

## Sur l'élaboration des politiques locales

Michel Koebel, professeur des universités  
Unité de recherche « Sport et sciences sociales » (EA1342)

Article paru en 2017 dans le n°389 de *La Pensée* (p. 41-50).

Mots-clés : pouvoir, local, politiques locales, déterminations sociales, déterminations structurelles

Résumé en français :

Avec la progressive décentralisation du pouvoir vers l'espace local, les politiques locales ont gagné en complexité, et les compétences nécessaires pour diriger les collectivités territoriales et les orienter sont devenues de plus en plus nombreuses et pointues, ce qui a rendu l'accès au pouvoir toujours plus sélectif socialement (au niveau politique mais aussi administratif). Pour autant, ce ne sont pas les seules données à prendre en compte quand on s'intéresse à l'élaboration des politiques publiques locales. Les règles de scrutin ont eu pour effet de concentrer le pouvoir sur la tête de l'exécutif – ce qui oriente les politiques envisagées vers les intérêts des seuls groupes sociaux représentés – et d'annihiler le débat démocratique local. Mais le pouvoir des maires est fortement contraint par les nombreuses contingences qui pèsent sur eux, qu'elles soient de nature économique (ce qui provoque une concurrence généralisée entre collectivités), politique (quand ils doivent leur élection à leur engagement partisan) ou structurelle (quand l'État impose les niveaux de décision pertinents). Sera-t-il possible à tous les dominés de ce système local de se réappropriier le pouvoir qui leur échappe ?

### Des modalités de scrutin qui accroissent les pouvoirs du maire

La plupart des élu-e-s en place – et notamment celles et ceux qui occupent les positions de pouvoir les plus élevés – s'accordent à dire qu'être élu – et ainsi contribuer à gérer et transformer un territoire à travers un budget et une administration, des partenaires et des contraintes de toutes sortes – nécessite de nombreuses compétences. Les mêmes pensent souvent que certains sont faits pour faire de la politique – et d'autres non.

Pourtant, la démocratie a été conçue sur un principe simple : tous les citoyens sont égaux devant la loi et peuvent participer aux affaires publiques. L'article premier de notre constitution précise : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

Or toutes les analyses que j'ai faites à propos de la participation des citoyen-ne-s aux instances de décision locales montrent que les postes de pouvoir local sont accaparés par une élite sociale et politique locale, masculine et âgée. Alors que la catégorie des « cadres et professions intellectuelles supérieures » (CPIS) ne représente qu'environ 16% de la population active, elle accapare presque 60% des postes de conseillers municipaux et même 93% des maires de villes de plus de 100 000 habitants (mandature 2008-2014). Dans l'ensemble des communes dépassant 2 500 habitants, on ne trouve que 19 maires ouvriers pour 2 474 postes à pourvoir (soit 0,8 %), alors qu'on y trouve 1 486 maires cadres supérieurs (60,1 %). De manière générale, on constate que plus la taille de la commune augmente, plus la sélectivité sociale est puissante, autant en matière de candidature que d'élection. C'est que le pouvoir conféré augmente avec la taille de la commune (le prestige, l'indemnité, les possibilités d'action...). C'est vrai aussi quand on s'élève dans la hiérarchie de chaque conseil, depuis le simple conseiller municipal (CM) « ordinaire » jusqu'au maire, en passant

par le CM délégué et l'adjoint. Plus un poste confère du pouvoir, plus s'opère un filtrage dans l'accès à celui-ci.

J'ai souvent entendu des élus occupant ces positions dire que rien dans le système représentatif actuel n'obligeait les élu-e-s à être représentatifs de la population, mais juste de la représenter. Ce n'est pas faux. À ceci près que l'appartenance à une catégorie sociale ne peut être résumée à un classement dans une case de l'INSEE : c'est l'expression de conditions d'existence particulières, qui ont des effets concrets sur la manière de vivre et de penser, et donc aussi de penser les problèmes et les projets locaux. Pour faire simple : vivre aisément ne produit pas les mêmes préoccupations et projets politiques que vivre dans le besoin. Or la volonté affirmée des candidat-e-s têtes de listes et le plus souvent membres des groupes sociaux dominants de prendre en compte les intérêts de *toute* la population reste un vœu pieux : il est extrêmement difficile voire impossible de ranger au vestiaire son appartenance sociale, en prétendant qu'elle n'influencera pas sa façon de penser, parce que le processus est en très grande partie inconscient. Et les conditions d'exercice habituelles d'un mandat important (maire, conseiller départemental ou régional, sans parler de ceux qui cumulent plusieurs mandats) n'aident en rien la nécessaire prise de recul réflexif pour faire régulièrement le point sur les intérêts que l'on est en train de défendre, à qui profite objectivement tel ou tel choix.

Ainsi, l'univers des possibles (en terme de représentations, de pensées, d'idées, de projets) est fortement influencé par les conditions sociales d'existence, par l'origine sociale (l'éducation), mais également par le sexe et l'âge (et quand on sait que plus de 85% des maires sont des hommes et que seuls 3,7 % des maires ont moins de 40 ans, on imagine les effets que cela provoque sur la hiérarchisation des sujets « importants »).

Un autre problème vient se greffer sur ces effets sociaux et contribue en fait à les renforcer. Le mode de scrutin actuellement en vigueur pour les élections municipales privilégie dans la plupart des cas le vote sur des listes bloquées<sup>1</sup> : 86% des électeurs aujourd'hui, quand ils votent, n'ont pas beaucoup de choix : ils sont obligés de faire confiance dans une liste entière et ne peuvent éliminer qui que ce soit. Cela revient souvent dans les faits à choisir la tête de liste, celui qui la constitue et qui l'incarne : il suffit de voir les affiches électorales pour se rendre compte que des élections qui sont pourtant censées désigner les conseillers municipaux reviennent à élire un futur maire. Si l'on se tourne vers le mode d'élection des conseils communautaires, il est à ce point chevillé aux élections municipales que le choix est encore plus limité. L'effet induit par ce « blocage démocratique » est la concentration du pouvoir sur la tête de liste – celui (ou très rarement celle) qui aura sa photo sur les affiches et qui occupera, en cas de victoire de la liste, le poste de maire – qui, avec quelques personnes de confiance, constituera cette liste en obligeant plus ou moins directement ceux qui accepteront d'y figurer de faire en quelque sorte allégeance à leur mentor, ce qui aura des effets sur toute la mandature en rendant quasi muets et « aux ordres » tous ceux qui auront accepté d'être « de la majorité » (au moins chaque fois que l'opposition est présente ou qu'une séance ou une prise de position est publique).

Un autre principe de scrutin contribue à cette concentration du pouvoir et à l'annihilation du débat démocratique : c'est la prime majoritaire, qui consiste à offrir au(x) vainqueur(s) du scrutin la moitié des sièges avant d'appliquer la répartition proportionnelle (dont on aura au

---

<sup>1</sup> Le scrutin à liste bloquée, qui, jusqu'aux élections de 2008, ne s'appliquait qu'aux communes de plus de 3 500 habitants (2 903 communes, représentant 67 % de la population), a été étendu ensuite à toutes les communes de plus de 1 000 habitants (9 798 communes, représentant 86 % de la population).

préalable expurgé les listes à petits scores par l'application d'un seuil), ce qui aura pour effet de donner au vainqueur une majorité écrasante et d'appauvrir là aussi le débat démocratique<sup>2</sup>. On comprend ainsi mieux pourquoi les positions les plus élevées dans la hiérarchie des postes au sein de l'espace politique local attire les convoitises et provoque donc une forte sélection sociale quand on essaie d'y accéder : le pouvoir qu'il confère au maire – ou au président du conseil départemental ou régional – a un côté « absolu », pour peu que celui qui l'incarne dispose des compétences suffisantes pour exercer le rôle que ce système de scrutin produit. La majorité écrasante dont il dispose, associée au système d'allégeance de ses membres, ne l'engage pas à faire des compromis et à ouvrir des débats sur les projets importants de son mandat, dont l'élaboration se fait généralement par un quarteron de décideurs composé du chef de l'exécutif généralement accompagné de son directeur de cabinet, de l'un ou l'autre de ses adjoints et du chef de l'administration territoriale, lui aussi en quelque sorte « aux ordres » parce que pèse sur lui en permanence la possibilité d'un remplacement en cas de désaccord récurrent (ce genre de poste dans l'administration – les « emplois fonctionnels » – est effectivement susceptible de « sauter » sur ordre du chef de l'exécutif en cas d'incompatibilité chronique : l'administration est censée appliquer le programme des élus).

Nombre de maires jouent ce rôle à la perfection en devenant des « chefs », qui veulent tout contrôler et laissent peu de champ libre et de débat aux membres du conseil qu'ils sont censés animer et qui devrait constituer un des lieux privilégiés de l'exercice de la démocratie locale.

Ce mode de scrutin est bien français, l'argument lors de sa mise en place étant la nécessité de donner au vainqueur les moyens d'appliquer son programme sans s'empêtrer dans une instabilité chronique (il est souvent fait référence à la période de la 4<sup>e</sup> République). Pourtant plusieurs de nos pays voisins appliquent une « proportionnelle intégrale » qui ne permet que rarement au vainqueur d'obtenir une majorité d'élus, mais qui n'a jamais posé de problème insoluble de majorité : selon les projets défendus, leurs initiateurs sont alors dans l'obligation de convaincre d'autres élus que ceux de leur liste pour construire des majorités de circonstance, ce qui autorise le débat contradictoire et nécessite le développement d'argumentaires sérieux<sup>3</sup>.

### **Des maires néanmoins sous influence**

Il ne faudrait pourtant pas exagérer le pouvoir du chef de l'exécutif : s'il est parvenu à cette position – et ce d'autant plus que la taille de la commune, et donc l'étendue du pouvoir correspondant, est grande –, c'est grâce au soutien d'une formation politique et à l'investiture qu'il a obtenus d'elle pour l'élection correspondante. Or obtenir la confiance d'un parti politique – fut-ce de ses instances locales – signifie que ceux qui l'ont donnée savent que son porteur sera fidèle en retour et défendra autant les idées du parti que ses membres, les « plaçant » à bon escient, les uns dans les programmes et les autres sur les postes. Ainsi, là aussi, l'investiture obtenue du parti s'accompagne chez son bénéficiaire d'une forme d'allégeance qui se paiera en retour et orientera – au moins en partie – le contenu des politiques engagées localement. Pour un parti politique, la main mise sur le plus grand

---

<sup>2</sup> Le « blocage des listes » et la prime majoritaire concernent également les élections régionales, même si ce scrutin est plus complexe parce qu'il concerne des listes départementales, ce qui rend plus incertain le résultat final, mais ne laisse que peu de chances aux formations minoritaires dans chaque département, et a donc pour effet de consacrer les grandes formations politiques. Quant aux conseillers départementaux, le scrutin uninominal – devenu récemment binominal – laisse lui aussi très peu de choix aux électeurs parce qu'il élimine quasi systématiquement les petites formations politiques.

<sup>3</sup> Que l'on ne se méprenne pas : dans les pays voisins – comme en France d'ailleurs – les constructions de majorités ne se fondent pas seulement sur des argumentaires et des confrontations démocratiques, elles se font aussi en « achetant » des voix par des systèmes de renvoi d'ascenseurs, où l'opposition accepte un projet parce que le chef de l'exécutif lui concèdera quelque chose dans un tout autre domaine.

nombre possible de collectivités territoriales correspond aussi à des possibilités de reclassement de ceux qui ont beaucoup œuvré pour le parti et qui ont eu moins de chance que les vainqueurs : de nombreuses possibilités existent pour les employer soit dans les cabinets, soit dans l'administration elle-même, à travers le pouvoir discrétionnaire de nommer des collaborateurs sur des postes hors concours de la fonction publique territoriale<sup>4</sup>. Au-delà des obédiences politiques, ce sont les réseaux et les proximités sociales qui vont aussi peser sur les décisions : de petites pressions amicales, qui sont d'autant plus efficaces qu'elles sont invisibles dans l'espace public. C'est peut-être l'une des raisons qui peut expliquer le moindre intérêt des CPIS à s'impliquer dans les dispositifs de démocratie participative (une tendance que j'ai repérée dans plusieurs de mes enquêtes) : pourquoi s'investir dans de telles assemblées publiques quand on a plus de chances de rencontrer le chef de l'exécutif à diverses occasions (amicales, associatives, festives... parce que l'on partage les mêmes lieux de sociabilité) et que l'on a beaucoup plus de chances de s'y faire entendre sur une revendication personnelle.

Le maire (ou le président du conseil départemental ou régional) doit certes également sa victoire à des promesses faites à divers groupes de pression et associations, et devra faire montre de largesses au cours de son mandat s'il ne veut pas se les mettre durablement à dos (dans la perspective de sa réélection notamment).

Le chef de l'exécutif est entouré d'un certain nombre de collaborateurs non élus : qu'il s'agisse des membres du cabinet ou des fonctionnaires du sommet de la hiérarchie administrative de la collectivité, on peut légitimement se demander comment leur présence peut avoir une influence sur les processus de décision locale. Les premiers sont « tenus » par le chef de l'exécutif, d'une part parce qu'ils sont généralement choisis par lui (quand certains d'entre eux ne sont pas imposés par le parti *via* un retour d'ascenseur), mais aussi parce que leur statut est précaire : ils sont en principe remplaçables à tout moment. Les seconds posent parfois plus de problèmes puisqu'ils survivent généralement à un changement de majorité municipale ; or leur nécessaire collaboration quotidienne avec le chef de l'exécutif pour mettre en œuvre le programme politique sur lequel il a été élu est la raison pour laquelle le législateur a prévu pour les plus importants d'entre eux des emplois « fonctionnels », qui ont pour caractéristique d'être potentiellement remplaçables, même en cours de mandat. On y trouve le directeur général des services et le directeur des services techniques (et leurs adjoints). Étonnamment, le chef du service chargé de la communication, fonction hautement politique pourtant, n'en fait pas partie, sans doute parce que son importance n'a vraiment cru qu'au cours des vingt dernières années, postérieurement à la définition de ces emplois spécifiques. Mais, malgré cette menace latente qui pèse sur ces proches collaborateurs, ces derniers peuvent avoir une influence non négligeable. Non du fait qu'ils pourraient représenter d'autres milieux sociaux que ceux traditionnellement représentés par les élus qui dirigent les collectivités : ils sont généralement issus de milieux très proches de ceux des élus, et, par un (mal)heureux hasard – qui est en fait d'une logique tout à fait comparable –, le niveau social des « hauts fonctionnaires locaux » s'élève lui aussi avec la taille des communes (les postes concernés étant plus prisés, la concurrence est plus rude, et l'expérience et le niveau de compétences plus élevés), ce qui fait dire à Rémi La Saout<sup>5</sup> que, contrairement à ce que l'on décrit souvent comme une opposition – et une subordination – entre fonctionnaires et

---

<sup>4</sup> Pour les postes d'exécutants, il est même envisageable pour le chef de l'exécutif de nommer des personnes sur des postes de fonctionnaires (notamment en catégorie C). La suite de l'aventure pourra éventuellement se faire par promotion interne. Évidemment, dans tous les cas il faudra éviter de laisser apparaître qu'il y a eu un quelconque favoritisme.

<sup>5</sup> Le Saout, R., « Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines. De l'a priori de la subordination à une relation collégiale », *Savoir/Agir*, 25, 2013, p. 39-45.

élus, il existerait une « collégialité » entre eux. On peut faire ici une toute autre hypothèse : entre eux sévit plutôt une proximité sociale et politique, voire une collusion, que l'on peut facilement prendre pour une collégialité. Ce n'est donc pas là que se trouve l'influence, mais plutôt dans leur parcours de formation/formatage et à l'application, dans l'exercice de leurs fonctions, des règles du *New Public Management* (NPM), auxquelles ils se sont presque tous convertis (ou simplement formés pour les plus jeunes d'entre eux), et qui va orienter/infléchir les politiques publiques locales pour faire respecter les normes et l'idéologie néolibérale dont ils sont – parfois bien involontairement et sans le savoir – l'une des courroies.

Deux raisons principales peuvent expliquer pourquoi ces nouvelles techniques de management public font *flores*. La première est que les difficultés économiques des collectivités territoriales vont croissantes et que le *credo* partout en France consiste à faire des économies, ce qui convient parfaitement à un traitement par le NPM : appliquer au secteur public les techniques de management des entreprises en y imposant ainsi les règles de la concurrence et de l'optimisation des coûts en fonction d'un objectif de rentabilité économique. La seconde raison est très liée à la première : les collectivités territoriales se trouvent – et se vivent – de plus en plus dans un système de concurrence entre elles dans la perspective d'être toujours plus attractives afin d'attirer diverses clientèles : attirer des habitants – si possible solvables et ne présentant pas tous les stigmates des populations « difficiles » – par des politiques de logement offensives (création de lotissements, d'immeubles résidentiels), mais également des politiques de loisirs (notamment sportifs et culturels) afin, outre de faire entrer des taxes foncières et d'habitation et en même temps de s'agrandir et d'atteindre divers seuils autorisant de nouvelles possibilités d'influence, d'améliorer l'image d'une ville dynamique où il fait bon vivre ; attirer des touristes en soignant l'apparence du centre-ville et en mettant l'accent – au moins en apparence – sur les politiques de sécurité publique pour les rassurer ; attirer des entreprises en leur octroyant des facilités diverses (sur le plan de l'urbanisme en créant des zones industrielles ou commerciales, ou en diminuant certaines charges pendant une certaine durée). Toutes ces politiques peuvent se résumer – ou du moins se cristalliser – dans des politiques d'image, et le recours de plus en plus fréquent à des spécialistes en « marketing territorial » en est l'un des symptômes. Chaque ville, en essayant d'être plus attractive au nom de la défense de ses budgets, des emplois pour ses habitants, des recettes pour ses commerçants, essaye en fait d'être plus attractive que les autres, qui deviennent objectivement ses concurrentes.

Dans cette course sans fin, l'attractivité des uns se paie par la répulsion des autres. L'attractivité toujours plus grande des villes se paie par la désertification des campagnes et la disparition des services publics en milieu rural par manque de rentabilité ou de clientèle suffisante. L'attractivité des centres villes se fait souvent au détriment des quartiers périphériques, sensibles (d'ailleurs les citoyens les plus actifs – c'est-à-dire les plus pourvus en compétences et en ressources pour défendre leurs intérêts – n'y habitent généralement pas). L'attractivité *via* le développement de zones commerciales défavorise les petits commerces de centre ville ou de quartier. Et on se demande toujours à quoi servent les politiques d'image où l'on dépense des sommes inconsidérées à imaginer des logos territoriaux et des campagnes publicitaires pour attirer les touristes clients, en construisant souvent *ex nihilo* une « identité locale » censée caractériser le territoire et qui se révèle n'être qu'une bien piètre caricature niant tout apport historique ou sociologique, parce que produite dans des logiques proprement publicitaires, où les territoires deviennent des marques qu'il faut vendre et qui doivent devenir rentables.

Ce contexte concurrentiel, présenté comme inéluctable et indispensable pour assurer le « progrès » – et parfois la survie – d'un territoire, est favorisé par les politiques nationales et internationales (notamment européennes). Les politiques publiques locales se décident en

grande partie ailleurs que dans l'espace local, à commencer par les règles qui définissent les structures politiques et administratives locales et celles qui définissent les ressources financières des collectivités, qui sont de plus en plus encadrées par l'État. L'autonomie de l'espace politique local est une grande illusion et la décentralisation – qui devait la garantir – n'est que très partielle finalement. De plus, les contingences étant les mêmes un peu partout (et notamment la « crise économique », puis la « crise financière » notamment), les mêmes conditions produisant les mêmes effets, les élus locaux croient faire des choix alors qu'ils ne font que des choix contraints (même s'ils font « de nécessité vertu » et font ainsi croire qu'ils tirent les marrons du feu face à leurs électeurs).

Lorsqu'un maire veut se dégager de toutes ces pesanteurs, cela lui demande beaucoup d'opiniâtreté, et le premier travail consiste à accepter leur existence, les reconnaître pour mieux les combattre. Les plus difficiles à reconnaître sont finalement internes et concernent les déterminations sociales des représentations (et ne sont évidemment pas propres à cette fonction). Ces pesanteurs sont ancrées profondément en nous et le plus souvent inconscientes. Rien dans l'exercice d'un mandat ne permet d'aider à effectuer ce travail de recul critique – de ce que l'on pourrait appeler une socioanalyse – tant la fonction est prenante, harassante, dévoreuse de temps et d'énergie (*a fortiori* quand on cumule des mandats).

### **Nouveaux espaces, nouvelles frontières, nouveaux enjeux ?**

L'espace local et les politiques publiques qui lui sont associées ne peuvent plus aujourd'hui être analysés sans tenir compte d'un mouvement de fond qui tend à opérer des regroupements structurels, en vertu d'économie d'échelle et de moyens. La récente polémique à propos des regroupements régionaux est symptomatique du fait que ces opérations ne sont généralement pas à l'initiative de ceux qui sont à la tête des structures ainsi regroupées, et qui, de ce fait, se sont une fois de plus rendus compte qu'ils *croyaient* simplement diriger leur collectivité, et que toute modification structurelle profonde les affectant n'était pas de leur ressort<sup>6</sup>.

Le regroupement entre communes est un projet de longue date, tant a été décrié le nombre exorbitant de communes en France quand on les compare à ses voisins européens. Les nombreuses tentatives depuis le début des années 1970 d'incitation à la fusion de communes se sont longtemps soldées par des échecs cuisants. Pour la première fois en France, le nombre de communes a pourtant significativement baissé, perdant plus d'un millier de communes en quelques années pour atteindre le chiffre de 35 416 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Mais plus que des fusions communales – souvent difficiles à mettre en œuvre et laissant des fractures symboliques pour des dizaines d'années au sein de la population – ces regroupements sont passés par le biais de transformations de règles électorales, par absorption de communes associées qui n'ont plus de « maire délégué » depuis les élections municipales de 2014 (l'essentiel de la baisse concerne des communes de moins de 200 habitants)

Mais la transformation récente la plus spectaculaire – bien que moins visible parce que moins médiatisée – reste le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui a réussi à recouvrir la quasi totalité du territoire national en passant de 5 071 communes regroupées en 1993 à 35 858 (sur un total de 35 885 communes) en 2016<sup>7</sup>. Nombre de maires de petites communes n'ont pas vraiment pris la mesure des conséquences de leur absorption dans ces structures intercommunales, d'autant que des mesures successives les ont obligés à se fondre dans des ensembles toujours plus grands par le rehaussement des seuils minimums en nombre

---

<sup>6</sup> L'exemple le plus significatif fut l'annonce par le chef de l'État le 5 février 2009 lors d'une allocution télévisée, sans la moindre concertation ni même information préalable ni des maires ni des parlementaires, de la suppression de la taxe professionnelle des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> La réforme territoriale du 16 décembre 2010 a rendu obligatoire l'appartenance de toute commune à un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à compter du 1er juillet 2013.

d'habitants autorisant leur maintien. Croyant pouvoir tirer leurs marrons du feu parce qu'une place leur était réservée pour y siéger quelle que soit la taille de leur commune et parce que des dotations financières nouvelles se trouvaient à la clé, ils ont accepté d'abandonner à un échelon supérieur une partie de leurs prérogatives municipales. Ils ont très vite déchanté quand ils se sont rendu compte que les grandes décisions intercommunales leur échappaient complètement et que leur poids était quasi nul. Certes ils avaient réussi à obtenir la construction de la salle polyvalente ou le terrain de football qu'ils n'auraient pas réussi à financer seuls, mais le transfert des lieux de décisions importantes et des budgets correspondants vers l'intercommunalité était en marche, dans un mouvement que l'on pourrait qualifier de révolution douce.

Cependant, malgré les nombreux débats qu'elle a provoqués<sup>8</sup>, cette réforme n'a pas réussi à aboutir sur un point crucial : les modalités de représentation de son personnel politique, qui devait imposer un suffrage universel direct, séparé des élections municipales<sup>9</sup>. En concédant aux maires le maintien d'un système de scrutin chevillé aux élections municipales – qui fut l'une des raisons de son adoption par les parlementaires qui, rappelons-le, sont (encore) constitués de près de 90% d'élus locaux –, a été maintenue – au moins provisoirement encore – une logique de représentation des intérêts communaux dans l'engagement intercommunal. Le jeu reste ainsi dominé principalement par les maires, dans une recherche permanente du consensus rendue possible notamment par une volonté partagée de dépolitisation partisane<sup>10</sup>, mais qui reste cependant orchestrée le plus souvent par les élus – et notamment le maire – de la ville centre, qui se trouvent être les plus pourvus en capital politique et ainsi les plus enclins à ne pas remettre en cause l'ordre politique dominant.

### **Redonner vie au débat démocratique local ?**

Les divers systèmes de domination décrits plus haut sont aussi rendus possibles par le fait que, pour la plupart, les citoyens « ordinaires », les membres d'associations, les conseillers municipaux « ordinaires », les adjoints de second rang, les « petits » maires, les militants de base des partis politiques, tous les dominés du système tel qu'il existe actuellement qui pourraient théoriquement avoir une influence déterminante sur l'évolution rapide du système, restent empêtrés dans de petits arrangements, de petits avantages, des miettes de pouvoir qu'ils ont peur de perdre et qui les font accepter de se taire, ou restent paralysés par leur sentiment d'incompétence. Or ce sentiment est largement surestimé. Il ne s'agit certes pas de donner l'illusion que l'exercice d'un mandat peut se faire sans aucune compétence, mais il n'est pas inutile de rappeler – et notamment à ceux qui croient ou prétendent que l'on est fait ou pas pour faire de la politique – que n'importe qui est capable d'exercer des fonctions politiques en s'y préparant. Certaines catégories de la population, du fait de leur éducation précoce à se saisir de questions politiques, du fait de leur formation et/ou de leur parcours

---

<sup>8</sup> Le débat sur le suffrage universel direct pour les EPCI est régulièrement relancé, comme cela a été le cas tout début 2015 avec la publication d'un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), où elle est envisagée dans sa courte synthèse, en lien avec le transfert aux EPCI de la clause de compétence générale (CGET, « Rapport sur les EPCI. La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires », publié le 21 janvier 2015 [en ligne : <http://www.cget.gouv.fr/actualites/taille-epci-levier-daction-politique-degalite-territoires>]).

<sup>9</sup> Le Saout, R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012 (voir plus particulièrement l'introduction de Rémy Le Saout et les contributions de Patrick Le Lidec, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? », et d'Hélène Reigner, « La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales : quels cadres d'analyse pour la recherche ? »).

<sup>10</sup> Desage, F., « Intercommunalité », in Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 283-289), Paris, Presses de SciencesPo, 2011.

professionnel – mais aussi, dans une moindre mesure, associatif, syndical ou politique – qui leur confèrent des compétences directement transférables en politique, n'ont pas grand chose à faire pour « naturellement » briguer et exercer un mandat, ou encore intervenir dans un débat sur des questions politiques. D'autres, qui n'ont pas quotidiennement l'occasion de parler devant un public, d'animer des réunions, de défendre des causes, de gérer des dossiers complexes et d'argumenter, auront beaucoup plus à travailler pour envisager sereinement d'exercer des fonctions exécutives dans une collectivité territoriale. Cette formation minimale donnerait des armes à tous les conseillers municipaux « ordinaires » pour ne pas rester de simples « moutons » d'une majorité silencieuse et totalement soumise au bon vouloir de sa tête de liste, et à des projets dont ils ne sont pas acteurs parce que décidés à quelques-uns et simplement soumis à leur approbation formelle lors de séances où plus grand chose ne s'élabore collectivement. Cela compte également pour les séances des commissions municipales, qui traitent des projets de second ordre, le plus souvent dominées par un adjoint plus compétent que les simples conseillers, et par le représentant de l'administration municipale qui maîtrise le mieux les aspects techniques et financiers. Le plus souvent, les critiques ne sont émises que par les conseillers de l'opposition (qui sont généralement plus pourvus en ressources et en compétences que les conseillers ordinaires de la majorité, puisque, faisant partie de la tête de liste adverse, ils auraient été les maires et les adjoint-e-s s'ils avaient emporté les élections), ce qui annihile toute possibilité de critique et de discussion de la part des conseillers de la majorité s'ils ne veulent pas paraître faire le jeu de l'opposition.

C'est ce principe d'opposition/majorité – dont l'origine se trouve notamment dans le principe d'octroi d'une prime majoritaire au vainqueur et qui rend la majorité écrasante et l'opposition stérile – qui semble constituer l'un des principaux obstacles au développement d'un débat démocratique local. S'y opposer passe soit par un engagement audacieux de la part des élus ordinaires pour redonner de la voix aux majorités silencieuses, soit par une réforme en profondeur du mode de scrutin, en appliquant – comme l'ont fait depuis longtemps la plupart de nos voisins européens – la proportionnelle intégrale dès le premier tour à chaque scrutin de liste, ce qui aurait pour effet d'empêcher la plupart du temps d'avoir à faire à une majorité soumise à un seul homme, mais de disposer d'une grande diversité d'élus, avec qui le chef de l'exécutif devra composer pour parvenir à des consensus plus larges.