groupes sociaux. Or la sociologie a démontré depuis longtemps que l'appartenance à un groupe social pèse de manière déterminante sur la façon de penser le monde, de le concevoir et, *a fortiori*, de concevoir ce qu'il faudrait faire pour l'améliorer.

Certains élus, conscients d'être un peu trop coupés de leurs électeurs, organisent ce que l'on appelle la « démocratie participative », en mettant en place moult conseils d'habitants, de quartiers, de « sages », etc. Mais lorsque l'on analyse ces expériences, on s'aperçoit que les intervenants les plus valorisés sont d'abord l'élu et le technicien spécialiste des dossiers présentés, ensuite les personnes qui ont un capital symbolique local plus important que les autres comme le directeur d'école, le chef d'entreprise, le représentant associatif. D'ailleurs, ceux parmi les citoyens, qui ont plus de chances que les autres de se faire entendre utilisent le plus souvent d'autres moyens (et continuent de les utiliser) : ils ont plus d'occasions de faire valoir leur point de vue ou de négocier un intérêt particulier, parce que, faisant partie du même milieu social, ils ont toutes les chances de se rencontrer et de fréquenter divers lieux et organisations, qu'ils soient liés ou non à leurs fonctions.

D'autres élus, dans un souci d'écoute de leurs administrés, organisent des permanences régulières pour essayer de résoudre leurs problèmes. Mais ils écoutent des doléances

individuelles qu'ils traitent de manière individuelle alors qu'il s'agit souvent de problèmes collectifs.

Un élu qui n'a pas la conscience aiguë et quotidienne que ses propres conditions de vie influencent de manière déterminante ses catégories de pensée et ses propensions à rencontrer et à entendre certaines catégories de ses administrés peut difficilement créer les bases nécessaires à la reconnaissance des intérêts d'autres catégories que la sienne.

Devant cette avalanche d'effets de sélection et de concentration du pouvoir sur quelques individus, dans quelle direction s'orientent les réformes en cours ?

La réforme des collectivités territoriales de 2011 veut abaisser à 500 habitants le seuil (jusque là de 3 500) à partir duquel serait obligatoire, pour les élections municipales, le scrutin à liste bloquée avec prime de 50%. On imagine les conséquences sur la personnalisation du pouvoir sur la tête de liste, la marginalisation des petites listes ou des individus qui ne veulent pas faire allégeance à une organisation... Cette réforme envisage aussi de transformer le scrutin des élections régionales pour le rendre uninominal (et le fondre avec les élections cantonales pour élire des conseillers territoriaux), alors que ces élections étaient l'une de dernières à scrutin proportionnel, parvenant ainsi au taux de représentations des classes populaires le plus élevé (ouvriers et employés atteignaient encore, en 2004, 19,3% des conseillers régionaux, mais ont sensiblement baissé en 2008 pour atteindre 13%), à une représentation des femmes enfin décente (grâce à la loi sur la parité) avec 48,3% des conseillers, et des jeunes avec 17,2% de moins de 40 ans. Les élections des conseillers territoriaux s'apparenteront plus aux conseillers généraux (par leur mode de scrutin) ce qui laisse présager des taux en nette baisse pour ces diverses catégories, puisque le taux de féminisation actuel des conseillers généraux plafonne à 12,9%, les moins de 40 ans à 2,8%, et les classes populaires à 9%. Quant aux scrutins indirects, il ne semble pas question de les réformer. La seule réponse aux critiques concernant les structures intercommunales a été d'informer les électeurs des futurs conseillers intercommunaux potentiels, en les enfermant dans les listes de toute façon déjà bloquées. Personne n'envisage un retour à la proportionnelle dans les élections législatives : il suffit de brandir la « menace » du Front national et sa représentation nationale pendant la période 1986-1988.

Comment contrecarrer ces tendances ?

Avant tout, il paraît nécessaire de réaffirmer un principe que l'on a tendance à oublier : chaque citoyen est capable de prendre des responsabilités politiques et de les assumer. On entend encore trop souvent que les jeunes sont trop inexpérimentés pour faire de la politique, que les femmes sont moins faites pour la politique que les hommes, ou encore que l'on trouve plus d'hommes compétents que de femmes... Malheureusement, très souvent ce sont les catégories concernées qui se disqualifient d'elles-mêmes et participent à leur propre domination. La disqualification des professions situées en bas de la hiérarchie sociale n'est pas épargnée, même si elle est plus diffuse : on ne dira pas « un ouvrier n'est pas capable de devenir maire ou député » mais on dira – ou on pensera – qu'un chef d'entreprise est mieux placé pour diriger une mairie, qu'un avocat saura mieux défendre les habitants, etc. Il est ainsi nécessaire de combattre ces idées reçues, de combattre ce qui relève plus du sentiment d'incompétence que de l'incompétence elle-même.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faudrait nier les compétences nécessaires pour exercer les divers mandats électifs et fonctions politiques correspondantes. C'est pourquoi il paraît indispensable d'offrir la possibilité à chaque citoyen de se former à la prise de responsabilités politiques (ce qui serait d'ailleurs déjà un moyen de lutter contre le sentiment d'incompétence, en affirmant que tout s'apprend, y compris la politique, et de lutter contre toutes ces idées reçues sur le fait que certains auraient des compétences « naturelles » pour faire de la politique, auraient un « charisme » inné, etc.). Certes le droit à la formation des élus locaux existe et s'est même récemment développé. Mais il ne concerne que les élus. Ce droit fondamental doit être octroyé gratuitement à tout citoyen qui souhaite se présenter un jour à des élections et devrait concerner

tous les aspects de la fonction visée, y compris les méthodes nécessaires pour y accéder. La conception et la gestion de telles formations doivent être confiées à des organismes et des formateurs les plus indépendants possible du pouvoir politique.

Le second principe qui nous paraît essentiel est de replacer la démocratie locale sous le signe de la décision collective. Pour tout un ensemble de raisons évoquées plus haut, la représentation du peuple – c'est-à-dire de tout un ensemble de catégories d'intérêts, qu'ils soient à court, moyen ou long terme, qu'ils soient liés à des caractéristiques sociales et ne soient pas forcément compatibles les uns avec les autres – a tendance à s'incarner, à chaque niveau territorial, dans une seule personne, autour de laquelle gravitent quelques autres qui sont placées (du fait de règles de droit) ou qui se sont placées (du fait d'allégeances diverses) sous sa coupe. Cette tendance va à l'encontre de l'idée même de démocratie. Chaque fois que c'est possible et partout où on peut l'imaginer, il faut privilégier le partage du pouvoir politique plutôt que sa concentration, la décision concertée et collective ou le recours au référendum (s'il s'accompagne d'un débat contradictoire nourri) plutôt que la décision individuelle.

Tous les conseils, qu'ils soient municipaux, généraux, régionaux, et même intercommunaux, n'ont pas été conçus pour que les décisions soient prises par les seuls exécutifs (et encore, souvent par une minorité des exécutifs, voire seulement son chef). Pour revaloriser la parole des « conseillers ordinaires » et leur redonner du poids, il faut créer des scrutins de liste là où sont prévus des scrutins uninominaux, débloquent les scrutins de liste là où les listes sont bloquées, et appliquer dans tous les scrutins la proportionnelle intégrale (sans seuil de maintien au second tour et sans autre principe, pour l'obtention de sièges, que le nombre de voix obtenu et le nombre des mandats à pourvoir). La conséquence directe de telles transformations sera que les projets locaux ne nécessiteront plus seulement l'approbation d'un chef (représentant une majorité souvent muselée), mais l'approbation d'un nombre de conseillers suffisant, dans une assemblée plus libre mais beaucoup plus représentative de la population ; cela peut provoquer la recherche permanente de consensus plutôt que le passage en force de projets tout ficelés.

Pour favoriser la collégialité dans les prises de décisions et éviter la personnification du pouvoir, il serait utile de favoriser tout ce qui va dans le sens de la réduction des pouvoirs du chef de l'exécutif, en réduisant ses possibilités d'agir seul, en rendant sa révocation possible à mi-mandat ou en organisant une alternance régulière (comme l'ont organisé déjà quelques trop rares conseils municipaux en France ou comme le font de plus nombreuses municipalités aux Etats-Unis en désignant à tour de rôle un maire tournant parmi les membres du conseil municipal). La limitation du nombre de mandats et l'interdiction absolue du cumul de mandats importants peuvent aller également dans ce sens, à condition de renforcer le statut de l' élu (et pas seulement des membres de l'exécutif), lui autorisant de réduire son temps de travail en fonction du mandat exercé (jusqu'à l'abandonner totalement pendant la mandature exercée), tout en lui garantissant de retrouver de droit à la fin de son mandat son emploi tel qu'il l'avait laissé ou son équivalent, avec toutes les prérogatives qui y étaient liées.

Enfin, la participation des citoyens ordinaires (non élus) pourrait être favorisée par plusieurs mesures : l'organisation plus régulière de référendums (locaux et nationaux) sur les décisions importantes qui engagent durablement ou ont des conséquences importantes sur la population représentée par les élus ; la mise en place de comités de citoyens volontaires ou tirés au sort (ou un mélange des deux) chargés d'une veille du travail des élus, pour les questionner sur l'opportunité de leurs décisions et sur leurs conséquences sur les diverses catégories de population concernées, et pour décider dans certains cas d'organiser un référendum. Ces comités seraient ouverts à toutes les catégories de la population (et pas seulement aux membres des listes électorales). La participation des citoyens ordinaires sous entend aussi que la qualité de citoyen ne soit pas limitée aux citoyens français, mais soit étendue à tous ceux qui habitent durablement sur le territoire correspondant aux diverses élections, puisqu'ils sont directement concernés par les décisions politiques locales.