

# Pouvoirs et démocratie locale

## DE L'EXISTENCE D'UN CHAMP POLITIQUE LOCAL

Michel Koebel

**La politique volontariste de décentralisation de l'État a modifié le paysage local français : les collectivités territoriales ont gagné en autonomie, elles revendiquent des spécificités culturelles et affirment de plus en plus leur « identité locale » à coups de campagnes de communication. La structure politique de la France s'est-elle cependant réellement transformée ? Ces espaces sont-ils devenus suffisamment autonomes et centrés autour d'enjeux suffisamment spécifiques pour que l'on puisse parler d'émergence d'un « champ politique local » ?**

**E**n France, l'espace politique local semble avoir gagné en pouvoir et en autonomie au cours des vingt-cinq dernières années : encouragées par le processus de décentralisation du pouvoir, les collectivités territoriales affirment de plus en plus leur identité locale à travers le sentiment (ou la volonté) d'appartenance locale de leurs élus, et une politique de communication volontariste qui met en avant, parfois en les construisant de toutes pièces, des spécificités culturelles. Cela signifie-t-il pour autant que la France a changé profondément sa structure ? L'État s'est-il transformé au point de constituer des espaces suffisamment autonomes et centrés autour d'enjeux suffisamment spécifiques – propres à chacun des territoires, ou encore proprement locaux, c'est-à-dire spécifiques à l'aspect local de tous les territoires infranationaux – pour que l'on puisse parler d'émergence d'un « champ » politique local (dans le sens que Pierre Bourdieu a donné à la notion de champ pour la construire en un concept central de sa sociologie<sup>1</sup>) ?

■ 1. P. Bourdieu, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984, p. 113-120.

Cette question relève d'un enjeu théorique (tous les espaces ne sont pas des champs et trop d'espaces sont considérés comme tels sans que la moindre démonstration en soit faite), dont la résolution peut avoir des conséquences non négligeables sur la compréhension des enjeux politiques locaux et sur l'interprétation de l'inflation du recours à la « participation » des citoyens pour justifier l'accroissement du pouvoir des élus locaux.

Pour parvenir à déterminer si l'espace politique local constitue un champ, nous évoquerons dans un premier temps le processus de décentralisation, parce qu'il peut entrer en compte dans l'autonomisation progressive de l'espace local: un processus lent qui ne date pas, comme on le croit trop souvent, de 1982, qui a atteint son sommet symbolique le 28 mars 2003 lorsque l'idée de décentralisation a été portée en principe constitutionnel – on a alors ajouté à l'article 1 de la Constitution, à propos de la République, la mention: « son organisation est décentralisée » –. Nous montrerons ensuite que certains principes de la décentralisation ont eu des conséquences politiques et institutionnelles déterminantes: les niveaux territoriaux de décision ont été multipliés en s'enchevêtrant; les règles électorales ont favorisé la concentration du pouvoir local sur une élite politique et sociale; ces deux premiers éléments, associés à la crise économique ambiante, aboutissent au développement d'un climat de concurrence entre collectivités et entre élus au bénéfice de celui qui saura attirer le plus de richesses sur son territoire.

Tous ces éléments, qui tendent à faire penser que nous avons effectivement affaire à un véritable « champ local » ayant ses enjeux propres – idée qui pourrait être attestée par la référence à l'expression « champ politique local » de plusieurs chercheurs –, nous amèneront dans un second temps à tenter – vainement – de trouver les frontières de ce champ hypothétique, de chercher ce qui pourrait constituer son capital spécifique – c'est-à-dire une combinaison spécifique de propriétés qui assure à ceux qui accumulent ce capital une position dominante dans le champ – sans vraiment y parvenir, de montrer que la dépendance entre le local et le national reste finalement très forte, et de tirer les conclusions du fait que les conditions ne sont pas réunies pour que l'on puisse parler de champ politique local en France aujourd'hui.

## Une décentralisation progressive

Contrairement à l'idée encore répandue que la décentralisation en France serait un acquis de la gauche de François Mitterrand et de Gaston Defferre – la « première vague » de ce processus étant alors située durant la période 1982-1986 –, les politiques visant à décentraliser le pouvoir de l'État ont débuté très tôt après la période de centralisation jacobine qui a suivi la Révolution française et qui a défini les premiers contours administratifs de la France profonde. De nombreuses tentatives – avancées et reculs – ont émaillé la période contemporaine: à partir de 1831, le chef de l'exécutif local est choisi parmi les élus (même si ce choix reste le fait du roi ou du préfet) alors qu'auparavant il pouvait n'avoir aucune légitimité locale; en 1837 et 1838, les communes puis les départements acquièrent un début d'autonomie financière; sous la III<sup>e</sup> République, une commission de décentralisation est mise en place dès 1871 et aboutit à l'adoption d'une loi départementale en 1871 et d'une

loi municipale en 1884 qui donnent un pouvoir beaucoup plus important aux départements et aux communes (les maires seront dès lors élus par les conseils municipaux), même si la tutelle des préfets reste prépondérante; la Constitution de 1946, puis celle de 1958 reconnaissent officiellement les « collectivités territoriales » et le principe de leur « libre administration » (et il s'en est fallu de peu qu'une loi en 1947 transfère les attributions du préfet à un élu); la période des Trente Glorieuses voit l'idée de région prendre de la consistance, notamment sur le plan du développement économique et de l'aménagement du territoire (malgré l'échec au référendum proposé par De Gaulle en 1969 sur la réforme régionale, des établissements publics régionaux sont créés dès 1972); une dernière réforme, portant notamment sur la coopération intercommunale, a été engagée en 1978 mais a rencontré tant de réticences qu'elle n'a abouti que partiellement<sup>2</sup>.

Durant toutes ces périodes, les succès et les échecs de ces idées décentralisatrices ne peuvent être attribuées de manière définitive à telle ou telle tendance politique, même si les motivations et les profits escomptés n'ont pas toujours été identiques<sup>3</sup>. Certes, les résistances furent grandes – ce qui explique la lenteur du processus – et il a fallu une alternance politique importante (1981) pour convaincre les assemblées parlementaires de marquer un pas décisif avec les lois que l'on connaît et auxquelles on attribue ainsi à tort le label de « premières » lois de décentralisation. La suite des événements a montré que les cohabitations puis les alternances politiques n'ont pas été des obstacles au processus: les grands partis de gouvernement – ceux qui seuls auraient eu quelque chance de s'opposer à la réforme – ne sont intervenus que sur la marge des grandes vagues de décentralisation que nous avons connues depuis 1982.

Sans entrer dans le détail des oppositions parlementaires – relayées à l'occasion par la voie du référendum – qui ont réglé le sort de nombreuses réformes programmées, on peut néanmoins constater que la question du pouvoir local – si minime qu'il puisse être considéré par les représentants de l'État – a une importance décisive. En effet, si députés et sénateurs ont généralement accepté de donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales mais se sont presque systématiquement opposés à l'idée de supprimer certaines de ces collectivités, c'est aussi parce qu'ils sont eux-mêmes le plus souvent des élus « locaux » et que l'on peut ainsi parler de conflit d'intérêts: d'abord parce que 80 à 90 % des parlementaires cumulent légalement leur mandat national avec un mandat local (le plus souvent au sein d'un exécutif local) et qu'ils ont ainsi tout intérêt à s'attribuer plus de pouvoir, mais aussi parce que, en tant que parlementaires, ils ont également été élus localement

**Députés et sénateurs eux-mêmes le plus souvent élus « locaux » ont ainsi tout intérêt à s'attribuer plus de pouvoir**

■ 2. M. Verpeaux, « Les origines historiques et constitutionnelles », *Les Collectivités locales en France*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 5-10.

■ 3. C. Roig, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 16, n° 3, 1966, p. 445-471 – surtout p. 455 et suiv.

(directement pour les députés ou indirectement pour les sénateurs) et, de ce fait, sont plus ou moins enclins à défendre ceux qui les ont élus, ces électeurs étant eux-mêmes définis par leur appartenance à un territoire.

## Une décentralisation à la française

On commence à percevoir, à travers ces règles de représentation qui sont au fondement de la démocratie en France, les premières raisons d'un attachement du pouvoir au territoire, par le biais de la dépendance des représentants du pouvoir à ceux qui habitent le territoire, qui y vivent – ou du moins qui y sont rattachés sur le plan administratif en tant qu'électeurs potentiels.

En conservant la même structure politique et administrative quel que soit le nombre d'habitants dans la commune, le processus de décentralisation en France a suivi une autre voie que dans la plupart des autres pays européens, à l'image du fédéralisme allemand ou des collectivités autonomes britanniques et italiennes. Ainsi, chacune des 36 763 communes françaises dispose d'un conseil municipal qui élit un maire ; celui-ci se dote d'adjoints et organise le travail des élus sous la forme de commissions thématiques qui élaborent et discutent les projets soumis en dernier ressort à la décision du conseil. La multiplication des niveaux territoriaux – avec l'arrivée des régions en tant que collectivités à part entière et avec le développement de l'intercommunalité – n'a pas permis de clarifier complètement la répartition des compétences : certaines d'entre elles se chevauchent allègrement, y compris celles que l'on croyait les mieux séparées (les conseils régionaux, chargés des infrastructures lycéennes, s'intéressent de plus en plus aux universités, pourtant du ressort de l'État, en participant à leur financement, que ce soit pour le bâti mais également pour la recherche, ce qui leur permet d'orienter les objets d'étude). Cette absence de finalisation dans la répartition des compétences semble obéir à la même logique que celle qui a conduit à conserver toutes les communes au moment des divers regroupements intercommunaux : il a fallu composer avec tous ces élus, dignes représentants de la population, qui n'étaient pas prêts à lâcher leur pouvoir, si petit soit-il. C'est pour cette même raison que le mode de représentation dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est un suffrage indirect : les conseillers territoriaux sont nommés parmi les conseillers municipaux de chacune des communes regroupées, ce qui a pour conséquence de maintenir, sur le plan de la représentation au moins, un lien de dépendance entre la structure intercommunale et les communes qui la composent.

La multiplication des structures et l'enchevêtrement des compétences ont constitué une difficulté dans l'organisation politique et institutionnelle de la France. Nombre de gouvernements ont essayé de la contourner en optant pour des mesures incitatives, avec plus ou moins de succès.

Les tentatives de fusion de communes, de départements ou même de régions ont été des échecs patents. Certes des communes ont fusionné, mais il a fallu accorder aux conseils municipaux concernés des mesures compensatoires, comme celle qui consiste à élire certains « maires délégués » chargés de représenter les communes ayant fusionné avec la ville centre : ces aménagements ont certainement contribué à maintenir plus durablement

encore la mémoire des anciennes divisions au sein des instances de décision comme dans la population elle-même. Les projets de fusion de départements (Corse, Alsace, etc.) ou de régions (Normandie) n'ont jamais abouti et le débat sur la suppression pure et simple du niveau départemental en France, encore d'actualité en 2009, engendre de telles protestations qu'il n'est pas près d'aboutir. Derrière ces échecs, on entrevoit certes des élus arc-boutés sur leurs prérogatives et leur pouvoir, aidés en cela par des lobbies d'élus présents à des postes stratégiques (notamment parlementaires), mais il est également question d'identité: il est difficile de faire disparaître pour des motifs d'économie d'échelle des entités territoriales qui sont entrées dans les structures mentales des habitants, notamment de ceux qui ont passé leur vie dans le territoire concerné ou qui en sont issus par leurs ancêtres. Or les élus locaux font partie des personnes les plus attachées à leur territoire: pas seulement pour les raisons liées au mode de représentation déjà évoquées plus haut, mais parce que l'origine locale – « être originaire de » – constitue encore une composante non négligeable du capital politique nécessaire pour se faire élire (même si c'est beaucoup moins le cas dans les grandes villes). À en croire François Rangeon, la décentralisation a même redynamisé la légitimité de cette sorte de « localisme » (il observe d'ailleurs que le « parachutage » dans l'espace politique local de personnalités politiques nationales est en déclin sous la V<sup>e</sup> République)<sup>4</sup>.

Une autre politique incitative, plus récente, a été beaucoup plus efficace: celle qui a consisté à favoriser – notamment en le monnayant – le regroupement de communes sous la forme de communautés à fiscalité propre – c'est-à-dire que le conseil de la communauté fixe et perçoit directement l'impôt lui permettant de fonctionner, élément essentiel et décisif dans la garantie de l'autonomie de la structure. Depuis la promulgation de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 puis de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nombre de groupements de communes à fiscalité propre<sup>5</sup> est passé de 466 (en 1993) à 1845 (en 2000) et à 2 583 (en 2008), faisant passer la population regroupée respectivement de 16,1 à 37,1 puis à 56,4 millions d'habitants (ce qui correspond en 2008 à 86,7 % de la population française et 91,7 % des communes), pour un budget atteignant environ 40 % de celui de l'ensemble des communes françaises<sup>6</sup>. Le prix à payer pour accepter ces regroupements est lourd: chaque compétence transférée au groupement sort définitivement du champ de compétence communal, et plus la communauté est importante, plus le faisceau de compétences obligatoirement transféré est large. L'une des motivations des élus, en dehors des aides de l'État déjà évoquées, est la perspective de conquérir de nouvelles positions de pouvoir au niveau intercommunal, et de profiter des avantages

■ 4. F. Rangeon, « Parachutage, territoire et décentralisation », in B. Dolez et M. Hastings (dir.), *Le Parachutage politique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 99-121.

■ 5. Il s'agit des 2 393 communautés de communes, des 171 communautés d'agglomération, des 14 communautés urbaines et des 5 syndicats d'agglomération nouvelle. Chiffres pour 2008: *Les Collectivités locales en chiffres 2008*, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales/Direction générale des collectivités locales (DGCL), 2008.

■ 6. *Les Collectivités locales en chiffres 2008*, op. cit.

politiques et financiers qui y sont liés : sur le plan politique, les positions ainsi acquises entrent dans les stratégies de conquête électorale progressive de nouveaux territoires ; sur le plan financier, ces positions permettent de cumuler de nouvelles indemnités, puisque les règles interdisant le cumul de plus de deux mandats ne s'appliquent pas à l'intercommunalité<sup>7</sup>. Cet aspect financier n'est pas négligeable : il fait partie des éléments qui permettent à des élus de débiter une carrière politique, de faire de la politique leur métier, de s'y consacrer à temps complet<sup>8</sup>.

## Un pouvoir local très concentré et personnalisé

Tout au long du processus de décentralisation, les élus locaux ont ainsi gagné en pouvoir, en indemnités potentielles, en compétences et en responsabilités. Intéressons-nous maintenant à trois conséquences particulièrement importantes des modifications apportées par les lois depuis 1982.

**L'essentiel du pouvoir local est concentré sur quelques personnes**

La première est que l'essentiel du pouvoir local est concentré sur quelques personnes seulement. Le « scrutin de liste bloquée », règle électorale héritée des lois de décentralisation de 1982 s'appliquant dans les communes de plus de 3 500 habitants, a pour effet de concentrer le pouvoir sur la tête de liste, tant avant les élections – au moment de la composition de la liste – que pendant celles-ci – où l'image du futur maire potentiel incarne littéralement toute la liste, à tel point que l'on croit élire un maire et non des

conseillers municipaux –, et surtout après les élections, pendant toute la durée du mandat, où le maire et sa garde rapprochée (quelques adjoints et « hauts fonctionnaires locaux » de confiance, directeurs généraux et directeur de cabinet) pourront régner<sup>9</sup>, soutenus par une majorité silencieuse d'autant plus confortable qu'est attribuée, avant l'application de la règle proportionnelle, une « prime au vainqueur » de 50 % des sièges, une règle qui réduit généralement les vaincus dans une opposition d'autant plus virulente qu'inefficace et sans autre pouvoir que celui apporté de temps à autre par des médias locaux, soucieux de ne pas paraître trop chevillés au pouvoir en place. La concentration du pouvoir sur le maire est telle que, même dans sa propre majorité, les voix dissonantes ne peuvent en pratique jamais s'exprimer : tous les colistiers sont aux ordres, parce que tous, en acceptant de mettre leur nom sur la liste, ont en quelque sorte fait vœu d'allégeance à leur tête de liste. Il arrive parfois qu'un adjoint se voie même retirer sa délégation pour s'être exprimé contre un projet défendu par le maire<sup>10</sup>.

- 7. Le scandale médiatisé de la Communauté d'agglomération de Metz métropole, qui attribuait une indemnité brute mensuelle de 1 777 € à ses 48 vice-présidents (surtout des maires de petites communes) et de 224 € à ses 170 délégués, n'est que la version exagérée d'une pratique habituelle (surtout depuis le rehaussement substantiel du régime indemnitaire des élus locaux).
- 8. D. Gaxie, *La Démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd. 2000.
- 9. Les décisions municipales restent cependant sous le contrôle de légalité *a posteriori* du préfet.
- 10. M. Koebel, « Les élections municipales sont-elles politiques ? Enjeux locaux, enjeux nationaux », revue *Savoir/Agir*, n° 3, mars 2008, p. 103-108.

La seconde conséquence importante de cette concentration du pouvoir local et de l'accroissement des responsabilités des élus est que le niveau de compétence nécessaire pour exercer ce « métier d'élu », c'est-à-dire de faire une carrière politique, s'est considérablement élevé. Corrélativement s'opère alors une sélection sociale et culturelle de plus en plus forte dans l'accès aux positions de pouvoir<sup>11</sup> : 66 % des maires des communes de plus de 3 500 habitants font aujourd'hui partie des cadres et professions intellectuelles supérieures (contre 2 % de maires ouvriers, ce qui donne aux ouvriers environ 200 fois moins de chances que les cadres supérieurs d'accéder à cette position). Cette donnée sociographique a son importance au regard de l'attachement au territoire. En effet, une grande partie des personnes occupant le pôle dominant de l'espace social sont moins fréquemment que les autres attachées à leur région ou à leur commune : leur profession les oblige à une plus grande mobilité et leur capital social est généralement plus étendu. On s'aperçoit que les professions que l'on retrouvait traditionnellement à la tête des mairies sont en net recul : ainsi, en 2001, les exploitants agricoles, attachés à leur terre par la nature de leur profession, ne représentaient plus que 28,5 % des maires en France, alors qu'ils en représentaient encore 48,4 % au moment de la promulgation des premières lois de décentralisation en 1982 ; les commerçants et artisans, et même les médecins et la plupart des professions attachées au territoire à travers leur clientèle, sont également en net recul à la tête des exécutifs locaux.

### **Le développement d'une concurrence locale**

La troisième conséquence du processus de décentralisation, associée au développement de la crise économique, est la généralisation d'une véritable compétition locale entre collectivités visant à conquérir divers marchés. Les collectivités semblent être devenues des entreprises, du moins elles montrent de nombreux signes d'une telle transformation : application de nouvelles méthodes de management importées du secteur privé et dont le *credo* est efficacité et rentabilité ; appel à des prestataires privés pour la mise en œuvre de services assurés jusque-là par du personnel territorial ; développement sans précédent d'une politique d'image à visée attractive, dont les clients sont certes les habitants actuels et potentiels, mais surtout aussi – et peut-être avant tout – les touristes et les cadres et dirigeants d'entreprises, qu'il faut convaincre de se poser – au moins provisoirement – dans le territoire pour y apporter croissance et dynamisme. Le pouvoir dont dispose le conseil municipal repose en effet beaucoup sur ses ressources financières, qui dépendent du nombre d'habitants (taxe d'habitation et taxe foncière) mais aussi de la présence d'entreprises et de commerces (taxe professionnelle). De ce point de vue, le pouvoir local en France est très inégalement réparti selon la taille des communes : d'un côté les quelque 32 000 communes rurales (ayant moins de 2 000 habitants) et, à l'autre bout de l'échelle, les 941 villes de plus de 10 000 habitants qui regroupent à elles seules plus de la moitié des habitants du pays. Mais la situation varie aussi entre communes de taille comparable, selon qu'elles sont situées dans des secteurs économiques plus ou moins

■ 11. M. Koebel, *Le Pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006.

prospères et déjà attractifs<sup>12</sup>. Malgré certains systèmes de compensation en direction des communes les plus pauvres, on comprendra que les services rendus aux populations locales sont inégaux, ce qui est également un des effets de la décentralisation<sup>13</sup>.

Cette concurrence entre collectivités, qui se fonde sur la double caractéristique d'une plus grande autonomie et d'une inégalité de ressources, a provoqué chez de nombreux élus des stratégies de plus en plus marquées de défense de territoire. Les élus locaux ont ainsi de plus en plus tendance à vouloir construire une identité de territoire, que ce soit par conviction et attachement de leur part, ou encore par volonté de marquer un attachement qui pourrait être mis en doute par un défaut d'origine locale (ce qui a pu être le cas de certains hommes politiques « parachutés » par la direction de leur parti dans des régions dont ils n'étaient pas originaires). Des entreprises de communication se sont même spécialisées dans une nouvelle discipline, le « marketing territorial », et l'on ne compte plus en France le nombre de collectivités qui ont fait appel à ce genre d'instituts pour leur trouver leur identité, à travers moult logos, emblèmes ou expressions pouvant les caractériser. Le recours à des spécialistes du marketing et de la communication plutôt qu'à des sociologues, des géographes ou des historiens en dit long sur l'objectif de telles opérations: il s'agit plus de construire et de vendre une image que de s'interroger sur la notion d'identité d'un territoire et d'en évaluer le degré de réalité; on laissera volontiers les incohérences et les différences de côté, en exagérant ainsi artificiellement d'improbables cohérences et similitudes, et en les résumant abusivement à quelques traits sommaires. La tentation est forte de combiner un ensemble de caractéristiques – *a fortiori* quand on oublie celles qui pourraient remettre en cause l'harmonie de la combinaison – pour circonscrire un espace par la notion d'identité: on peut alors en tirer une sorte de « portrait » qui présente l'avantage de pouvoir nommer l'espace en utilisant les mots du sens commun et de résumer sa complexité en agrégeant de manière réductrice et orientée certaines de ses caractéristiques<sup>14</sup>. C'est le même phénomène réducteur qui a construit une image si négative de certains quartiers urbains en France et qui aboutit à une stigmatisation durable de ces espaces. Les hommes politiques sont friands de ces raccourcis: il est plus facile de mener une politique face à un ensemble apparemment cohérent que de s'attaquer à un monde complexe et de tenter de trouver un intérêt général là où existe une multitude d'intérêts spécifiques dont la plupart ne parviennent d'ailleurs jamais à parvenir à s'exprimer dans l'espace public. Il est utile de rappeler que les élus locaux – même si certains d'entre eux y occupent une

■ 12. Ainsi, en Île-de-France, au moment des dernières élections municipales, le potentiel fiscal par habitant de la commune la plus pauvre était 12 fois moins élevé que celui de la commune la plus riche (cf. *Note rapide sur les finances locales*, IAURIF, n° 287/17, déc. 2001). Dans le Haut-Rhin, autre exemple, les différences entre potentiels financiers (un indice qui a l'avantage d'inclure l'aide de l'État, plus importante en direction des communes « pauvres ») va de un à huit, pour des communes de strate identique.

■ 13. On entend parfois dire que le regroupement intercommunal vient soutenir les communes à faible potentiel économique. C'est sans compter avec la logique politique qui a présidé à ces regroupements: le plus souvent, les communes « pauvres » se sont vues obligées de se regrouper entre elles, ce qui a eu pour effet de creuser encore les inégalités (même si la solidarité intercommunale apporte quelques avantages).

■ 14. M. Koebel, B. Michon, « Pour une définition sociale de l'espace », in P. Grandjean (dir.), *Construction identitaire et espace*, Paris, L'Harmattan, 2009, coll. « Géographie et culture », p. 39-59.



position dominante – ne sont pas les seuls à peser sur l’espace local et sur son devenir : les acteurs économiques surtout, mais également les acteurs culturels, sportifs, religieux – du moins les plus influents d’entre eux – y jouent un rôle important par la pression qu’ils peuvent exercer sur les choix politiques locaux.

L’analyse proposée ici parvient à un point nodal, celui de savoir si cette nouvelle donne liée à la décentralisation qui a contribué au cours des dernières décennies à modifier le profil des acteurs politiques de l’espace local, à exacerber les relations entre collectivités pour les faire entrer dans une compétition généralisée, destinée pour certains à survivre à la crise économique et pour d’autres à gagner en croissance et en notoriété, à les pousser à recourir à des entreprises de communication pour se découvrir des identités nouvelles, comme une arme supplémentaire dans cette compétition, si tous ces éléments nouveaux suffisent à modifier profondément la structure politique de la France, au point où l’espace politique local serait devenu un champ politique à part entière.

Pour explorer cette voie, nous montrerons d’abord que l’expression qui nous intéresse est déjà utilisée depuis un certain temps par des chercheurs, puis nous reviendrons sur le concept de champ défini par Pierre Bourdieu afin de déterminer dans quel état se trouve aujourd’hui l’espace politique local français.

**Il s’agit plus de construire et de vendre une image que de s’interroger sur la notion d’identité d’un territoire**

### **Sur la piste d’un « champ politique local » dans la production scientifique**

Si l’on se réfère à la littérature existante et plus particulièrement aux travaux – même les plus récents – ayant trait à l’espace local, on trouve quelques traces d’un « champ politique local ».

Selon Liliane Voyé, « le champ politique local ne peut se saisir qu’en liaison avec des échelons politiques supérieurs, et réciproquement<sup>15</sup> ». Cette référence peut laisser le lecteur quelque peu perplexe sur la nature de l’espace ainsi caractérisé, puisque la référence au concept de champ devrait *a contrario* révéler une autonomie un peu plus conséquente. S’il arrive à Jean-Claude Lugan d’utiliser l’expression « champ politique local », ce n’est pas en référence au concept de champ mais dans une perspective de modélisation analytique des « systèmes politiques locaux » (en référence à Jean-Louis Le Moigne et Edgar Morin). Olivier Masclat a lui aussi eu recours à l’expression quand il démontre, au moins dans l’exemple de Gennevilliers, que les « militants des cités ont été progressivement exclus du champ politique local » au cours des années 1980<sup>16</sup>.

■ 15. L. Voyé, « Grands projets et acteurs locaux », in A. Custodio Gonçalves, A. Teixeira Fernandes et Ch. Lalive d’Épinay (dir.), *La Sociologie et les Nouveaux Défis de la modernisation*, Faculdade de Letras de Porto, 1988, p. 345-364.

■ 16. O. Masclat, *La Gauche et les Cités : enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003, coll. « Pratiques politiques ». L’expression est utilisée en quatrième de couverture. Elle est d’ailleurs citée – ainsi que son auteur – par Loïc Wacquant, dont la maîtrise des théories et concepts de Pierre Bourdieu ne peut guère être mise en doute.

Mais il semble que l'utilisation de l'expression soit ici aussi plus anecdotique que le cœur d'une démonstration<sup>17</sup>. Philippe Rigoulot y fait même référence dans le titre de sa thèse alors qu'elle porte sur la période 1920-1940, ce qui laisse supposer qu'il estime qu'un champ politique local existait déjà à cette époque dans le Gard<sup>18</sup>. Émile Le Bris, en tant que géographe, vient de diriger, au sein de l'Institut de recherche pour le développement, une thématique de recherche intitulée: « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes ». D'autres chercheurs utilisent l'expression dans divers contextes, notamment dans l'analyse de la décentralisation de plusieurs pays africains, sans que nous puissions y déceler les preuves de l'existence d'un véritable champ politique local. Une remarque similaire peut être faite en ce qui concerne l'analyse de l'espace local polonais réalisée par François Bafail<sup>19</sup> et celle de l'investissement des femmes en politique de Pierre Leroux et Philippe Teillet<sup>20</sup>. Jeanne Hersant et Nephenni Yatropoulos considèrent « la compétition politique en Thrace occidentale » comme un champ politique local et tentent d'en apporter des éléments de preuve<sup>21</sup>.

**Le terme de champ ne semble pas avoir été utilisé en tant que concept**

Mais c'est sans doute Hélène Quénot et Erwan Autès qui font le plus explicitement référence à la théorie des champs de Pierre Bourdieu. Autès affirme étudier le champ politique local à Leipzig quand il ne fait qu'analyser le champ politique dans un territoire particulier<sup>22</sup>. Quénot va plus loin en estimant que l'espace politique local a acquis suffisamment

d'autonomie pour que l'on puisse parler de champ: « This reference to a "local political field" is central to us. [...] Why using this term? For us, it's useful because it allows us to think the local field as a structure which tends to be more and more autonomous: it's "an autonomous microcosm inside a social macrocosm"<sup>23</sup>. It tends to have its own laws<sup>24</sup>. »

Ainsi, l'expression fait son chemin chez un certain nombre de chercheurs, mais la plupart du temps, le terme de champ ne semble pas avoir été utilisé

- 17. Bourdieu lui-même avait fréquemment recours à l'expression « champ sportif » sans avoir jamais démontré qu'il s'agissait effectivement d'un champ.
- 18. P. Rigoulot, *Des protestants en politique: les maires du Gard (1920-1940). Contribution à l'étude des usages de la référence religieuse dans le champ politique local*, thèse de doctorat en droit public, Montpellier I, 2005.
- 19. F. Bafail, « Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale. Une étude polonaise », *Critique internationale*, 9, 2000, p. 75-92.
- 20. P. Leroux, P. Teillet, « La domestication du féminisme en campagne », *Travail, genre et sociétés*, 2004/1, 11, p. 143-162.
- 21. J. Hersant, N. Yatropoulos, « Mobilisation identitaire et représentation politique des "Turcs" en Thrace occidentale: les élections législatives grecques de mars 2004 », *European Journal of Turkish Studies*, 2008 (URL consulté le 4 janvier 2009: <http://www.ejts.org/document1342.html>).
- 22. E. Autès, *Éthique de conviction, éthique de responsabilité, et utopie dans le champ politique allemand actuel (Leipzig). Approches sociologique et philosophique croisées*, Mémoire de fin d'études, Institut d'études politiques de Lyon, 2004.
- 23. P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000, p. 52.
- 24. H. Quénot, *The Building of a Local Political Field in Accra and Ouagadougou. The Case of Waste Management Policies*, Séminaire "WITS – informality", Groupement de recherche internationale Villes africaines, 3-4 juillet 2008. Hélène Quénot réalise depuis 2001 une thèse portant sur « La construction du champ politique local à Ouagadougou et Accra », sous la direction de René Otaeyek, à l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

en tant que concept, à l'exception d'Hélène Quénot. L'expression a même tendance à passer dans le sens commun puisqu'on la retrouve dans de nombreuses publications hors champ scientifique.

Avant d'apporter notre propre analyse de la validité d'un tel usage, il nous faut néanmoins citer l'auteur du concept de champ lui-même. En effet, Pierre Bourdieu a publié en 1990 un article intitulé « Droit et passe-droit » qui fait explicitement – et à plusieurs reprises – référence au « champ local », au « champ territorial », ou encore au « champ à base territoriale » et au « champ des pouvoirs territoriaux »<sup>25</sup>. La multiplicité des dénominations et la référence constante à la complémentarité entre des relations de pouvoir horizontales (qui seraient internes au champ) et verticales (qui sortiraient du champ en faisant référence à des logiques nationales, notamment bureaucratiques), mais également l'absence de traces de construction théorique de la notion, nous font penser que là aussi l'utilisation du concept de champ est légèrement abusive, ou du moins semble-t-elle plus avoir obéi à une intuition du chercheur ou à un souci pratique qu'à la volonté de démontrer l'existence d'un champ politique local (ou territorial) autonome. Pour tenter de le vérifier, il est utile de rappeler quelques éléments fondamentaux qui peuvent attester l'existence d'un champ<sup>26</sup>.

Un champ est un espace de concurrence entre des personnes occupant des positions de pouvoir différentes mais partageant toutes un même *credo* dans la valeur de l'enjeu. Un espace, pour être qualifié de champ – ce qui permet au passage de mieux comprendre les stratégies des acteurs qui occupent les différentes positions et peut-être de mieux saisir l'évolution du champ politique national –, doit présenter certaines caractéristiques : l'enjeu et la *doxa* qui le régissent doivent lui être spécifiques – c'est-à-dire différents des autres champs sociaux – et doivent exister depuis suffisamment longtemps pour avoir une certaine permanence et s'être cristallisés dans des institutions ; l'espace doit être suffisamment structuré et autonome pour nécessiter un droit d'entrée à ceux qui prétendent en faire partie, la frontière étant gardée par certains occupants de l'espace ; les positions dominantes et dominées dans l'espace doivent pouvoir se référer à un capital spécifique qui donne du pouvoir dans l'espace à ceux qui le cumulent (et s'en servent) ; l'histoire du champ et les valeurs qui le fondent doivent avoir été conservées et transmises aux nouveaux entrants, condition nécessaire à la perpétuation de la structure du champ et des rapports de domination internes.

Tentons dès lors de vérifier si et dans quelle mesure toutes ces conditions sont réunies et ce que cette analyse peut nous apprendre sur le devenir de l'espace politique local au regard du champ politique global.

■ 25. P. Bourdieu, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81, 90, p. 86-96.

■ 26. Le paragraphe qui suit ne pourra pas – pour une question de place – revenir sur l'ensemble de la théorie des champs sociaux. Pour approfondir le concept, on pourra utilement lire le court texte : P. Bourdieu, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1984, p. 113-120 ; pour une application de la théorie à la sphère politique : P. Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 3-24 ; et P. Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984, p. 49-55.

## Des frontières introuvables ?

Le premier problème qui semble se poser est celui des frontières du « local ». Il ne saurait être question de limiter cette frontière hypothétique à l'un ou l'autre des niveaux territoriaux correspondant aux circonscriptions électorales, bien qu'elles aient un rôle déterminant dans le processus de représentation politique et donc dans l'accès à des positions de pouvoir local que l'on peut (néanmoins) qualifier de « centrales ». En effet, dans la détermination de l'identité d'un espace, il est nécessaire de tenir compte autant des caractéristiques objectives, au rang desquelles on peut évoquer les frontières administratives, les frontières « naturelles<sup>27</sup> » (en référence à la géographie physique), les caractéristiques culturelles (comme la langue ou l'accent, certaines traditions, une « histoire commune »...) et les caractéristiques économiques, que des caractéristiques subjectives, liées aux représentations mentales – pas seulement savantes – de l'espace : « le monde social est aussi représentation et volonté, et exister socialement, c'est aussi être perçu, et perçu comme distinct<sup>28</sup> ». Toutes les régions ne partent d'ailleurs pas du même niveau de cohésion et le découpage des régions actuelles a nécessité parfois l'agglomération de départements qui n'avaient en commun que le fait d'être contigus et de n'avoir pas été regroupés dans d'autres ensembles considérés comme plus cohérents. On peut citer le cas de la Provence-Alpes-Côte d'Azur et de ces autres régions dont le nom lui-même, multiple, est le reflet de cette ambiguïté, à l'opposé de régions à plus forte cohésion – historiquement constituée – comme l'Alsace, la Corse ou la Bretagne.

Par ailleurs, l'enchevêtrement des niveaux administratifs et politiques territoriaux permet difficilement de décréter que l'échelon le plus à même de rendre compte du « local » serait la commune, le département ou la région, ou toute autre configuration liée au regroupement de communes comme les pays ou les communautés. Les frontières correspondantes sont toutes institutionnelles, et il faudrait tenir compte d'autres contingences et contraintes, notamment économiques – internes et externes –, pour mieux comprendre les concurrences et l'organisation de l'espace local. Ce type de contrainte a beaucoup compté dans le développement de l'intercommunalité et l'abandon à un échelon supérieur de certaines prérogatives municipales.

Tout au plus pourrait-on argumenter que l'un des enjeux d'un supposé champ politique local serait justement d'imposer l'échelon local le plus pertinent et le plus légitime pour traiter du local. Un tel enjeu est attesté par la compétition entre départements et régions, où toute idée de fusion – ou, pire, de suppression – de départements rencontre des oppositions virulentes relayées par les parlementaires au plan national et par les associations d'élus

- 27. L'utilisation ici des guillemets signifie que ce que l'on croit « naturel » n'est le plus souvent qu'une construction culturelle, fut-elle observée par des géographes. Un fleuve rassemble autant les populations qu'il ne les sépare et, selon le point de vue, on dira par exemple que le Rhin constitue l'une des frontières naturelles entre la France et l'Allemagne ou que l'on parlera plus volontiers du « bassin rhénan » quand on évoquera les similitudes entre les populations riveraines ou que l'on voudra élaborer des projets communs.
- 28. P. Bourdieu, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1980, p. 67.

concernés<sup>29</sup>. Cette concurrence entre départements et régions est favorisée par les caractéristiques différentes des élus concernés qui les prédisposent à défendre des enjeux différents, et qui sont en grande partie liées aux différences de mode d'accès au pouvoir et aux territoires représentés : scrutin de liste à sections départementales pour les élections régionales (ce qui favorise le placement aux postes clés des hommes de parti, et qui prédispose les représentants à traiter de problèmes régionaux du fait de la taille importante des circonscriptions électorales – même si les listes restent départementales) ; scrutin uninominal (ce qui élimine les partis ou formations minoritaires et personnalise le pouvoir) et circonscriptions électorales inégales en population (ce qui favorise la représentation des cantons ruraux) pour les élections des conseillers généraux. La concurrence entre communes et communautés commence à se faire jour, les premières n'ayant peut-être pas toutes immédiatement compris la redistribution de la carte politique locale qui se profilait derrière les avantages offerts par l'État à ces types de regroupement.

Tous ces niveaux territoriaux restent pourtant présents, imbriqués les uns dans les autres, affirmant chacun leur indépendance les uns par rapport aux autres, notamment par leur volonté de mettre en avant une identité propre (quitte à la construire pour l'occasion). Difficile dans ces conditions de décider arbitrairement d'une frontière du local.

**Difficile  
de décider  
arbitrairement  
d'une frontière  
du local**

Une autre manière de voir les choses consisterait alors à considérer qu'il y a autant de champs locaux que d'entités locales, c'est-à-dire que chaque région, chaque département, chaque commune, chaque groupement de communes aurait ses spécificités, sa culture, son histoire, ses enjeux propres. Il faudrait alors démontrer qu'en fait « le local » n'existerait pas, mais qu'il existerait une infinité de territoires locaux, tous différents, mais tous enchevêtrés les uns dans les autres. Cette option n'est pas celle prise ici, pas pour des raisons pratiques, mais parce que l'analyse sociologique et politique de nombreux territoires montre que ce qui les fait se ressembler en termes de pouvoir est bien plus important que ce qui les différencie ou les distingue<sup>30</sup>. Le processus

■ 29. Un projet de mesure administrative apparemment anodine visant à normaliser les plaques minéralogiques des véhicules automobiles en Europe avait pour conséquence d'abandonner la mention du numéro de département. Il n'est pas étonnant de constater que c'est un conseiller général qui fut à l'initiative de la création – en pleine campagne électorale pour les dernières élections cantonales – d'un collectif baptisé « Jamais sans mon département », et à la tête d'une véritable « fronde de députés » fermement opposés à cette mesure qui menaçait en quelque sorte l'identité départementale des véhicules et de leurs occupants. Cette mobilisation pouvant paraître anecdotique est pourtant symptomatique de cette peur de perdre un niveau territorial en France, et qui provoque des tentatives de plus en plus vigoureuses de le défendre à travers la construction d'une identité de territoire censée rendre cohérent le découpage politico-administratif actuel et visant à défendre les frontières (exemple tiré de M. Koebel, B. Michon, « Pour une définition sociale de l'espace », *op. cit.*). Les défenseurs de cette cause départementale ont eu finalement raison de ce projet puisque les plaques comportent désormais le numéro d'un département (au choix du propriétaire), auquel s'est ajouté – concurrence oblige – la référence à la région correspondante, sous la forme d'un logo (suite aux pressions exercées par les représentants bretons qui tenaient à apposer les couleurs de leur drapeau régional), ce qui rend le tout assez peu lisible finalement.

■ 30. Eugen Weber a montré comment la modernisation de la France rurale a profondément transformé le souci identitaire entre 1870 et 1914, en nivelant les singularités locales (E. Weber, *La Fin des terroirs. La modernisation de la France rurale [1870-1914]*, Paris, Fayard, 1983).

de construction identitaire (déjà évoqué plus haut) a tendance à mettre en avant, dans la compétition interterritoriale, quelques traits distinctifs dans un double mouvement qui consiste à gommer les différences internes tout en exagérant les différences externes. En ce sens, notre sociologie de l'espace politique local va dans le sens inverse : rendre compte de la diversité interne des territoires (notamment de leurs occupants) tout en montrant que cette diversité interne est un trait commun à tous les territoires, et montrer que les rapports de pouvoir internes, même si l'on peut trouver certaines spécificités liées à l'histoire d'un territoire, sont également très comparables.

### Un capital spécifique ?

Il n'est pas nécessaire de chercher longtemps pour se rendre compte que les territoires locaux sont des espaces de concurrence politique. Comme nous l'avons rappelé dans la première partie, la décentralisation a accru le pouvoir local et ainsi la compétition pour le détenir. Il est cependant utile de détailler les forces en présence et le type de capital qui donne localement du pouvoir.

Contrairement à la croyance commune, ce ne sont pas que les élus qui détiennent le pouvoir politique, que ce soit au niveau national comme au niveau local. La compétition électorale locale a certes pour objectif d'occuper des positions légitimes de pouvoir – garanties mais aussi en partie contrôlées par l'État – permettant de diriger des institutions territoriales, y compris ses finances et son personnel, c'est-à-dire de gérer une partie des affaires locales – celles qui correspondent aux compétences conférées à l'institution – et d'influencer le devenir du territoire correspondant. Ce sont théoriquement l'ensemble des élus qui ont ce pouvoir, mais l'analyse montre non seulement que le pouvoir est concentré sur une partie de ces élus seulement (le chef de l'exécutif et certains de ses adjoints), mais que d'autres personnages à l'intérieur des institutions concernées détiennent une part souvent plus importante que la plupart des « élus ordinaires », comme les membres des cabinets (choisis de plus en plus pour leur haut niveau de compétence plus que pour rétribuer un engagement ou une fidélité politiques) et les directeurs généraux de services qui occupent des emplois fonctionnels (c'est-à-dire théoriquement révocables à tout moment pour des raisons d'incompatibilité politique).

Les postes ainsi conquis ne sont pas indépendants les uns des autres. D'abord parce que certains élus qui les occupent adoptent des stratégies de cumul de mandats. Ensuite parce que les élus qui occupent des postes importants – importance que l'on peut grossièrement mesurer au nombre d'habitants concernés dans le territoire de représentation – sont le plus souvent obligés de passer par un appareil politique partisan pour profiter de toutes les ressources qu'il peut apporter lors des campagnes électorales (en matériel, en finances et en militants) et lors des élections (qui permet de profiter, en plus de son crédit personnel, du crédit accumulé par le parti lui-même auprès de l'électorat, c'est-à-dire un « capital délégué d'autorité politique<sup>31</sup> »). Obtenir l'investiture d'un parti pour une élection nécessite au

■ 31. P. Bourdieu, « La représentation politique », *op. cit.*, p. 18-19.

préalable un investissement au sein du parti correspondant, une conquête interne qui laisse celui qui la reçoit redevable à son organisation. Les partis ont d'ailleurs souvent calqué leur organisation locale sur les différents postes à conquérir dans l'espace politique local, parce que l'une des fonctions des partis politiques est de désigner les candidats aux différentes élections et de déterminer leur rang sur une liste, tenant plus ou moins compte de l'avis des « militants de base » selon les partis. Mais les conflits ne sont pas rares entre la direction nationale et la section locale qui se voit imposer un candidat différent du sien. Si, dans l'espace local, la fidélité au parti et l'ancienneté du militantisme comptent, elles sont parfois éclipsées par les décisions nationales. Tous les « parachutages » ne sont certes pas réussis : la conquête de Reims par Adeline Hazan est en grande partie due à la querelle entre Renaud Dutreil, le candidat imposé par la direction nationale de l'UMP mais qui n'avait pas d'attache directe à Reims, et Catherine Vautrin, la candidate « du cru » choisie par les instances locales du parti. Certains partis politiques se sont d'ailleurs construits progressivement sur les mandats locaux, comme le Parti socialiste qui assume de plus en plus son caractère de « parti d'élus<sup>32</sup> » (il compte, entre autres élus locaux, près de 3 000 maires, et la plupart de ses sections locales sont dominées par ces élus). Les autres grands partis semblent également compter davantage sur leur assise locale. De plus en plus fréquemment, ceux parmi les élus que l'on peut appeler des « professionnels de la politique » développent des stratégies multiples alliant le local et le national qui leur permettent de ne jamais se retrouver sans revenu lié à la politique (les périodes sans mandat étant comblées par des « missions », des postes dans des cabinets ou de permanent du parti, etc. d'où une dépendance encore plus grande). Tel ancien ministre va reconquérir localement une légitimité en baisse. Tel notable qui a su se forger lentement et progressivement sa légitimité politique locale en dehors des partis et se retrouve à l'assemblée va devoir tôt ou tard « prendre une carte » – ou au moins s'affilier à un groupe – et accepter toutes les règles du jeu politique qui l'accompagnent, après avoir constaté qu'un parlementaire non inscrit n'a aucun poids politique<sup>33</sup>.

L'importance accordée aux partis politiques dans la conquête du pouvoir local ne doit pas occulter cette autre composante du capital politique : le capital personnel de notable. Celui-ci ne peut s'acquérir que dans la durée et par un lent travail d'investissement dans les lieux de la vie sociale, au sein des associations, mais également au cours de diverses manifestations publiques – allant des fêtes populaires aux réunions les plus mondaines, en passant par les cérémonies religieuses –, au sein des organismes représentatifs de différents groupes professionnels (syndicats, chambres, etc.), des

■ 32. Cf. F. Sawicki, R. Lefebvre, *La Société des socialistes. Le P.S. aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006.

■ 33. Parmi les élus influents dans l'espace politique local, on peut également ajouter les parlementaires : ils exercent certes leur mandat sur le plan national, mais ils sont élus localement, et cumulent pour la plupart leur mandat national avec un autre mandat local. Leur poids politique est loin d'être négligeable. La conquête d'un siège de sénateur nécessite l'acquisition progressive d'une grande confiance parmi les élus locaux de tout un département – et avant tout d'en faire partie ou d'en avoir fait partie pendant longtemps – puisque ce ne sont que les grands électeurs qui les élisent.

organismes semi-publics que sont les mutuelles de banque ou d'assurance, ou encore des instances dirigeantes non associatives (conseil de fabrique d'une paroisse par exemple). La seule présence dans ces lieux ne suffit pas. Il faut aussi progressivement réussir à occuper les positions dominantes et à gagner la confiance d'un nombre toujours plus grand de personnes appartenant au territoire défini par le type d'élection envisagé : la commune pour être élu local, le canton pour être conseiller général, la circonscription pour être député, etc. Cette conquête d'un capital social est aussi un travail relationnel de longue haleine, qui demande la constitution et l'entretien d'un « réseau durable de relations<sup>34</sup> », qui peut se transformer, quand on sait le mobiliser le moment venu, en capital politique, particulièrement important dans le cas des élections locales. Ce capital relationnel ne concerne pas forcément directement la masse des électeurs potentiels, mais concerne les agents par lesquels celui qui brigue un mandat va pouvoir accéder aux positions lui permettant de défendre publiquement ses prises de positions<sup>35</sup>.

Outre ces deux formes principales de capital politique (qui en sont des composantes), un certain nombre d'autres éléments semblent favoriser la professionnalisation en politique (comme le niveau d'études, et notamment la maîtrise des logiques de différents domaines de la vie socio-économique des territoires, mais également la capacité à prendre la parole en public, de communiquer dans les médias, etc.). Cependant, il ne semble pas que le capital politique qui en résulte soit spécifique à l'espace politique local, puisque l'on retrouve exactement les mêmes caractéristiques au sein du champ politique national. La présence, au sein de quotidiens régionaux, de journalistes politiques, de quelques instituts de sondage d'opinion en région, vont dans le même sens : ils attestent la présence locale d'acteurs secondaires du champ politique.

Deux aspects pourraient néanmoins être mis en avant, bien qu'ils puissent difficilement à eux seuls caractériser une spécificité. Le premier est le fait déjà évoqué plus haut d'être natif du territoire brigué – ou au moins d'y avoir vécu de très nombreuses années – et d'en avoir les attributs ou les stigmates, sortes de signes d'appartenance locale, gages d'authenticité permettant de comprendre le territoire et ses habitants. On pourrait y ajouter quelques effets de lignée familiale (on peut hériter d'une notoriété locale par l'investissement politique de ses aïeux, mais cet effet ne semble pas propre à l'espace politique local). Le second tient à l'appartenance sociale : il semble que les postes de pouvoir locaux – ou au moins une partie d'entre eux – soient détenus par des fractions un peu moins aisées que les postes les plus élevés dans la hiérarchie du pouvoir national, selon un principe de recherche de rendement : l'investissement dans le local, le régional, quand on s'est rendu compte de ses propres limites politiques – mais aussi culturelles – sur le plan national ou international, est « un moyen d'obtenir un rendement plus élevé [...] sur un marché plus restreint, où la concurrence est

■ 34. P. Bourdieu, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31, 1980, p. 2-3.

■ 35. Cf. M. Koebel, « Les profits politiques de l'engagement associatif », *Regards sociologiques*, 20, 2000, p. 165-176.



plus faible<sup>36</sup> ». Si l'on prend en compte un échantillon plus large d'élus – au risque de tenir compte de nombre d'acteurs ne disposant que d'un pouvoir extrêmement réduit –, alors nous pouvons attester que l'accès à la position d'élu – que nous appelons les « élus ordinaires » – est beaucoup plus ouverte sur le plan de la représentativité sociale que dans les positions centrales du champ politique, surtout quand on s'intéresse aux petites communes (mais c'est justement là que le pouvoir est le plus faible, y compris chez les maires et les adjoints) : si l'on ne prend en compte que les communes de plus de 3 500 habitants, si le pourcentage de maires respectivement ouvriers et employés n'est que respectivement de 0,6 et 6,6 %, celui des conseillers municipaux de ces catégories passe à 4,1 et 31,7 %<sup>37</sup> (ce dernier chiffre est en partie lié à la loi sur la parité qui a forcé le passage de nombreuses femmes dans les conseils municipaux, mais dans des positions majoritairement subalternes, les maires femmes ne représentent toujours que 8 % des maires dans ces communes). Mais cette ouverture, même si elle semble caractériser l'espace politique local par rapport aux sphères nationales du champ politique, pose la question des limites que l'on attribue à l'espace politique : faut-il y inclure l'ensemble des 500 000 élus locaux, dont l'immense majorité ne s'investissent pas plus dans l'espace politique que le président d'une association locale ?<sup>38</sup>

**Les trajectoires  
des élus révèlent  
une forte  
imbrication  
politique entre  
le local et le  
national**

### **Des liens structurants entre le local et le national**

Les trajectoires des élus, l'attachement de la plupart de ceux qui détiennent les positions de pouvoir local les plus importantes (maires et adjoints des grandes villes, présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux et des communautés urbaines, etc.) aux logiques propres des partis politiques, révèlent une forte imbrication politique entre le local et le national, entre les élus et leurs partis, ce qui laisse une autonomie toute relative aux instances locales et au personnel politique local. Il ne faut pas oublier non plus que les collectivités territoriales restent sous le contrôle de l'État : les lois de décentralisation leur ont certes conféré une plus grande autonomie et des compétences élargies, le préfet n'exerce plus de contrôle *a priori* des décisions des instances locales, il n'en reste pas moins que les lois qui régissent les statuts et l'évolution de ces collectivités – et en particulier

■ 36. P. Bourdieu, « L'identité et la représentation », *op. cit.*, p. 71.

■ 37. Chiffres pour la mandature 2001-2008 (source DGCL).

■ 38. L'ouverture de l'espace politique local pourrait être caractérisée aussi par la présence, pas seulement anecdotique, de personnalités de ce que l'on appelle communément « la société civile » sur les listes électorales – puis dans les équipes municipales – y compris en milieu urbain. On y retrouve en effet des représentants du monde sportif, culturel, voire socioculturel local. Mais cette ouverture obéit aussi à des stratégies électoralistes, parce qu'elles permettent de profiter de la notoriété de ces représentants non affiliés à des partis politiques et qui plaît à certains électeurs devenus allergiques à ce qu'ils appellent la « politique politicienne ». C'est cette même raison qui a convaincu de nombreux élus locaux de ne pas faire apparaître publiquement leur appartenance ou leur préférence partisans et de monter des listes « apolitiques » (au moins sur le papier).

les dotations financières – restent nationales, les préfets continuent à exercer un contrôle – *a posteriori* –, de nombreux projets locaux sont impulsés par l'État et de nombreux fonctionnaires d'État restent présents dans l'espace local pour impulser des politiques nationales, et contrôler de nombreux aspects de la vie sociale, culturelle, économique locale. L'exemple du changement de nom de la région Centre est aussi anecdotique que révélatrice : l'idée de « changer de nom pour se forger une identité » nouvelle naît en 1986, ce n'est qu'en 1990 que les élus régionaux décident d'en discuter, de proposer diverses nouvelles appellations, de consulter la population, pour aboutir en 1994, après quelques débats houleux au sein de l'assemblée régionale, à l'adoption de l'une des quatre propositions finales : « Centre-Val-de-Loire ». Mais le changement définitif de nom doit faire l'objet d'une loi<sup>39</sup>. Quinze ans plus tard, celle-ci n'est toujours pas promulguée...

Ces liens structurels avec l'État font partie des éléments qui différencient notre système de pouvoir nommé un peu abusivement « décentralisé » du fédéralisme. De ce fait, nous ne pouvons pas résumer le pouvoir local au pouvoir détenu par certains élus et leur garde rapprochée. Il faut ainsi y ajouter les préfets, certains membres de leurs cabinets, les sous-préfets ainsi que les chefs de services déconcentrés les plus influents. L'État a d'ailleurs prévu, dans les règles de la fonction publique, de les déplacer régulièrement sur le plan géographique pour éviter des collusions avec les élites politiques locales – même si certains fonctionnaires y dérogent allègrement. On peut ajouter également les chambres régionales des comptes qui exercent un contrôle financier qui peut se révéler très gênant pour les acteurs politiques locaux en stigmatisant des dépenses illégales ou inconsidérées. Ces acteurs, présents dans les territoires au titre de l'État, peuvent être considérés comme faisant partie de l'espace politique local, tout en actualisant en permanence le lien de subordination du local au national.

Cette dépendance du pouvoir local à l'échelon national ne doit cependant par être exagérée : les collectivités, dans le cadre de leurs prérogatives, ont une marge de manœuvre qui permet aux détenteurs des postes politiques clés d'exprimer leur vision du monde local, de transformer – ou du moins d'infléchir – le devenir du territoire qu'ils sont chargés de gérer, et même d'assurer un traitement particulier aux injonctions étatiques en matière de politiques publiques qui dépasse le simple infléchissement. Toute la question de la conquête d'une identité propre est là : exister, c'est savoir transformer (pour gagner la confiance des électeurs déçus), tout en sachant conserver (pour gagner celle des électeurs méfiants), c'est se distinguer des autres collectivités (de taille comparable) tout en montrant qu'on leur ressemble (une commune de notre importance a le droit d'avoir tel équipement... mais le nôtre sera meilleur que les autres).

Un fait récent permet d'illustrer les rapports ambigus de pouvoir entre l'État et les représentants des collectivités territoriales : l'annonce, le 5 février 2009, sans aucune concertation préalable, de la suppression de la taxe professionnelle par Nicolas Sarkozy lors d'une allocution télévisée a

■ 39. Cet exemple est tiré de : H. Cardy, « La communication régionale. Évolution et perspectives », *Territoires*, 383, décembre 1997, p. 36-37.

eu l'effet d'une bombe sur le microcosme local. En effet, l'État ne perçoit pas un seul centime de cette taxe, entièrement et directement perçue par les collectivités territoriales. Et c'est pourtant le chef de l'État qui, porté par une majorité (presque) sans faille, s'est permis d'en prendre seul l'initiative et en s'y engageant. Quels que soient les résultats de cette annonce sur la suppression ou non, totale ou partielle, compensée ou non par l'État, de cette taxe, c'est le principe même de cette initiative – et des réactions qu'elle a suscitées (toutes les associations d'élus sont entrées dans un mouvement de protestation plus ou moins affirmé contre cette initiative) – qui nous intéresse ici : le chef de l'État – et derrière lui le Parlement – reste maître des règles du jeu local, y compris de ce qui fait le « nerf de la guerre », les finances et les moyens de financement.

Un autre aspect de la dépendance au pouvoir central de l'État est avancé par Pierre Bourdieu lorsqu'il évoque le phénomène du régionalisme : le local n'existe en fait qu'en référence au national, qu'en ce qui l'en distingue en terme de particularismes (« la revendication de la différence » comme phénomène inversé où ce qui fonde la stigmatisation est utilisé comme arme), mais surtout par sa « distance économique et sociale (et non géographique) au "centre", c'est-à-dire par la privation du capital (matériel et symbolique) que concentre la capitale<sup>40</sup> ». Un acteur politique local de premier ordre n'est pas un autonomiste ou un régionaliste : c'est un acteur qui a su développer ses réseaux à tel point qu'il va réussir à les mobiliser pour attirer dans son territoire des crédits et subventions supplémentaires (de Paris et de Bruxelles), des entreprises qui vont s'y développer tout en contribuant à l'enrichir, et à y créer des événements et des structures innovantes et attractives sur les plans culturel, sportif et social.

Dans ces conditions, comment peut-on attester d'enjeux spécifiquement locaux ? De véritables règles du jeu local et d'une loi immanente du jeu qui seraient spécifiques à un champ politique local ? Ce rapport au centre – complexe originel et fondateur – pourrait-il définir l'enjeu des luttes politiques locales pour la définition de l'espace local : s'affranchir de la stigmatisation originelle ? Une telle lutte signifierait en même temps l'affranchissement de l'emprise nationale sur le local, c'est-à-dire l'indépendance. Ce sont les territoires les plus éloignés (culturellement et géographiquement cette fois) mais aussi les plus dépendants (économiquement) de l'État qui ont le plus revendiqué, par le passé et aujourd'hui encore, cette indépendance – et, pour certains, l'ont obtenue. Mais en dehors de quelques aménagements statutaires, cela fait quelques dizaines d'années que les revendications autonomistes ou indépendantistes de certains territoires français (y compris métropolitains) n'ont pas acquis la force nécessaire pour provoquer une telle indépendance<sup>41</sup>. Paradoxalement, les revendications citées plus haut devant

**Le local n'existe  
en fait qu'en  
référence au  
national**

■ 40. P. Bourdieu, « L'identité et la représentation », *op. cit.*, p. 71.

■ 41. La seule exception concerne la Nouvelle-Calédonie, dont le processus d'indépendance pourrait théoriquement intervenir entre 2014 et 2018.

les menaces de disparition de certains niveaux territoriaux comme le département peuvent être interprétées comme des revendications de maintien de ce lien de dépendance qui leur confère une parcelle de pouvoir.

## L'espace politique local, un espace particulier d'expression du champ politique

À l'instar de Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, qui, en dirigeant en 1989 un dossier de la revue *Politix* consacré à « l'analyse localisée du politique<sup>42</sup> », n'avaient pas franchi le pas qui consisterait à voir un champ là où il n'existe visiblement qu'un espace politique local, vingt ans plus tard, nous resterons nous aussi sur ce même constat, malgré l'approfondissement du processus de décentralisation, malgré tous les efforts des élus locaux pour tenter de trouver une identité à leur territoire, malgré le développement de la concurrence entre territoires exacerbée par la crise économique et encouragée par les politiques néolibérales de l'État.

**L'expérience locale comme un laboratoire d'idées, comme un test de légitimité ou comme un gage de proximité des citoyens**

Certes, le pouvoir local est un peu plus grand et plus autonome qu'avant les grandes lois de décentralisation. Certes, on peut trouver quelques caractéristiques particulières aux élus locaux. Certes, différents niveaux territoriaux existent et sont revendiqués, et le traitement local des politiques publiques impulsées par l'État est particulier.

Mais la dépendance entre les logiques nationales et locales reste importante. Les frontières restent floues parce que trop d'institutions sont imbriquées les unes dans les autres. L'accroissement du pouvoir local, en rendant plus difficile l'accès aux postes de pouvoir les plus importants, a paradoxalement favorisé une sélection sociale et politique plus grande de l'élite politique locale qui, de ce fait, est plus encline à revendiquer un destin national en considérant l'expérience régionale ou locale comme un laboratoire d'idées et d'expérience, comme un test de notoriété et de légitimité ou comme un gage de proximité des citoyens<sup>43</sup>. Les élus qui restent volontairement locaux le font certainement plus par manque de ressources nécessaires à la poursuite de leur carrière politique que par choix et passion du local.

Cette analyse nous conduit à considérer que l'espace politique local ne constitue pas un champ, mais qu'il est l'un des lieux et l'une des formes d'expression du champ politique, en étant soumis aux mêmes règles du jeu et

■ 42. J.-L. Briquet, F. Sawicki, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, vol. 2, n° 7, 1989, p. 6-16.

■ 43. Nous ne considérons pas la démocratie participative comme une spécificité de l'espace politique local. L'une des raisons en est que, contrairement au traitement médiatique qui en est fait, les expériences de ce type restent limitées tant dans leur nombre que dans leurs effets réels sur la participation des citoyens. Elles restent pour la plupart si contrôlées par le pouvoir local qu'elles ressemblent plus à des accessoires dans la panoplie du parfait démocrate. Pour de plus amples développements sur ce sujet : M. Koebel, *Le Pouvoir local ou la démocratie improbable*, op. cit., p. 75-112 ; M. Koebel, « Les travers de la démocratie participative », *Sciences humaines. Les grands dossiers*, 6, mars-avril-mai 2007, p. 30-34.

aux mêmes enjeux, même si leur déclinaison donne lieu à des variantes. La supposée « proximité des citoyens » que conférerait la proximité géographique dans l'espace local et que promettait officiellement la décentralisation (au moins dans les discours) relève plus de la rhétorique que de la réalité. Rémi Lefebvre considère d'ailleurs que « la proximité est devenue une catégorie légitimante centrale du politique<sup>44</sup> » et qu'elle ne concerne pas seulement les élus locaux, ce qui peut signifier que les enjeux politiques locaux auraient contribué, avec le temps et avec leur montée en puissance, à modifier durablement le capital spécifique du champ politique, en y introduisant cette capacité à être – ou à faire croire que l'on est – proche des citoyens, capable de les écouter, voire de les faire participer.

En accélérant depuis les années 1980 la décentralisation, dans un contexte économique difficile qui justifie le recours à des méthodes de gestion libérales dans la mise en œuvre des politiques publiques, l'État français a contribué à développer localement ce contre quoi il disait vouloir lutter sur le plan national : la décentralisation a provoqué un nouveau centralisme local, dirigé par une élite politique et sociale qui n'est pas plus « proche » des citoyens qu'auparavant. Si l'on inclut dans la notion de proximité une composante sociale, on peut même affirmer que les détenteurs du pouvoir local sont plus éloignés socialement des citoyens ordinaires qu'avant. L'accroissement des responsabilités de cette élite politique locale corrélative de l'abandon progressif de l'engagement local de l'État lui confère une sorte de monopole dans l'intervention publique auprès des acteurs locaux dont la survie en dépend : acteurs associatifs, culturels et sportifs, et tous ceux qui mènent des actions dont la « rentabilité » ne se résume pas à des profits matériels. Les dispositifs de démocratie participative qui se sont développés et qui sont censés contrebalancer cet éloignement (à condition que les motivations de leurs initiateurs ne soient pas strictement électoralistes) ne parviennent guère à motiver les citoyens, du moins pas l'immense majorité d'entre eux, et notamment ceux dont les problèmes ne parviennent pratiquement jamais au statut de parole publique, ni même simplement de parole. ■

**Michel Koebel,**

Maître de conférences (sociologie),

Membre de l'équipe de recherche en sciences sociales du sport (EA 1342)

Université de Strasbourg

■ 44. R. Lefebvre, « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 35-36, p. 111-132.