



HAL
open science

Le pari infructueux de la décentralisation au service de la démocratie de proximité en France

Alain Lucas

► **To cite this version:**

Alain Lucas. Le pari infructueux de la décentralisation au service de la démocratie de proximité en France. Droit. Université Côte d'Azur, 2021. Français. NNT : 2021COAZ0026 . tel-03539460

HAL Id: tel-03539460

<https://theses.hal.science/tel-03539460v1>

Submitted on 21 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE DE DOCTORAT

Le pari infructueux de la décentralisation au service de la démocratie de proximité en France

Alain LUCAS

Centre d'Etudes et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier
et Fiscal
CERDACFF

**Présentée en vue de l'obtention
du grade de docteur en Droit,
d'Université Côte d'Azur**

Dirigée par : RAINAUD Anne

Soutenu le : lundi 6 décembre 2021

Devant le jury, composé de :

FROMENT Jean-Charles, professeur à l'IEP de Grenoble

LERIQUE Florence, professeure à l'Université de Bordeaux

RAINAUD Anne, professeure à l'Université Côte d'Azur

TURK Pauline, professeure à l'Université Nice Côte d'Azur

LE PARI INFRUCTUEUX DE LA DECENTRALISATION AU SERVICE
DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE EN FRANCE

Jury, composé de :

Présidente du jury :

TURK Pauline, professeure à l'Université Nice Côte d'Azur

Directrice de thèse :

RAINAUD Anne, professeure à l'Université Nice Côte d'Azur, Directrice de thèse

Rapporteurs :

Examineurs :

FROMENT Jean-Charles, professeur à l'IEP de Grenoble

LERIQUE Florence, professeure à l'Université de Bordeaux

RAINAUD Anne, professeure à l'Université Nice Côte d'Azur

TURK Pauline, professeure à l'Université Nice Côte d'Azur

Résumé : Le désenchantement et l'essoufflement démocratique sont un fait pour tous les scrutins, y compris municipaux. L'abstention et les votes *hors-système* progressent notamment auprès des 18-34 ans. La décentralisation engagée, en 1982, avait pour ambition de rapprocher les élus des citoyens. La performance démocratique a fait illusion. De façon empirique, cette thèse a pour objet d'analyser s'il existe un parcours avéré au sein du personnel politique qui permet de construire une carrière en politique. Au cœur de la sphère politique, le pouvoir politique, né de la décentralisation, s'organise *entre lui* et détourne ainsi le citoyen des urnes. Aucune des lois subséquentes de décentralisation n'a amélioré la perception que le citoyen a de la politique, considérée d'abord, au service des politiques. La République décentralisée montre que la transformation de la démocratie est profondément affectée par un mode de fonctionnement de *l'entre-soi* : *horsolisme* qui éloigne les politiques de la réalité. De même, la normalisation de la pratique politique, en œuvre depuis les lois de 1982, nivelle l'action publique, annihile les clivages habituels et alimente la déconnexion de deux mondes. Le réalignement politique engagé par la décentralisation ne serait-il pas le dénouement d'un délitement de la représentation, oubliée par des élus, devenus des professionnels de la politique, au profit du public dont l'appétence pour le débat reste vivace mais sans représentant légitimé ?

Mots clés : décentralisation, élections, investitures, partis politiques, maire, clivage, idéologie, démocratie, abstention, carrière, militant, professionnalisation, personnalisation, tripartisme.

Title : The unsuccessful deal of decentralization at the service of local democracy in France.

Abstract : Disenchantment and democratic exhaustion are a fact of life for all polls, including municipal ones. Abstention and non-system votes are on the rise, especially among 18-34 year olds. The decentralization initiated in 1982 aimed to bring elected officials closer to citizens. The democratic performance created an illusion. Empirically, the purpose of this thesis is to analyze whether there is a proven track record in political personnel that allows one to build a career in politics. At the heart of the political sphere, political power, born of decentralization, is organized among itself and thus distracts citizens from the ballot box. None of the subsequent decentralization laws improved the citizen's perception of politics, seen primarily in the service of politics. The Decentralized Republic shows that the transformation of democracy is deeply affected by a mode of functioning of the self: horsolism that distances politics from reality. Likewise, the normalization of political practice, implemented since the laws of 1982, levels public action, annihilates the usual divisions and fuels the disconnection of two worlds. Wouldn't the

political realignment initiated by decentralization be the outcome of a disintegration of representation, forgotten by elected officials, who have become political professionals, for the benefit of the public whose appetite for debate remains strong but without a representative legitimized?

Keyword : decentralization, politic people, normalization, legitimacy, political divide, political professionalization, between oneself political

REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement Madame Anne Rainaud, Directrice de ma thèse pour avoir accepté de diriger et d'orienter avec habileté mes travaux. Elle a su allier l'exigence et le soutien amical pour mener à terme mes recherches dont les premières esquisses avaient été remarquées par Jean-Marie Rainaud, Professeur de droit public et Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de Nice. Je suis reconnaissant à un ami commun, Bernard, de m'avoir donné l'occasion de les rencontrer.

J'adresse mes remerciements à Messieurs les Doyens Christian Vallard et Xavier Latour, Madame la directrice de l'Ecole Doctorale « *Droit et Sciences Politiques Economiques et de Gestion* » ainsi que l'équipe du Centre d'Etudes et de Recherches en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal qui m'ont accompagné pour présenter cette thèse.

Je tiens à témoigner toute ma gratitude à l'ensemble des institutions que j'ai fréquenté durant ces années de recherches : l'Académie des Sciences Morales et Politiques, l'Association Française de Science Politique, l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris Nanterre, le Centre Mahler, Sciences Po Paris, le Centre d'études européennes Sciences Po, le Cevipof et l'Université de Nice Côte d'Azur.

Ma thèse repose d'abord sur mon expérience professionnelle. Aussi, mes remerciements vont à Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, ancien Sénateur qui m'a permis avec Raymond Ricci, alors Directeur général des services de la ville de Cagnes d'engager ce travail.

Je remercie Madame Laurence Trastour-Isnart, Députée de la Nation pour sa confiance et la force qu'elle a su me donner pour aboutir dans nos combats spécifiques, riches d'enseignement.

A ma famille source inépuisable de courage, à ma Maman qui m'a enseigné le goût de l'effort et du travail bien fait, à mon fils qui fait honneur aux valeurs que nous lui avons inculquées : A tous, merci de leur présence constante à mes côtés et de leur confiance.

A cet instant je pense à ma Grand-Mère et à mon Père qui m'ont beaucoup manqué.

Pour Romain

« Nous sommes les seuls à penser qu'un homme ne se mêlant pas de politique mérite de passer non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile.

Nous intervenons tous personnellement dans le gouvernement de la cité au moins par notre vote ou même en présentant à propos nos suggestions. Car nous ne sommes pas de ceux qui pensent que les paroles nuisent à l'action.

Nous estimons plutôt qu'il est dangereux de passer aux actes, avant que la discussion nous ait éclairés sur ce qu'il y a à faire. »

Histoire de la guerre du Péloponnèse, livre II, 37 –

Discours de Périclès rapporté par Thucydide

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PROPEDEUTIQUE : Une méthodologie pour construire un argumentaire générique sur la base d'une aire départementale distinctive

PREMIERE PARTIE : UNE POLITIQUE AU SERVICE DES POLITIQUES

TITRE I : LA CONSTITUTION DE LA CARRIERE EN POLITIQUE

Chapitre 1 : La décentralisation sert d'accès à la scène politique

Chapitre 2 – Le financement qui favorise la professionnalisation

Titre II : LA PUISSANCE DE LA TECHNOCRATIE

Chapitre 1 : Le pouvoir des experts

Chapitre 2 : Le pouvoir des entourages proches

DEUXIEME PARTIE : UNE POLITIQUE DELAISSEE PAR LES CITOYENS

Titre I : LE CITOYEN PRIVE DE CHOIX

Chapitre 1 : La standardisation de la politique

Chapitre 2 : L'acte 2, ouvre la voie au tripartisme, au désenchantement

Titre II : LE CITOYEN PRIVE D'INFLUENCE

Chapitre 1 : Le citoyen absent du scrutin

Chapitre 2 : L'omnipotence de Bruxelles

CONCLUSION GENERALE

LISTE DES ABREVIATIONS

CANCA, Communauté d'Agglomération Nice côte d'Azur

CARF, Communauté d'Agglomération de la Riviera Française

CASA, Communauté d'Agglomération de Sophie Antipolis

CC, Conseil Constitutionnel

CE, Conseil d'Etat

CESE, Conseil Economique, Social et Environnemental

CEVIPOF, Centre d'Etudes de la Vie Politique Française

CJUE, Cour de Justice de l'Union Européenne

IFOP, Institut Français d'Opinion Publique

INSEE, Institut National de la statistique et des Etudes Economiques

JORF, Journal Officiel de la République Française

LR, Les Républicains

LFI, La France Insoumise

LREM, La République en Marche

PS, Parti Socialiste

PCF, Parti communiste Français

RPR, Rassemblement pour la République Française

TA, Tribunal Administratif

UDF, Union pour la Démocratie Française

UE, Union Européenne

INTRODUCTION GENERALE

Une méthodologie pour construire un argumentaire générique sur la base d'une aire départementale distinctive

En 1982, la France vit un moment politique historique avec l'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République Française. Il donne l'impulsion aux réformes institutionnelles d'importance qui, en 1982 tendent à renforcer la démocratie locale. Les travaux de notre thèse partent de l'hypothèse que la mise en œuvre de la décentralisation n'a pas réussi à consolider la démocratie de proximité contrairement à ce qui a été souhaité. Non seulement de nombreuses lacunes ont surchargé un système administratif déjà très compliqué mais les lois dénommées « Acte I » vont donner naissance à une série de lois subséquentes tendant à renforcer le pouvoir des intercommunalités et affirmé, par voie de fait, un échec politique déguisé pour le processus démocratique. Notre thèse a donc pour objectif majeur, dans la multitude des bouleversements engendrés par la décentralisation, d'évaluer si la démocratie de proximité a retrouvé une place privilégiée telle qu'annoncée par les initiateurs de cette réforme de grande ampleur ou si, à l'inverse, elle a dilué notre démocratie de proximité emportant, plus largement, une ligne de fracture de la représentation politique locale. Dans cette propédeutique, nous structurons nos propos d'une part sur l'unité géographique du département des Alpes-Maritimes qui constitue notre zone de référence pour notre démonstration générale (paragraphe 1) et d'autre part sur la méthode de recherche (paragraphe 2). Puis, nous soulignerons l'intérêt de l'observation (paragraphe 3) sur la base de graphiques ou de tableaux légendés (paragraphe 4). Ensuite, nous ouvrirons la recherche sur le lien entre la décentralisation et la rupture avec le politique (paragraphe 5) avant de formuler notre hypothèse de travail à savoir que la décentralisation n'a pas rapproché le citoyen de la démocratie de proximité (paragraphe 6).

Paragraphe 1 - L'unité géographique du département des Alpes-Maritimes

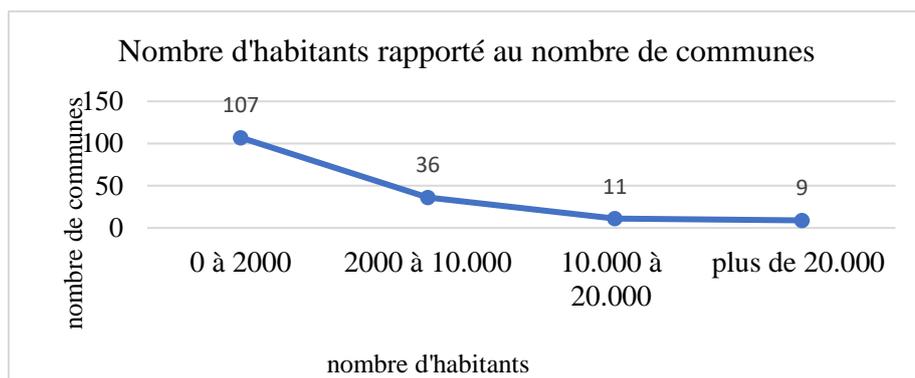
Pour éclairer notre étude, nous discutons notre analyse au regard du territoire des Alpes-Maritimes. Sur les cent soixante-trois communes, nous dénombrons dix-neuf villes de plus de dix-mille habitants, une métropole, six intercommunalités, vingt-sept cantons, neuf circonscriptions

législatives et un million quatre-vingt mille habitants¹. Son importance et ses caractéristiques démographiques nous permettent de transposer les résultats de nos recherches à une situation nationale. Le choix de cette entité géographique de référence n'est donc pas anodin. Avec 3005 conseillers municipaux et 479 conseillers communautaires, le département maralpin représente donc une aire géographique appropriée pour extraire les enseignements principaux des effets de la décentralisation et le capital de la confiance que les citoyens accordent au personnel politique. Sa dissection électorale présente une pertinence qui autorise une projection au plan national. Nous observons aux moyens des résultats électoraux et de plusieurs études que ce territoire est d'une stabilité politique exceptionnelle. Le département rassemble un électorat très conservateur et plutôt aisé.

Notre travail est effectué précisément à trois échelles distinctes. Dans un premier temps, nous étudions celui des maires des communes de plus de 10.000 habitants du département. Ensuite, nous travaillons à l'échelon intercommunal. Dans un troisième temps, nous envisageons le cadre des circonscriptions législatives car le prisme de la situation au niveau national doit être intégré, de fait à notre réflexion. L'observation de ces trois niveaux nous permet, en effet, de répondre à plusieurs questions qui seront analysées au cours de l'avancée de nos travaux. Le département a connu dès les années 1960, un processus de périurbanisation. Sa situation topographique et son attractivité ancienne pour la Riviera en font un département où nous pouvons dénombrer deux territoires très hétérogènes qui composent ce département : le littoral fortement urbanisé et l'arrière-pays montagneux, peu peuplé.

Les données de l'INSEE nous enseignent que 107 des 163 communes comptent moins de 2 000 habitants soit 55% et 143 communes soit 88% comptent moins de 10 000 habitants. Ainsi constatées, 19 communes comptent plus de 10 000 habitants et parmi elles, 10 totalisent plus de 20 000 habitants (selon la datation des estimations INSEE ou les données mises à jour par les communes, les données peuvent varier).

¹ Source : INSEE janvier 2020



Ce département, fondement de notre étude, accueille plus de 95% des habitants sur un territoire littoral, urbanisé sans discontinuité. Cette spécificité est une des explications du système politique de nature microscopique que nous voulons explorer. Deuxième département le plus peuplé de la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur avec une densité de la population de 252 habitants au km² (157 pour la région et 119 pour la France métropolitaine), sa bande littorale compte une densité de population de 422 habitants au km².

Dans notre thèse, nous modélisons ainsi une situation et une pratique des maires des dix-neuf communes de plus de 10.000 habitants auquel nous décidons d'inclure dans notre sphère de recherches les quinze parlementaires, les vingt-huit conseillers régionaux et cinquante-quatre conseillers départementaux et les quatre-cent soixante-dix-neuf conseillers communautaires.

Les premiers éléments de notre étude nous renseignent sur une grande stabilité politique qui se traduit par une moyenne de plus quinze années du mandat pour les maires et de vingt années de mandat pour les députés, tous en situation de cumul (avant la mise en œuvre de la loi de 2014, applicable en 2017).

Il eut été naturel, en sociologie électorale, d'effectuer une enquête monographique des effets des comportements du politique à un niveau local. Mais, le choix de comparer une pratique politique des mandats dans un espace géographique unique n'est pas le fait du hasard.

La comparaison en référence à Daniel-Louis Seiler est « *une opération élémentaire de l'intelligence humaine* »² qui, en revanche, démontre que « *seul le cercle vertueux enclenché par*

² SEILER D-L., « *La méthode comparative en science politique* », Colin, coll. « Collection U », Paris, 2004

le processus de comparaison/décentration, permet aux sciences sociales de comprendre, d'interpréter et, le cas échéant, d'expliquer les phénomènes qu'elles étudient »³. Aux moyens de comparaisons, nous observerons des regroupements conceptuels des usages des responsables politiques. En effet, si leurs caractéristiques sont similaires, par définition inductive, elles permettent néanmoins une classification des élus.

La science politique et notamment les travaux de Max Weber et d'Émile Durkheim donnent une grande importance à la comparaison politique qui lie le droit à la science politique. Grâce à cette étude sur une aire géographique homogène et caractéristique d'une situation générale, nous pourrions déduire comment, à ce stade et avec les moyens institutionnels de la décentralisation puis de l'intercommunalité, la pratique des mandats tend à isoler l'élite politique locale qui cherche à perpétuer son pouvoir dans une logique de règles parfois même héréditaires, notion connue depuis longtemps⁴.

De même, l'organisation très oligarchique des partis politiques est dominée par une élite que les politistes nomment souvent la loi de fer de l'oligarchie⁵. Alors que la modélisation institutionnelle n'a que peu explicité les mécanismes sous-jacents de la capture du pouvoir et à son confinement, nos travaux sur ce département permettront une approche plus précise de l'appropriation politique des élus qui est un fait bien établi aux yeux des citoyens « *Il ne faut pas trop croire non plus à ces entreprises politiques qui nous annoncent périodiquement une politique autrement et qui finissent par disparaître ou par faire la politique professionnelle comme les autres* »⁶. La marge entre performances et exigences politiques progresse. Nous constaterons le paradoxe, ainsi observé dans les Alpes-Maritimes, qu'une plus grande démocratie de proximité accompagne un plus large désintérêt des citoyens en raison d'une offre politique « viciée ».

³ Ibidem

⁴ PARETO V., « *The Rise and Fall of Elites : Application of Theoretical Sociology* », Piscataway, NJ, Transaction Publishers, 1901

⁵ MICHELS R., « *Partis politiques; une étude sociologique des tendances oligarchiques de la démocratie moderne* », Hearst's International Library Co, Éditeur New York, 1915

⁶ GAXIE D., « *Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique* », Mouvements, 5/2001 (n°18), 2001, p. 21-27

Paragraphe 2 - La méthode de recherche

En discutant les effets pratiques des étapes successives de la décentralisation et du degré de dévitalisation démocratique qu'elles ont provoquées, nous ordonnons notre questionnement sur la base d'une expérience de trente-cinq années passées au sein des cabinets d'élus locaux et nationaux dans un département qui fournit de nombreuses références intéressantes pour notre thèse.

En l'espèce, il ne s'agit pas, dans ce travail, de faire la revue des apports scientifiques sur un sujet revenu au cœur de l'actualité politique et constitutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, mais de chercher à comprendre s'il existe un modèle mis à l'épreuve sur notre terrain d'enquête.

De nombreuses études en sociologie électorale prennent toutes leurs pertinences parce qu'elles sont identifiées géographiquement. Considérant que « *le chercheur doit composer en permanence avec ce qu'il découvre de "l'existence" du terrain, sachant que ce sont ces découvertes qui constituent la matière pour la production d'un savoir scientifique* »⁷, notre recherche se donne pour objectif, à l'échelle de ce territoire azuréen, d'éclairer la portée de l'acte I de la décentralisation et suivants dont l'ambition de rapprocher l' élu et le citoyen est restée inefficace voire hostile.

C'est avec ce niveau pertinent de proximité qu'il est possible de comprendre l'étude du comportement contextuel de l'électeur dans son quotidien et dans son rapport au personnel politique.

Notre méthodologie permet de formuler des hypothèses et des explications du rejet du politique qui prennent en considération des variables perceptibles, à un échelon local et permettent de se séparer de « *l'irréalisme sociologique* »⁸ d'une étude trop vaste. L'enquête locale qui s'organise au sein de ce territoire départemental, a pour objectif de démontrer un comportement souvent

⁷ RAOUL B., « *Un travail d'enquête à l'épreuve du terrain ou "l'expérience de terrain" comme relation en tension* », *Etudes de communication*, no 25, 1 décembre 2002, p. 87-103

⁸ BRACONNIER C. et LEHINGUE P., « *Une autre sociologie du vote, les électeurs dans leurs contextes : bilan critique et perspectives* », Université de Cergy-Pontoise, Laboratoire d'études juridiques et politiques, LGDJ, Paris, éd., 2010

influencé par des causes locales qui est induit par l'effet des institutions sur les individus. Cette situation rend cette expérience active.

C'est la raison pour laquelle, il nous a semblé intéressant de développer cette approche micro-systémique pour comprendre le rôle des responsables politiques dans une désaffectation électorale plus globalisée. Travailler sur cet entre-soi a supposé de devoir pénétrer les lieux du pouvoir politique. Ces lieux d'exercice sont d'abord primaires c'est-à-dire institutionnels ou partisans puis secondaires à savoir au sein d'officines extérieures.

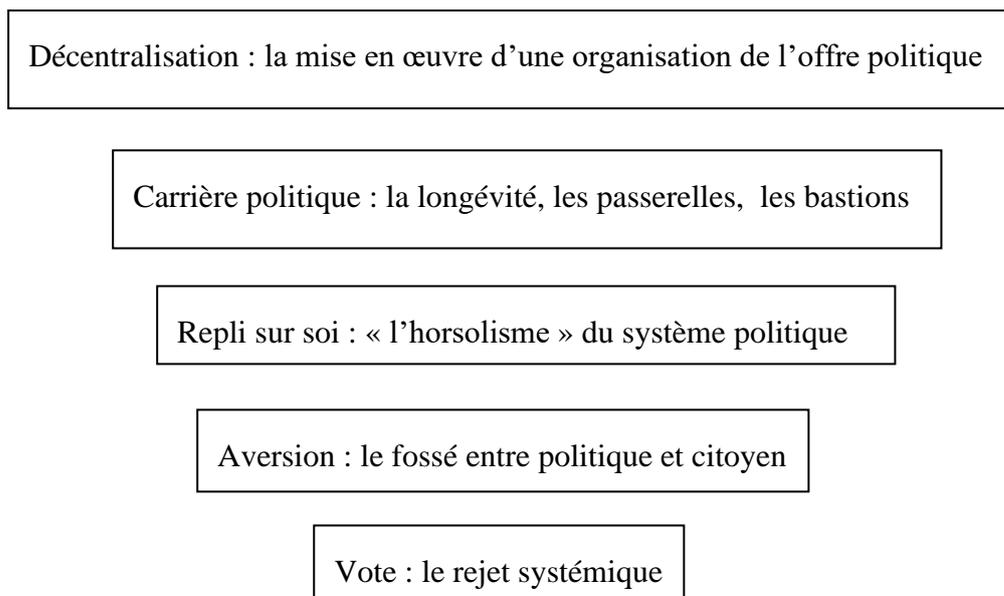
Notre démarche est facilitée dans la mesure où elle est élaborée depuis le cœur même du processus dans lequel nous avons évolué durant plus de trente années passées au sein de cabinets d'élus locaux et nationaux.

Le secret qui entoure toute enquête est donc moins résistant pour s'exprimer bien qu'il soit resté très prégnant durant toutes nos approches. Les microcosmes constitués sur la période institutionnelle de 1982 à 2021 trouvent ainsi une illustration avec notre analyse territoriale.

Pour étudier une pratique politique prétendue de confiscation du champ politique au profit d'une élite organisée en application des lois décentralisatrices, il a été rendu nécessaire dans les différentes étapes de notre thèse que soient associés plusieurs instruments méthodologiques. Plutôt que de proposer un protocole traditionnel de recherche quantitatif/statistique ou qualitatif/guidé, nous avons préféré ordonnancer les deux modèles selon la théorie dite de l'entonnoir qui reprend les programmes électoraux dans la durabilité des mandats électifs.

L'entonnoir de causalité que nous observons avec les méthodes de recherche utilisées a permis d'éliminer progressivement différentes pistes de professionnalisation du politique et diverses explications de la crise de l'art de gouverner. Car, force est de constater que les responsables politiques ont dévoilé une partie de leur ambiguïté préférant globaliser les discussions, qui nous ont obligé à ne pas à limiter notre démarche à des entretiens mais au contraire à ouvrir nos recherches vers plus de pragmatisme.

Tableau 1 : la recherche de l'entonnoir de causalité



Paragraphe 3 - l'observation : une valeur ajoutée à l'entretien

Nous avons réalisé de nombreux entretiens. Ils ont été l'occasion de discussions avec des élus, des militants politiques, des permanents des partis et des professionnels salariés de la politique. Nous avons confronté leurs positions, leurs réflexions et leurs attentes avec celles de l'électorat et le comportement électoral à l'occasion des scrutins nationaux et locaux. Pour une recherche qualitative et pour comprendre le lien entre le politique et l'électeur, nous avons cherché à conduire des entretiens semi-directifs. Si l'entretien est très prometteur pour une étude approfondie « *totale de l'individu* »⁹, nous pouvons confirmer que, dans la pratique, ce procédé reste empreint de beaucoup de méfiance.

⁹ ANDERSON N., (1923), « *The Hobo : the sociology of the homeless man ; a study prepared for the Chicago council of social agencies under the direction of the committee on homeless men* », Nachdruck d. Ausg. 1923, Mansfield Centre, Conn, Martino Publ, 296 p.

Cela s'est traduit par de nombreux refus d'enregistrement : cette méthode d'investigation fût ressentie comme « *un interrogatoire* »¹⁰ et non comme une contribution à la recherche sans compter les refus directs de rendez-vous « *La situation d'entretien, parce qu'elle met en relation deux personnes qui ne se connaissent pas, rend difficile la politisation de l'échange, l'interviewé devant prendre sur lui de risquer un point de vue conflictuel avec celui de l'enquêteur* »¹¹. Notre constat explique que « *l'entretien, en tant qu'instrument d'enquête s'est longtemps trouvé pris en tenailles, -coincé- entre la forte légitimité de l'instrumentation statistique en sociologie et celle de l'observation participante en ethnologie, qui fonctionnaient toutes deux comme emblème méthodologique de leurs disciplines respectives* »¹². De même, face à cette réticente, au demeurant compréhensible, pour mieux saisir les causes du comportement du politique et expliquer ses conséquences électorales, objet de notre recherche, nous avons conduit des entretiens quantitatifs pour permettre le regroupement des catégories d'élus.

Certains entretiens ont été viciés tant le discours n'était pas conforme à ce que nous savons des trajectoires ou aux déclarations que nous avons pu recenser auparavant. In fine, l'enquêté s'est peu pliée aux exigences de vérité décidant d'orienter l'information à délivrer. Les entretiens sont souvent convenus et se terminent fréquemment avec un autre interlocuteur, permanent, salarié ou fonctionnaire. C'est, d'ailleurs, pour cette raison que l'adresse de questionnaire a été écartée car, notre expérience intrinsèque du système nous enseigne que les réponses sont effectuées (quand elles sont données) par les collaborateurs ou services les plus proches des élus. Nous savons que les questionnaires de recherches sont souvent traités *ad hominem*. Il nous est donc apparu plus éclairé eu égard à l'objectivité scientifique de notre recherche de s'en démarquer.

Nous avons maintenu la technique de l'entretien personnel non enregistré. En revanche, nous écartons les fins de non-recevoir en raison de campagnes électorales couvrant la période d'enquête¹³. Aussi, notre empirie a, tout d'abord, été voulue anonyme ; ce qui rendait notre

¹⁰ BLANCHET A. et GOTMAN A., « *L'entretien* », Paris, Armand Colin, 2012, 128 p.

¹¹ DUCHESNE S. et HAEGEL F., *Entretiens dans la cité, ou comment la parole se politise*, *Espaces Temps*, vol. 76, n° 1, 2001, p. 95-109.

¹² BEAUD S., *L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien Ethnographique »*, *Politix*, vol. 9, n° 35, 1996, p. 226–257.

¹³ 2014, élections municipales et sénatoriales. 2015, élections départementales et régionales. 2017, élections présidentielles et législatives

recherche impertinente. Nous sommes donc restés factuels pour extrapoler des hypothèses que nous avons cherchées à vérifier ensuite électoralement.

La politique n'étant pas exhaustive comme d'autres disciplines, notre travail a conduit inévitablement vers des pistes parallèles rappelée par l'actualité avec les diverses affaires politico-financières, les conflits d'intérêts et les tricheries que nous avons évitées pour rester concentré sur notre problématique. Cela est apparu, en définitive, comme une valeur ajoutée. Il n'est pas excessif de vouloir simplement rappeler, à ce stade de nos travaux, que le personnel politique n'est pas plus endommagé que d'autres catégories de personnels. Ce discrédit généralisé est essentiellement le fruit de la récurrence de faits, certes bien réels et fortement médiatisés dans leur fréquence, plutôt que la généralisation systémique d'un comportement politique¹⁴.

Désormais régulièrement utilisée, l'observation est essentielle pour un aboutissement efficace de nos recherches *in situ*. C'est pourquoi, nous avons adopté cette méthode afin d'étudier le cadre dans lequel le personnel politique, dans son ensemble, évolue afin de comprendre les interactions avec le comportement de l'électorat au sens où Émile Durkheim¹⁵ la considérait comme un outil d'analyse de la sociologie. Nous avons disséqué la manière dont les candidatures se décident et comment elles s'organisent dans le cadre du cumul des mandats. Nous avons décomposé la manière dont se profile le mode opératoire de l'entrée et de la sortie dans le champ politique.

La difficile accessibilité des organisations politiques partisanes, nous conduit à mener une longue « *observation participante* »¹⁶ au sein de la structure d'un parti politique et dans les cabinets d'élus

¹⁴ Le Figaro du 20 octobre 2016, 2/3 des Français jugent les politiques corrompus : « Plus d'un Français sur deux (54%) pense que "les personnes exerçant des responsabilités importantes ou ayant du pouvoir sont pour une grande partie d'entre elles corrompues", selon un sondage Harris Interactive publié jeudi. Pour 40% des personnes interrogées, seule "une petite partie d'entre elles" est corrompue, et 6% considèrent qu'elles ne sont "pas corrompues". Les politiques comptent parmi les catégories perçues comme les plus corrompues, selon cette enquête pour l'association Transparency international France et le cabinet Tilder. » <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/10/20/97001-20161020FILWWW00021-23-des-francais-jugent-les-politiques-corrompus.php>

¹⁵ DURKHEIM É., « *Les règles de la méthode sociologique* », Nouv. Éd., coll. Champs, Flammarion, Paris, 1894, n°879, 254 p.

¹⁶ L'observation participante revêt plusieurs définitions. Alain Touraine, en référence à *Street corner society*, (William Foote WYHTE, la structure sociale d'un quartier italo-américain, Paris, Editions La Découverte, 1995) l'identifie comme « la compréhension de l'autre dans le partage d'une condition commune ». En revanche, Jean PENEFF (*Les débuts de l'observation participante ou les premiers sociologues en usine* », *Sociologie du travail*, vol. 31, n°2, 1996) lui donne un autre déterminant « on appelle observation participante en usine le fait, pour un sociologue, de participer, en tant que salarié, à la production dans l'entreprise pour en tirer l'information et la documentation la plus proche des faits et du travail concret. Cette participation se déroule généralement sur une longue période de trois mois à un an

locaux ou nationaux afin d'appréhender notre objet de recherche avec une réalité de terrain incontestée. L'observation s'entend au sens où Alain Touraine préconisait de s'intégrer et de participer dans le milieu étudié pour mieux le comprendre afin de recueillir une information d'une plus grande fiabilité. Notre durée d'observation (depuis 1986 en général et depuis 1995 dans les Alpes-Maritimes) est suffisamment significative pour gommer les inconvénients inhérents à cette technique puisqu'elle recense plus de trente années durant lesquelles nous capitalisons l'observation active de quatorze élections (législatives, européennes, municipales, départementales et régionales)¹⁷ en excluant les élections présidentielles du champ de notre recherche en raison de sa spécificité qui constitue avant tout une rencontre entre un individu et le peuple.

Une grande partie de notre travail de thèse repose donc sur l'utilisation de données composées d'un travail minutieux de terrain, en vue de l'utilisation de données agrégées qui permettent d'identifier des trajectoires d'élus-types et d'en déduire les effets auxquels nous avons confronté la sociologie des mandats de maires et de parlementaires.

Comme souvent lorsqu'il est question de travailler sur des données électorales, plusieurs possibilités s'offrent aux chercheurs. Aussi, il est nécessaire de cerner quel type de données nous utilisons dans le cadre de nos travaux.

Devons-nous sélectionner les données d'un élu, ou celles d'une catégorie d'élus ?

Faut-il agréger ces données selon une tendance politique ?

Faut-il isoler le mandat en renouvellement ou l'inclure dans un itinéraire d'une période politique plus longue ?

Est-il uniquement question de rapports gouvernants-gouvernés ou de rapports humains ?

(...) de manière à s'intégrer dans le collectif de travail, à se familiariser avec la forme spécifique de l'activité et à contrôler sur un grand nombre de cas les analyses dégagées ». Notons encore que Peter Adler (*embership roles in fields research, qualitative research methods*, vol.6, Newbury Park, Sage, 1987), sépare trois classifications avec le rôle périphérique de l'observateur en contact direct avec le terrain sans participation puis le rôle actif sur le terrain et enfin le rôle participatif et la prise de responsabilité décisionnaire.

¹⁷ Il s'agit d'une observation participante sur 3 élections municipales, 4 élections cantonales, 2 élections régionales, 2 élections européennes, 2 élections sénatoriales, 1 élection législative

A cet égard, Michel Bussi considère que « *afin d'ordonner les différentes variables étudiées qui se recourent fréquemment en systèmes, régionaux ou non, une analyse multivariée s'imposait* »¹⁸. Cette analyse lui a permis de définir trois systèmes explicatifs dans son étude sur les fondements des comportements électoraux dans le grand ouest.

Au moyen de la décentralisation de 1982 et l'accroissement des enquêtes nationales sur l'explication du vote, l'approche par le contexte décentralisé n'a pas été sollicitée au prisme des trajectoires des élus locaux. La nationalisation de la vie politique et des comportements électoraux a longtemps été défendue par les politistes délaissant l'idée que les lieux locaux de l'exercice du pouvoir ne seraient pas impactés par la défiance citoyenne envers les politiques.

Pourtant, les recherches appréhendant le vote « *par le local* », devraient permettre d'interroger les possibilités de généralisation des effets négatifs contextuels. Aussi, notre observation doit rendre efficiente la construction de grilles comparatives. L'observation de nouvelles politiques locales¹⁹ a permis d'identifier de nouvelles élites politiques locales et le caractère illusoire des conceptions qui admettent la plus grande proximité des élus locaux.

Elles conduisent vers le « *métier politique* » comme l'analyse Jean Fontaine et Christian Le Bart²⁰, un métier formaté en quatre décennies et dont le développement semble se densifier au moyen des études consacrées à la territorialisation des politiques publiques et à l'enchevêtrement croissant des compétences et responsabilités des institutions. Alain Faure fait d'ailleurs la remarque suivante « *force est de constater que la décentralisation a ouvert une compétition où chaque collectivité cherche dorénavant à marquer sa différence en puisant des références et une légitimité issues du temps long de sa propre histoire territoriale* »²¹.

¹⁸ BUSSI M., « *Effet spatial et comportement électoral la France de l'Ouest sous la Cinquième République* », Thèse de doctorat, Rouen, 1991

¹⁹ Voir BALME R., FAURE A., MABILEAU A., « *Les nouvelles politiques locales* », Presses de Sciences Po., Paris, 1999

²⁰ FONTAINE J., LE BART C., « *Le métier d' élu local* », L'Harmattan, Paris, 1994

²¹ FAURE A., POLLET G., WARIN P., (dir.), « *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* », Paris, L'Harmattan, 1995, p.73.

De même, la croissance des recherches sur le *new public management*²² a diversifié les approches considérant l'usager-citoyen comme un consommateur, provoquant ainsi « *une marchandisation du secteur public* »²³. C'est alors que le politique s'est déplacé de l'épicentre vers l'extérieur : « *Le problème, c'est lorsque la priorité d'un médecin devient de produire des indicateurs de performance et non plus de soigner* »²⁴.

Le Parti socialiste était devenu dès le début du siècle, le parti des collectivités territoriales, il a tenté de le rester aux moyens de l'acte I de la décentralisation dont l'ensemble de la classe politique s'est largement accommodée par la suite. Elle a même considérablement renforcé les pouvoirs dont les élus locaux sont désormais, dépositaires.

L'empirie des données recensées sur le territoire des Alpes-Maritimes, concernant les élus, leurs pratiques, leurs modes de fonctionnement, leurs raisonnements a permis de mettre en évidence l'inspiration de la pensée socialiste sans déplaire à la pensée libérale ou gaulliste. E

En effet, depuis 1880 avec les premières élections des maires socialistes, les mairies constituent un laboratoire politique irremplaçable, une « *cellule essentielle de la société future* »²⁵ qui doit permettre une société future de nature socialiste grâce au gradualisme démocratique qui se propage de l'expérimentation locale vers l'ensemble du pays.

Paragraphe 4- Les tableaux, les graphiques et les illustrations

L'utilisation de tableaux est assurément la méthode la plus aisée et la plus intuitive pour effectuer des comparaisons selon des critères établis préalablement. La méthode du tableau et du graphique

²² Description de pratiques managériales de gestion publique qui dépassent les enjeux habituels d'administration.

²³ Ibidem

²⁴ GORI R., « *En finir avec le new public management organisé par l'Institut de la gestion publique et de développement économique* », acte du colloque mai 2014.

²⁵ CHAMOULARD Aude, « *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain* », 1919/2010, CNRS Editions, Paris, 2013.

permet des représentations et des catégorisations des pratiques des mandants sous forme binaire, avec une échelle de valeurs, ou une échelle numérique ouverte. Elles peuvent être numériques et littérales pour réaliser des classements, des regroupements comparatifs. Nous avons développé un autre outil de comparaison de sociologie des élus avec l'élaboration en propre de frises qui donnent une vue d'ensemble sur une carrière des élus les plus symptomatiques de notre aire géographique d'études.

Nous avons analysé les dix-neuf villes dont la population est supérieure à 10.000 habitants et nous avons examiné le parcours des parlementaires élus depuis cette décennie 1980, point de départ de notre enquête sur la désaffection du politique. Le cumul était, à cette date, encore possible avec un autre mandat exécutif. Nous avons privilégié les liens croisés que l'implémentation de la décentralisation démontre sur la professionnalisation et la « carriérisation » des politiques sur une durée de près de quarante ans. La science politique est illustrée par la pratique du droit et ce que le politique en a fait, à son profit « *un regard, un regard seulement parmi d'autres possibles, sur l'objet politique* »²⁶. Les outils analytiques qui nous permettent d'appréhender la complexité de notre recherche s'inscrivent pleinement dans le cadre existant des travaux sur la profession politique et son exercice. Depuis le « vivre de » ou « vivre pour » de Max Weber à « *la politique n'est pas un métier mais une mission* »²⁷ d'Emmanuel Macron, notre expertise accompagne cette thèse dans un cadre démonstratif territorialisé.

Nous avons recherché à réaliser une traçabilité des élus pour confirmer l'articulation des mandats électifs en vertu des lois de décentralisation et sur le cumul des mandats, deux lois indissociables de la professionnalisation du politique. Dans ces conditions, notre recherche s'appuie sur le choix méthodologique de la comparaison d'exercice des mandats. Ce choix nous autorise à tirer des conclusions au sujet de la controverse liée à la « carriérisation » politique. Ce faisant, notre propos n'est pas de dénoncer mais de comprendre comment l'atomisation du politique a pu conduire à son écartement du jeu central démocratique. Pour y parvenir nous avons utilisé un autre moyen plus visuel que le tableau qui permet une illustration sur une durée de vie généralisée. Axe principal d'entrée dans l'étude de la corrélation entre le processus de l'acte de la décentralisation et la perte de confiance des électeurs envers le personnel politique, la frise permet ainsi une représentation linéaire des mandats politiques sur une échelle graduée.

²⁶ BRAUD P., « *Sociologie politique* », 9^{ème} édition, LGDJ, Lextenso, édition, Paris, 2012

²⁷ MACRON E., candidat « *En Marche* » lors d'un meeting à Lyon le samedi 4 février 2017.

Les premières grandes enquêtes empiriques de cette nature sont menées aux États-Unis avec les modèles explicatifs du vote comme le modèle de Columbia ou celui de Michigan.

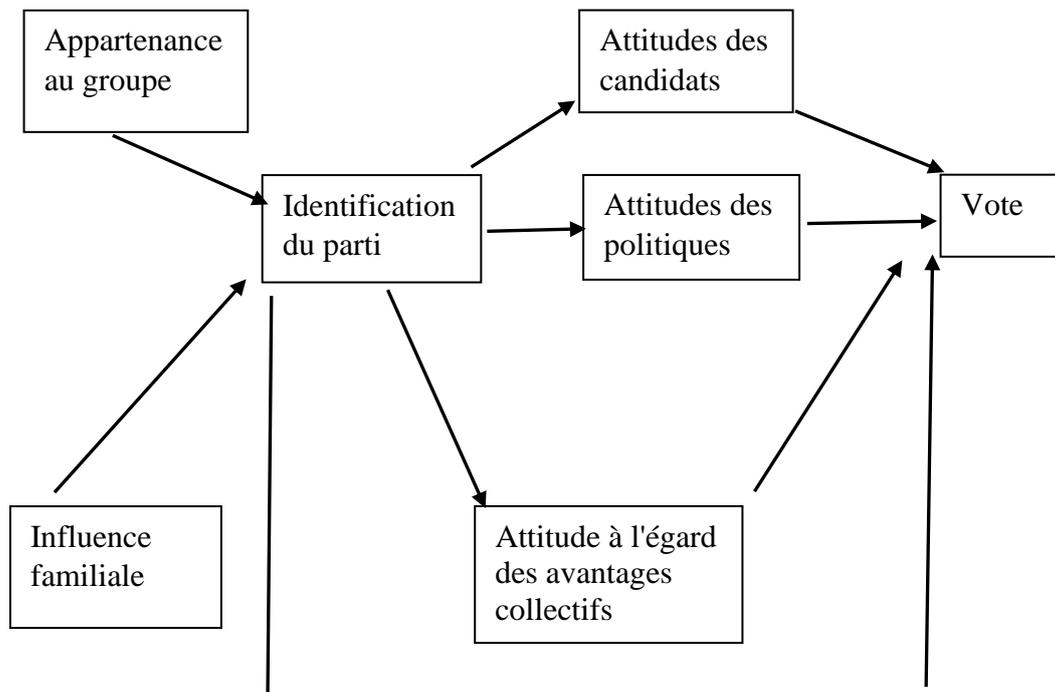


Tableau 2 : le modèle de Michigan

Il s'agit du modèle développé lors du vote américain dans lequel nous observons de forts comportements affectifs indépendamment des votes.

Ce travail conduit à démontrer l'arrivée « d'un marché du travail », segmenté qui témoigne de l'autonomisation de la politique. Au moyen de statistiques élaborées en propre, nous pourrions alors déterminer l'authenticité des passerelles entre la collaboration politique et la carrière d' élu. De même, aux moyens de frises, nous examinerons comment ces modifications institutionnelles ont donné naissance à des élus sans autre activité que celle de l'exercice d'un mandat politique. Toutes ces interrogations convergent vers notre problématique de l'exercice professionnalisant du pouvoir politique vers une source de revenu permanent et vers l'installation d'une élite que nous pouvons qualifier d'hors-sol c'est-à-dire coupée de la réalité.

Ainsi, bien qu'involontairement la plupart des élus, encourent, dès leurs débuts, le risque de se rendre inaccessible et inaudible dans le temps. La rapide déconnexion de la classe politique laisse à penser à un comportement en vase clos protégé voire auto-protecteur. L'ambiguïté de cette pratique sur le terrain politique national et les fiefs décentralisés consolident précisément notre analyse empirique quant aux liens entre le désenchantement citoyen et la professionnalisation du politique, dont l'exercice devient une source de revenu avant d'être la défense des intérêts généraux. Daniel Gaxie aborde, d'ailleurs, cette analyse avec la notion de « *l'instrumentalisation du pouvoir politique* »²⁸.

Paragraphe 5- Pourquoi lier la décentralisation avec la rupture du lien politique ?

L'élection présidentielle de 1981 engendre cette réforme d'envergure du gouvernement de la gauche. Le « *socialisme municipal* » qui a permis de conquérir et de pérenniser des bastions locaux constitue un socle idéologique expérimental très solide pour tenter de globaliser à l'échelle du territoire national une pratique vieille de cent ans. Une différence majeure apparaît avec le socialisme municipal : les Alpes-Maritimes sont une terre conservatrice ! Mais, l'expérience du socialisme municipal a globalement servi d'exemple suite à la refondation du Parti Socialiste lors du congrès d'Épinay-sur-Seine en 1971, puis l'union des gauches en 1972, et surtout le tournant des élections de 1977 qui préparent cette démarche politique tactique, dès le début du premier septennat de François Mitterrand.

Pourtant, la politique semble frappée d'un certain immobilisme afin de préserver des fonctions et les carrières profilées. Cette réaction de nature notabiliaire démontre un tropisme quasi exclusif d'un personnel politique qui naît, vit, fonctionne et meurt au sein de son propre entre-soi. Notre travail permet une extrapolation macro-politique qui aide à comprendre pourquoi en 2017, nombre de caciques ont été éliminés par les novices issus de ce que l'on nomme la société civile et pourquoi les élections municipales de 2020 ont bousculé les données avec la percée écologiste face à une désillusion démocratique ancrée dans l'électorat.

²⁸ GAXIE D., « *Le Cens caché* », Seuil » Paris, 1978

Les réformes institutionnelles de la décentralisation ont porté essentiellement sur d'importants transferts de compétences amplifiant *de facto* de nouvelles responsabilités dévolues aux élus locaux. Etre élu local désormais signifie avoir une connaissance du savoir qui leur attribue un pouvoir pluridisciplinaire souvent envié. Elles donnent également naissance à plusieurs phénomènes comme la professionnalisation de la fonction électorale, la personnalisation de la vie locale et la légalisation progressive d'oligarchie locale au regard du recrutement du personnel politique et son installation durable dans le champ politique comme nous le confirmerons dans la première partie de notre thèse. L'ensemble de ce processus politique s'est ainsi enraciné dans le quotidien des partis politiques et, en toute légalité, au sein des institutions décentralisées de la République.

Depuis 1982, « *la disjonction entre le réel tel que raconté par "le haut" – médias traditionnels, statistiques publiques, experts et politiques – et celui vécu par "le bas" n'a jamais semblé si grande. Quand les élites politiques et administratives regardent la France au travers de la statistique publique, ils contemplent la carte plutôt que le territoire, et amplifient ainsi le sentiment que les politiques publiques sont conçues "hors monde", et selon des logiques souvent comptables qui les éloignent toujours plus des perceptions "du bas" »²⁹. Ces actes décentralisateurs firent consensus au sein de toute la classe politique qui va très rapidement desceller que l'enclenchement de ce processus sera désormais source de pouvoirs nouveaux et importants qui construiront un idéal commun de commandement, de pouvoir et en quelque sorte de prééminence. « *Disons que la décentralisation est un bien commun de droite et de gauche ou plus exactement d'une partie de la droite et d'une partie de la gauche, notamment de cette fraction du Parti Socialiste qu'une tradition à la fois romantique et libertaire attache toujours à la décentralisation* »³⁰ qui placera, alors, les édiles au cœur d'un dispositif toujours plus absolu, doté d'une certaine imprescriptibilité durable. Louis Fougère, Rapporteur des lois de décentralisation au Conseil d'Etat rappelle que le texte de la gauche divise plus précisément les membres du Conseil que les partis politiques. Il exprime très précisément ce consensus en ces termes « *J'ai été rapporteur devant le Conseil d'Etat en 1982 et en 1983 des deux lois de décentralisation Defferre. Les opinions des membres du Conseil d'Etat étaient partagées sur cette loi. Ne croyez pas du tout que la ligne de partage se soit faite parmi nous, – nous avons tout de même des opinions politiques**

²⁹ MORIN C., *Le populisme au secours de la démocratie*, Le Débat, Paris, Gallimard, 2021, 174 p.

³⁰ FOUGERE L., « *Révolution et décentralisation* », préc, p.27

différentes –, entre ceux qui se classent plutôt à droite et ceux qui se classent plutôt à gauche ; la frontière passait... bien au-delà des clivages politiques. L'assemblée était devant moi, puisque j'occupais la tribune du rapporteur, j'identifiais donc très bien les collègues qui votaient dans un sens décentralisateur et ceux qui votaient dans un sens centralisation ; ces votes mélangeaient largement droite et gauche.[...] Disons que la décentralisation est un bien commun de droite et de gauche ou plus exactement d'une partie de la droite et d'une partie de la gauche, notamment de cette fraction du Parti Socialiste qu'une tradition à la fois romantique et libertaire attache toujours à la décentralisation »³¹. Plusieurs initiatives antérieures avaient déjà montré la grande difficulté à faire évoluer le débat politique sur ce thème.

Il est fondamental, pour comprendre le cheminement du raisonnement de tous les responsables politiques et de leurs administrations, de rappeler :

- L'échec du référendum relatif à la régionalisation et à la réforme du Sénat en 1969.
- La suppression de l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduction du nombre de délibérations soumises à cette approbation en 1970.
- La loi qui installe la région en établissement public à vocation spécialisée en 1972 : « *le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région* »³².
- Le statut de la ville de Paris qui, en 1975, devient une commune de plein exercice, avec un maire élu disposant de prérogatives similaires à celles des maires des autres communes.
- Le rapport Guichard « Vivre ensemble » remis au Président de la République Valéry Giscard d'Estaing en 1976 qui innove en matière de décentralisation avec l'institution d'un contrôle de légalité, la réforme des finances locales, la création de communautés de villes ou de communautés urbaines.
- L'initiative des maires en 1977 qui répondent à un questionnaire adressé de quinze questions portant sur : comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'Etat, faut-il revoir le partage des compétences entre la commune et l'Etat, à partir de quels principes réaménager les finances locales,

³¹ MOREAU J., VERPEAUX M., (Sous la direction) « Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789 », Economica, « Droit public positif », Paris 1992, 266 p.

³² Loi N° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions, art.3

comment organiser l'avenir de la coopération intercommunale. 16 229 maires répondent au questionnaire.

- Le rapport Aubert qui, en 1978, sur la base des réponses au questionnaire des maires permet à Christian Bonnet, Ministre de l'Intérieur, de présenter un plan de développement des responsabilités locales à l'origine de la loi du 3 janvier 1979 et de la loi du 10 janvier 1980.
- L'institution de la dotation globale de fonctionnement, en 1979.
- La loi de 1980 qui permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux grâce à un dispositif de fiscalité propre.

Depuis la déclaration du Général De Gaulle³³ en 1967 dont les idées étaient davantage liées à la participation qu'à la décentralisation au rapport « Vivre ensemble » d'Olivier Guichard³⁴, en 1976, qui préconise une conversion des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, les élus locaux recherchent à resserrer le lien avec leur territoire et semblent trouver avec les lois Deferre une nouvelle opportunité en termes de pouvoir.

Il nous semble nécessaire, à ce stade, de rappeler les propos contextuels de Michel Debré, député, devant la représentation nationale lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions « *Élire un président de la République, élire une assemblée nationale, un parlement, statuer à propos d'un référendum national. C'est un acte de souveraineté. Le peuple vivant représentant la nation souveraine délègue le droit de légiférer et de gouverner et, par la voie du référendum, légifère lui-même. [...]. Elire un conseil municipal, un conseil régional est un acte d'administration démocratique non un acte de souveraineté. Des compétences étendues sont accordées aux représentants des citoyens dans leur ville, dans leur canton, dans leur département, en fonction d'une conception très juste et très logique : qui délègue*

³³ Discours du Général De Gaulle, Lyon le 24 mars 1968 « *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain* ».

³⁴ En novembre 1975, Valéry Giscard d'Estaing déclare « *une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité* ». Il charge alors Olivier Guichard, d'un rapport sur la réforme des institutions locales lequel constate que « *L'Etat s'est en effet englué dans le quotidien. Il est de plus en plus appelé à entrer dans la gestion quotidienne de la vie des français : éducation, habitat, santé, etc... Ainsi pris, l'Etat n'a souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attend de lui.* ». Il donnera naissance au projet de loi sur « le développement des responsabilités locales » adopté par le Sénat le 22 avril 1980 sans être présenté à l'Assemblée nationale.

son droit de gouverner a le droit d'élire ses gestionnaires directs ; qui exerce le droit de citoyen, membre de la nation mérite de l'exercer en tant qu'administré à l'échelon des fractions de la nation. C'est une légitimation de l'autorité administrative : ce n'est pas l'affirmation d'une souveraineté. [...] La réunion des présidents des conseils généraux, l'assemblée des maires ne forment pas des assemblées de représentants du peuple. Ce sont des assemblées d'élus locaux. Supprimer cette hiérarchie, c'est donner la même valeur à tous les élus du suffrage universel. [...] Voilà qui n'empêche pas, chers collègues, une nouvelle étape pour affirmer la pleine responsabilité de la gestion municipale par le maire. Voilà qui n'empêche pas une nouvelle étape pour affirmer l'autorité des élus départementaux sur l'administration départementale »³⁵.

Pour débiter, nous utilisons le terme « *acte de la décentralisation* » et non « *Acte I* » car ce dernier a été scellé de manière plus ancienne par la loi du 5 avril 1884 sur les communes et la loi du 10 août 1871 sur les départements.

A l'inverse de ce qui a été longtemps recherché, les lois de 1982 ouvrent le cycle d'un isolement « *enraciné* »³⁶ du politique dans un certain déni de réalité de la sphère politique.

D'ailleurs, un document du parti socialiste précise nettement la complexité du dispositif « *Depuis 1981, plusieurs actes de décentralisation ont été engagés. Si ces réformes ont été synonymes de progrès économique, social et écologique pour la France, leur succession a aussi complexifié l'action publique et brouillé les responsabilités. Pour les citoyens, l'enchevêtrement des compétences des quatre échelons territoriaux a rendu l'action publique incompréhensible. Une distance avec les citoyens s'est creusée : c'est la démocratie locale même qui a été interrogée. Alors que la société française connaît des mutations profondes, l'action publique doit être repensée, pour répondre à l'exigence de justice, d'efficacité et de responsabilité que portent les Français à l'égard de leurs institutions. C'est la vocation de la réforme territoriale* »³⁷. Mais, la

³⁵ Assemblée nationale, première session extraordinaire de 1980-1981, deuxième séance du lundi 27 juillet 1981, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDj5_6yqbeAhWDxYUKHZVzB3oQFjACegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Farchives.assemblee-nationale.fr%2F7%2Fcri%2F1980-1981-extraordinaire1%2F007.pdf&usg=AOvVaw3FJWoLPzzVWspC-7e6oyZ-

³⁶ BOELAERT J., MICHON S. et OLLION E., « *Métier : député, enquête sur la professionnalisation de la politique en France* », édition Raisons d'agir *enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, édition Raisons d'agir, Paris, 2017

³⁷ Les fiches de la réussite, parti socialiste -social, écologie-, 2016

décentralisation n'a en rien assuré la solidité du socle communal. Pierre Sadran explique que « *La construction d'une carrière de professionnel de la politique passe fréquemment par la mairie. Pour prendre la mesure du phénomène, on peut donner quelques indications chiffrées. En juin 2014, après le renouvellement des municipales, sur les 136 maires des principales villes [de France] 12 % ont été ministres, 10 % ont dirigé un parti politique, 45 % ont été députés* »³⁸. Cette même année sur les 19 maires des villes de plus de 10 000 habitants du département, cette proportion est identique : 11% ont été ministres, 26% ont été dirigeants de partis politiques et 42% ont été parlementaires.

La décentralisation de 1982 a donc placé, de fait, le maire au centre d'une professionnalisation politique en France. Elle ne concerne plus uniquement les élus nationaux mais s'étend à l'ensemble du personnel politique, responsables de partis. Le « *monarque républicain* » figure du présidentialisme municipal authentique³⁹, peut aller jusqu'à une domination mayorale et un « *gouvernement de cour* » au sens de Norbert Élias⁴⁰.

De ce fait, la classe politique locale n'est plus épargnée par le climat de méfiance et de doute comme en témoigne le niveau de confiance relevé par l'IFOP en novembre 2017 envers les conseillers régionaux (39%), les conseillers départementaux (40%) et les maires (55%)⁴¹. Le baromètre de la confiance sous l'égide du Cevipof, nous apprend qu'en dix ans, le niveau de confiance envers le maire et le conseil municipal perd 10 points passant de 65% à 55%⁴². La courbe tendancielle est donc la même.

Le désenchantement démocratique dont la formule est signée de Pascal Perrineau affecte désormais les élus locaux comme l'attestent les scrutins municipaux depuis 1983. Par exemple,

³⁸ SADRAN P., « *La petite république des mairies* », Communication publique, association pour la communication des institutions publiques, juin 2016

³⁹ SORBETS C., « *Est-il légitime de parler d'un présidentialisme muni-ci-pal ?* », Pouvoirs, n°24, 1983.

⁴⁰ ANQUETIN V., « *La domination mayorale. Analyser l'exercice du pouvoir des maires comme une société de cour* », RFAP, n°154, 2015.

⁴¹ Voir l'étude réalisée par l'Ifop pour *Le Courrier des maires et des élus locaux*, menée auprès d'un échantillon de 1013 personnes, représentatif de la population métropolitaine âgée de 18 ans et plus.

⁴² Voir l'étude du Cevipof, vague 9 de janvier 2018.

les élections de 2014 mesurent l'érosion démocratique à travers le taux d'abstention qui atteint 36,3% contre 34,8% en 2008.

Il est un paradoxe énigmatique de l'effet inversé de la proximité dans le cadre institutionnel décentralisé qui constitue un fait complémentaire qui consolide l'axe de notre recherche.

En revanche, elle vient contrarier la théorie selon laquelle cette élection de proximité est la plus prisée des électeurs. En effet, l'analyse des scrutins municipaux tend à démentir l'effet escompté par ces lois. Nous notons que le contexte institutionnel modifié par douze lois essentielles dans l'organisation territoriale du pays a constamment évolué, depuis le tournant historique de 1981, tout en protégeant la rhétorique de la proximité comme un fait générateur du renforcement de la démocratie locale.

L'argument du rapprochement est utilisé dans le discours politique par les gouvernements, de droite comme de gauche. Le Ministre de l'Intérieur Daniel Vaillant (PS) a porté la loi dite de « démocratie de proximité » votée en février 2002 et le Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin (UMP) a proposé dans son discours de politique générale, en mai 2002, d'instaurer « une République des proximités ». Nous sommes donc loin des désaccords qui crispent formellement le débat politique. Alors que les lois de décentralisation avaient pour ambition une proximité accrue du citoyen auprès des centres de décision, les signes de désaveu se sont, à contrario, accélérés.

Graphique 1 : **LA PRINCIPALE SOLUTION POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN FRANCE (EN %)**



Figure 3 : enquête TNS –SOFRES

Une étude menée en 2015⁴³ dans le graphique reproduit, ci-dessus, nous rappelle deux notions essentielles synthétisées dans le fonctionnement de la démocratie, dans sa globalité.

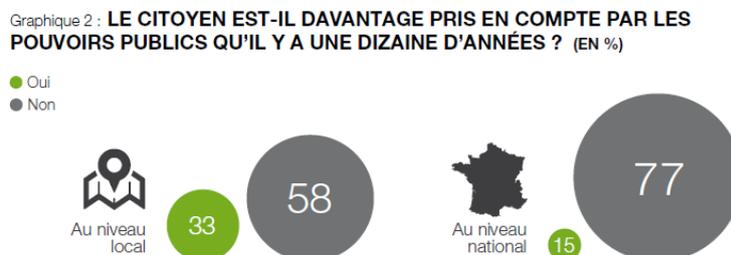


Figure 4 : enquête TNS –SOFRES

La forte demande au niveau local démontre que la décentralisation reste, à ce jour, en opposition entre les élus et les citoyens qui ressentent que la sphère politique ne peut plus rien changer.

Dans le graphique qui précède, nous observons que le chemin de l'élue-décideur ne croise pas celui du citoyen-électeur. Les notions de « jamais » ou « rarement » dépassent amplement toujours les 50% des personnes questionnées. La législation a évolué considérablement avec les diverses notions d'intercommunalité à partir de 1992 avec une forte accélération en 1999 pour arriver en 2016 à des fusions forcées d'où la question de Sylvie Malsan : « *comment la nouvelle structure intercommunale peut-elle constituer à son tour "un territoire politique de proximité ?" »*⁴⁴.

Trois indices au moins marquent la désapprobation citoyenne envers l'action de vote : la baisse de la participation électorale, la décomposition de l'adhésion aux partis politiques traditionnels, la régénération des partis des extrêmes et l'attraction vers les partis disruptifs liée aux effets de mode. Pour comprendre le processus qui s'enclenche dans la décennie 1980, il faut anticiper le contexte dans lequel cette réforme institutionnelle se projette. L'élection présidentielle de 1981, à l'évidence, a été l'un des combats politiques idéologiques les plus marqués entre la droite et la

⁴³ LEYRIT C., « *Remettre le citoyen au cœur de la décision publique* », enquête TNS- SOFRES, Commission nationale du débat public, 2015

⁴⁴ MALSAN S., « *La nécessité de la participation est-elle toujours argumentée par un besoin de plus de démocratie ? Enquête* », *Revue du MAUSS*, 2005/2, (n° 26), p. 231-248.

gauche depuis 1958. Cette première loi d'envergure était ainsi proposée par une alternance politique qui accède aux responsabilités nationales pour la première fois depuis la naissance de la V République.

Cette mutation institutionnelle a réorganisé le pouvoir, réparti des compétences et territorialisé le pays. Mais, elle met en place un dispositif de fonctionnement territorial qui occasionne une prise de pouvoir démocratique du politique. Elle est présentée comme telle dans le chapitre « *Des contre-pouvoirs organisés : un état décentralisé* »⁴⁵. Les élections de 1995, 1998, 2007 et 2012 sont, majoritairement des duels entre la gauche et la droite. En revanche, nous pourrions nous demander si le véritable affrontement politique n'a pas perdu sa nature idéologique à compter de 1986⁴⁶, renouvelé en 1992⁴⁷ avec la mainmise de l'Union européenne sur la sphère politique ? Cette analyse sera abordée au terme de nos travaux.

Il nous semble donc tout à fait fondamental de lier l'enjeu de la décentralisation avec ses implémentations pour comprendre l'importance du discrédit du personnel politique et de son incompréhension des concitoyens. A cet égard, le sénateur Charles Guené (Haute-Marne, UMP) a estimé que les raisons de l'affaiblissement du lien entre les politiques et les citoyens doivent être recherchées dans l'évolution de la relation des Français avec les services publics locaux⁴⁸. Pour

⁴⁵ La proposition numéro 54 sur 110 est ainsi rédigée : « La décentralisation de l'État sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. La Corse recevra un statut particulier. Un département du Pays Basque sera créé. La fonction d'autorité des préfets sur l'administration des collectivités locales sera supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du Conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités locales sera supprimée ». Elle se poursuit par la proposition numéro 57 « Les communes, départements, régions bénéficieront pour assumer leurs responsabilités d'une réelle répartition des ressources publiques entre l'État et les collectivités locales. Celles-ci auront notamment la responsabilité des décisions en matière de cadre de vie : développement prioritaire des transports en commun, aménagement des rues, services sociaux, espaces verts. Elles susciteront le développement de la vie associative, contribuant ainsi à l'animation de la ville, au rayonnement de ses activités, à l'affirmation de sa personnalité ».

⁴⁶ Acte Unique européen

⁴⁷ Traité sur l'Union Européenne ou Traité de Maastricht

⁴⁸ Rapport d'information n° 74 du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'émancipation de la démocratie locale, Par M. Jean PUECH, sénateur, publié en novembre 2007 : « *le lien citoyen et sa reconquête passent par l'arrêt de l'attitude consumériste de nos concitoyens et non par la seule organisation territoriale. C'est affaire de culture plus que d'institutions, et cela suppose le retour à la responsabilité citoyenne. Aujourd'hui, l'élu est considéré comme un vendeur, et la politique comme un produit, par lequel le citoyen exige satisfaction en seul échange de son bulletin de vote, et cela même si ses exigences sont multiples et contraires. C'est donc le cadre de ces rapports qu'il faut inverser* ».

autant, le choix de renforcer les compétences des collectivités locales et de redistribuer les pouvoirs n'a pas vaincu les Français ni même les élus locaux.

Les lois de décentralisation ont induit un transfert significatif de compétences au profit des institutions départementales, régionales et surtout intercommunales. L'Etat s'est délesté de nombreuses compétences au profit des assemblées locales façonnant ainsi des baronnies. En 1982, l'acte de la décentralisation produit donc une rupture institutionnelle aux conséquences politiques. Le cadre juridique des départements et des régions manquait fortement de lisibilité avec celui des mairies et des intercommunalités. Il convenait donc pour les responsables politiques de clarifier, de simplifier et pour ce qui concerne l'objet de notre recherche, de rapprocher l'élus et le citoyen aux moyens de politiques de proximité accrues, de politiques publiques simplifiées et plus lisibles grâce à des compétences mieux définies. L'ouvrage signé « *Jacques Rondin* »⁴⁹ confirme, le renforcement du pouvoir politique local y compris avec les structures intercommunales qui prennent de l'ampleur et la construction européenne qui se consolide. L'élus se trouve alors confronté au champ du « multi level governance ». Mais ces entrées fomentées dans les années 1980 n'ont pas abouti à étudier le paradoxe des effets antinomiques sur le métier politique et « *le métier d'élus local* »⁵⁰ attribué par les lois de décentralisation.

La marginalisation des élus locaux intéresse notre recherche car, si la décentralisation a déverrouillé une partie du carcan administratif, elle n'a pas atteint les objectifs recherchés en termes de confiance politique. Les lois de décentralisation ont pour esprit un ancrage municipal expérimenté dans les municipalités qui façonne la réflexion du parti socialiste resté sans programme politique jusqu'en 1977⁵¹. En effet, la commune a longtemps été un laboratoire du socialisme municipal inspirée par César de Paepe⁵² et la décentralisation de 1982 est la première d'une série de lois successives qui modifient amplement le paysage territorial de la France. Notre thèse s'inscrit dans ce contexte de la décentralisation et de ses implémentations qui prend encore

⁴⁹ RONDIN J., « *le sacre des notables* », Fayard, Paris, 1985, 335 P.

⁵⁰ FONTAINE J., LE BART C., « *Le métier d'élus local*, », L'Harmattan Paris, 1994

⁵¹ LEFEBVRE R., « *Le Socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980) : jeux d'échelles* », thèse de science politique, université Lille-2, 2001

⁵² MALON B., « *César de Paepe* », La Revue socialiste, 1891/01.

un peu plus de corps dès 1985 avec la première loi de limitation de cumul des mandats puis celle du financement de la vie politique.

De nombreuses analyses confirment la déconnexion entre le citoyen et l'élite politique⁵³ et les travaux d'Anne-Marie Cohendet⁵⁴, de William Genieys⁵⁵, de Nicolas Sauger⁵⁶ et Vincent Tiberj⁵⁷ ont noté cette tendance sous une approche macroscopique. Leurs recherches confirment l'effet miroir négatif du personnel politique qui évolue dans un système auto-verrouillé et dont le fonctionnement fermé caractérise un entre-soi protecteur qui oppose deux blocs. La société politique évolue dans un système hors sol détaché des réalités du quotidien dans une quasi inconscience tant l'environnement institutionnel que nous étudions lui est favorable.

L'affectation de la dégradation du rôle du politique n'a que très peu été examinée dans le contexte décentralisateur de l'Etat français. C'est pourquoi, dans cette thèse, en discutant les pratiques politiques, nous pensons que lier la décentralisation à l'apathie du politique donne une explication du rejet des responsables politiques.

Parmi les premiers effets systémiques de la décentralisation, nous notons la croissance des activités gestionnaires des élus locaux. Nous constaterons qu'elle a modelé un processus au sein d'une élite politique urbaine qu'il soit de nature élective ou salariée.

Pour saisir les multiples apparences de cette problématique, nos travaux veulent sortir des concepts de nature messianistes et anti-idéologiques jusqu'ici avancés pour comprendre la progressive désaffection du citoyen au politique en se fondant sur le suivi des personnages politiques, élus ou non-élus qui font l'histoire politique du département des Alpes-Maritimes.

⁵³ FAURE A., FONTAINE J., LE BART C., (dir), 1994, « *Le métier d'élu local : jeux de rôles* », In : Politix, vol. 7, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, pp.149-152, http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1994_num_7_28_1890

⁵⁴ COHENDET M-A., « *Une crise de la représentation politique ?* », Cités, 2004/2, n° 18, 2004, p. 41-61, <https://www.cairn.info/revue-cites-2004-2-page-41.htm>

⁵⁵ GENIEYS W., « *L'élite des politiques de l'Etat* », Presses de Sciences Po., Paris, 2008

⁵⁶ SAUGER N., « *Raisons et évolution du rejet des partis* », Pouvoirs, 2017/4, n° 163, 2017, p.17-26, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-4-page-17.htm>

⁵⁷ TIBERJ V., « *Les citoyens qui viennent : Comment le renouvellement générationnel transforme la politique en France* », PUF, Paris, 2018,

Nous appréhendons cette contradiction dans un contexte territorial unique à l'épreuve de trente années d'expérience enrichies de références monographiques. Ainsi, cette thèse a pour objectif d'étudier l'utilisation de LA politique par LE politique et de comprendre le rejet qu'elle génère au sein de la société civile.

L'objectif de cette conjonction d'approches est de vérifier cette hypothétique réaction populaire « antipolitique » en discutant la discordance entre les enchaînements institutionnels de la décentralisation et ses pratiques, au demeurant légales, dont les finalités attestent que « *les politiques ont des possibilités discrétionnaires qui sont inconnues dans le monde des citoyens ordinaires [...] il faut que la classe politique se fasse à l'idée que cet aspect de la légitimité doit être complété par un autre qui concerne la manière dont le pouvoir est exercé* »⁵⁸.

Le lien entre la décentralisation et la crise de la démocratie représentative a pour objectif de vérifier si cette nouvelle législation a pu avoir des effets notoires sur le lien entre le politique et l'électorat lors des premières élections suivantes à savoir les législatives de 2017. La combinaison des ensembles méthodologiques cités au paragraphe précédent a été le principal défi de notre modèle explicatif combiné de la détérioration du lien entre les citoyens et les acteurs politiques.

Le Président de la République a déclaré sa volonté d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative contestée par le mouvement dit des Gilets jaunes « *Je crois aux élus de la République parce que l'élu a une légitimité, celle que lui procure l'élection. Si on se met à dire, quand il s'agit des décisions de la cité, l'avis, la vision d'un citoyen est aussi importante que celle du maire, elle l'est en tant que citoyen mais le maire est allé à l'élection. Il a obtenu une légitimité (...) Je ne veux pas que de cette crise, le rôle du Parlement ne soit, en aucun cas, fragilisé* »⁵⁹.

Revenant sur la proximité des élus avec les citoyens, fondement de la décentralisation de 1982, le président de la République annonce alors un nouvel acte de décentralisation. « *Nous devons changer de méthodes d'organisation de notre République. Ce qui s'est exprimé très profondément c'est un besoin de proximité d'enracinement de l'action que nous devons conduire dans beaucoup de domaines. Et j'ai pleinement conscience que la politique que nous avons parfois menée a été*

⁵⁸ ZARKA Y-C., « *Les politiques sont-ils au-dessus du droit commun ?* » Cités, vol. 69, n°1, Paris, 2017, pp. 3-6,

⁵⁹ MACRON E., Palais de l'Élysée, conférence de presse du 25 avril 2019.

perçue comme lointaine parfois trop froide, venant de Paris et donc technocratique. Les Français ont confiance dans leurs élus locaux »⁶⁰.

Aussi, l'idée que la démocratie n'a pas rapproché les citoyens des gouvernants est l'objet du paragraphe qui suit avant d'engager la première partie de notre thèse.

Paragraphe 6 : La décentralisation n'a pas rapproché les citoyens des gouvernants mais, à contrario, déconnecté ces deux composants de la démocratie de proximité

En 1982, le Premier Ministre, Pierre Mauroy, précise dans les colonnes du courrier des Maires et des élus locaux que « *Le dossier de la décentralisation a été préparé par le parti socialiste et par François Mitterrand [...] Mai 1968 a fait émerger le concept d'autogestion qui a imprégné le PS, mais aussi le PCF [...] Il n'était plus possible aux élus de vivre sous la houlette des préfets. Il fallait les émanciper [...] Notre victoire aux municipales de 1977 a également donné des ailes à ces idées. Ce corpus d'idées neuves ainsi constitué a été intégré à notre programme et aux cent dix propositions du candidat François Mitterrand* »⁶¹. Le contexte politique et historique est donc fixé.

Défendues comme un rapprochement entre les élus et les citoyens, les lois de 1982 ont-elles rempli leurs missions visant à une amélioration de la démocratie de proximité ou, à l'inverse, ont-elles engendré un éloignement des électeurs qui expliquerait l'échec d'un pari qui avait toute les chances d'être audacieux et visionnaire ?

Le calcul politique l'a emporté sur la rationalité. La décentralisation française guidée par la gauche spéculait ouvertement sur une démocratie de proximité. Mais, c'était sans compter sur les calculs du Président de la République, fin tacticien et parfait connaisseur des partis politiques et de leurs dérives. Il apparaît que les partis ont largement contribué à accréditer une théorie « anti-élus »,

⁶⁰ Opt. Cit. P.40

⁶¹ MAUROY Pierre, « La loi du 2 mars 1982 a libéré les énergies dans une France sous tutelle » [en ligne], le courrier des Maires et des élus locaux, 16 juin 2012, [consulté le 28 mars 2021].
<https://www.courrierdesmaires.fr/17700/la-loi-du-2-mars-1982-a-libere-les-energies-dans-une-france-sous-tutelle/>

théorie qu'Emmanuel Macron n'a pas démentie dès l'annonce de sa campagne à la présidence de la République. Dans tous ses discours, il revendique le renouvellement des élus, condamne une classe politique qui tourne dans le vide et s'active contre la technostructure.

L'influence de l'échelon municipal s'est accrue en termes de compétences. Mais, l'accroissement des compétences territoriales n'a pas été suivi d'un transfert des financements de l'Etat vers les collectivités territoriales. Largement étudié et commenté, nous n'aborderons que brièvement cet aspect lorsqu'il sera précisément lié même très directement à de nos travaux.

D'ailleurs, Marcel Gauchet n'hésite pas à affirmer que « *La décentralisation n'est pas démocratique* »⁶² et « *dénonce le « chaos de la gouvernance publique* »⁶³. Dans le propos qu'il soutient, l'auteur de « *La démocratie contre elle-même* » considère que « *La décentralisation n'est pas démocratique ! Le modèle reste celui du potentat qui ne rend compte à personne, sauf ses électeurs une fois de temps en temps. C'est là que se situe l'écueil fondamental de la décentralisation française* »⁶⁴.

Depuis ces quatre dernières décennies, le rapport du citoyen au politique ne cesse de se dégrader de manière répétée comme le démontrent les faits au niveau de la participation et au niveau de l'affaiblissement des idéologies induit par la standardisation de l'action publique. Cette défiance abyssale envers le politique se conjugue avec l'impuissance publique de toutes les formes d'élites au détriment de l'intérêt général qui tend à se désagréger. Désormais, le champ politique tourne à vide avec des acteurs rompus aux négociations et aux rapports de force qui se concluent souvent par des divisions internes qui heurtent durablement les militants qui se mesurent également à la désaffection partisane.

Le traumatisme, ainsi engendré, entre un bloc formé des élites et un bloc populaire fait le lit des démagogues de toutes tendances et des abstentionnistes. Sur le plan factuel, les scrutins de l'élection présidentielle de 2002 et de 2017 éclairent nettement cette dichotomie entre le personnel

⁶² GAUCHET M., « *La décentralisation n'est pas démocratique* », [en ligne], La Gazette des communes, 05 janvier 2015, [consulté le 12 août 2019].

<https://www.lagazettedescommunes.com/306683/la-decentralisation-nest-pas-democratique-selon-le-philosophe-marcel-gauchet/>

⁶³ Ibidem

⁶⁴ Opt. Cit.

politique et le peuple. A rebours de l'habitude, le second tour n'a pas été une opposition entre les partis traditionnels de gouvernement. Il transgresse ainsi, les fondamentaux de la V République et ses clivages séculaires. Cette atomisation s'est renouvelée lors du scrutin municipal de 2020 avec le Rassemblement National et les Ecologistes et ce, quelles que soient les circonstances liées à la crise sanitaire. La présente thèse rassemble diverses études ethnographiques que nous avons mesurées concrètement sur l'aire du département des Alpes-Maritimes et qui nous permettent d'illustrer localement un phénomène général, à savoir la désaffection du politique et la défiance à l'égard des politiques. La décentralisation n'a pas joué le rôle escompté.

Le contexte politico-historique est parfaitement résumé par l'avis adopté par le Conseil Economique, Social et Environnemental lors de sa séance du 21 juin 2000. « *La décentralisation n'a pas encore permis de resserrer les liens entre élus et citoyens. Si, en milieu rural et dans les centres bourgs, le lien entre élus et citoyens est toujours aussi fort, en revanche dans les villes, la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale. Elle n'est pas allée assez loin. Dans un contexte où il est de plus en plus difficile de localiser le pouvoir de décision, elle n'a pu contrebalancer les tendances lourdes qui au contraire se sont amplifiées du fait de la désagrégation du tissu social. L'acte électoral doit être revalorisé. L'abstention aux élections n'a cessé de progresser quel que soit le type d'élection. Même si, dans certains milieux favorisés, on constate un certain mépris des institutions et de la citoyenneté, il n'en demeure pas moins que l'abstention a des causes plus profondes. Insuffisante intégration politique liée à une faible insertion sociale ? Les jeunes, les personnes issues des milieux défavorisés, ont tendance à s'abstenir plus que les adultes ou les cadres. Une position sociale incertaine, une instabilité professionnelle, un doute sur l'avenir, une difficulté à communiquer... contribuent à une insertion politique inachevée. Les femmes aussi tendent à s'abstenir parce qu'elles aimeraient plus de concret des discours à la réalité, qu'elles ne se sentent pas suffisamment représentées et considèrent qu'elles ont peu de porte-parole. Une des causes de la distance trop grande entre la politique et le citoyen est cette faible représentation des femmes. Mais l'abstentionnisme a d'autres causes : déclin des identités collectives, flou des programmes politiques, besoin de protestation. De plus les "affaires" n'ont fait qu'aiguiser la crise de la représentation politique. Dans ce cas, l'absentéisme est un acte volontaire de contestation* »⁶⁵.

⁶⁵ BRUNET-LECHENAULT C., Rapporteur du CESE, avis présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, adopté par le Conseil Economique, Social et Environnemental, au cours de sa séance du 21 juin 2000

De la même manière, dans son rapport de l'année 2021, le CESE estime qu'« *il faut aussi changer les relations entre l'État et les citoyens pour que celui-ci s'adapte plus vite à leurs besoins tout en se donnant les moyens de le faire [...] Une révision des lois de décentralisation permettant une meilleure organisation territoriale serait aussi nécessaire pour prévoir plus de proximité, plus de complémentarité, plus de solidarité, plus d'efficacité et une meilleure articulation entre les différents échelons territoriaux* »⁶⁶.

Comment revivifier la démocratie lorsque l'électeur ne comprend plus les décisions de ses dirigeants enfermés dans un déni de réalité que nous nommerons « l'horsolisme » du personnel politique ?

Comment l'organisation institutionnelle décentralisée de la République répond-elle à ce découragement citoyen au-delà du simple constat qui consiste à dénoncer la distanciation des élus de proximité avec leurs concitoyens ?

Nombreux politistes, juristes, philosophes et sociologues ont tenté de répondre et d'expliquer les raisons qui éloignent le monde politique des citoyens. La genèse est profonde car « *la France d'en bas* »⁶⁷ ressent l'impuissance des responsables politiques à mener une politique compréhensible et cohérente. Face à cette réalité, ils cherchent à limiter trop souvent leur défaillance par la communication ou par le « Mano à Mano » afin d'apaiser voire de combler un vide politique stéréotypé par une classe politique qui vit avec un réflexe bien naturel et humain de survie.

Cette latence qui intéresse de nombreux chercheurs depuis quelques décennies, conduit à des arguments pluriels qui ont peu exploré scientifiquement les raisons de l'élimination aux élections, des partis politiques traditionnels de droite et de gauche. De même, peu de travaux ont été menés sur l'incidence des lois de décentralisation au regard de la démocratie de proximité.

Nous confirmons que cet abandon de la force de gouverner est réactivé à chaque scrutin par un réflexe que nous qualifions « d'autodéfense des politiques ». Les scrutins présidentiels et

⁶⁶ FAUVEL H. et GARCIA B., « *Face au choc, construire ensemble la France de demain, Face au Choc, construire ensemble la France de demain* » Rapport annuel sur l'Etat de la France 2021, La documentation française, mars 2021, 116 p.

⁶⁷ Expression de Jean-Pierre RAFFARIN, nommé Premier Ministre en 2002, empruntée à Honoré de Balzac.

législatifs de 2017 sont un témoin concret de cette dé-crédibilisation du système partisan et de son impuissance à remplir sa fonction d'organisateur et d'animation de la vie politique. Ils s'identifient à un phénomène inscrit dans un cycle qui met fin au clivage des partis de gouvernement⁶⁸. Ce qui est appelé, en 2017, l'arrivée du « nouveau monde » bouleverse le paysage politique français. Ce qui est qualifié de surprise voire de choc dans la sphère politique n'est que la concrétisation de multiples avertissements prodigués par l'électorat qui, régulièrement marquent son indifférence envers leurs représentants habituels.

Il est alors nécessaire de mobiliser l'intérêt des chercheurs car la combinaison de cette histoire conflictuelle entre LE politique et LA politique en fait un sujet d'étude intéressant au regard de la démocratie de proximité tant il existe des causes qui n'ont pas été entièrement explorées. C'est en ces termes que cette thèse entend donner une nouvelle perspective. La situation de notre aire géographique va permettre d'étudier et donc d'expliquer la dimension des comportements électoraux qui est « multi-méthode » et qu'il s'agit d'être attentif au fait que le vote d'un individu est multicritère⁶⁹.

Dans l'ensemble, le politique semble être assujéti à un pouvoir minimal qui a « *perdu sa légitimité à organiser la société* »⁷⁰ caractérisé par une crise de la représentation et une montée des populismes.

Cette thèse vise donc à parfaire notre compréhension de ces phénomènes en utilisant les outils méthodologiques et empiriques à partir d'un territoire. La portée de la décentralisation a été étudiée très largement, y compris au regard des pays de l'Union Européenne, par des chercheurs en science politique ; ce qui prouve, d'ailleurs, que la recherche de la taille de « compétence » reste un sujet de réflexion inachevé de la décentralisation et de la régionalisation⁷¹. Dans notre thèse, les études documentées sont enrichies par les pratiques des élus et par des comportements que nous avons désignés comme « *horsolistes* » en parfait accommodement avec les institutions. L'horsolisme est

⁶⁸ BERSTEIN S., « *Les partis politiques : la fin d'un cycle historique* », Esprit, vol. août/septembre, no. 8, pp. 28-39., Paris, 2013

⁶⁹ BRESSOUX P., COUSTERE P., et LEROY-AUDOUIN C., « *Les modèles multiniveau dans l'analyse écologique : le cas de la recherche en éducation* », Revue française de sociologie, n° 38, p. 67-96, Paris, 1997

⁷⁰ GAUCHET M., « *La démocratie d'une crise à l'autre* », Editions Cécile Défaut, Paris, 2007

⁷¹ FAURE A., « *Décentralisation et Europe : Les sentiers de dépendance du développement local* », Forum des territoires, Pays et Quartiers d'Aquitaine, 2006, pp.165-173. <halshs-00113292>

ce mode de comportement politique dans lequel les élus ou les responsables de partis politiques ne se nourrissent plus de la volonté des citoyens mais d'autres ressources qu'ils puisent dans le système politique interne. Par extension, être « hors-sol » renvoie à cette image d'un individu ou d'un groupe qui a perdu le sens des réalités et vit en autarcie au sein d'un système qui lui est propre, déconnecté de la réalité.

Il est fréquemment avancé que la crise de la représentation est avant tout une crise des partis politiques qui mènent à la division eu égard à la tension qu'ils génèrent (ce qui est la caractéristique de leur existence partisane !)⁷². C'est un fait. D'ailleurs, en 1947, le Général de Gaulle n'avait-il pas fondé un mouvement transcendant les partis politiques appelé le Rassemblement du Peuple Français ? Le rôle des partis politiques a été longuement étudié par les travaux érudits de Michel Offerlé qui place la lutte pour le pouvoir au centre des activités des partis politiques⁷³. De même, plusieurs études ont permis d'avoir un regard plus précis sur le rôle des élites politiques ainsi que sur la percée de nouvelles élites dites urbaines. Dans cet environnement, nous chercherons à apporter un éclairage nouveau par le prisme de la République décentralisée sur un terrain empirique imprégné d'une forte personnalisation de son personnel politique local.

De nombreux travaux ont été publiés sur l'analyse des fondements de cette réalité politique. Alors que le comportement électoral du citoyen laisse supposer qu'il ne croit plus à « *l'expression démocratique des urnes* »⁷⁴, Pascal Perrineau a souligné l'urgence d'un « *bilan du lien citoyen à la démocratie et d'en dessiner les évolutions* »⁷⁵. D'autres travaux avertis ont cherché à démontrer que « *La démocratie d'élection s'est incontestablement érodée* »⁷⁶. De même, les multiples aspects de cette contestation exprimée dans les urnes ont été examinés, dans de nombreux ouvrages qui tendent à démontrer les signes d'une recomposition de l'espace politique par une remise en question des responsabilités des politiques, de leur renouvellement, de leurs trajectoires multiples

⁷² POIRMEUR Y., « *Les partis politiques du XIXe au XXIe siècle en France* », LGDJ, 2014

⁷³ OFFERLE M., « *Les partis politiques* », PUF, « *Que sais-je ?* », Paris, 1987

⁷⁴ PERRINEAU P., « *Désenchantement démocratique* », Editions de l'aube, Paris, 2003

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ ROSANVALLON P., « *La contre-démocratie : la démocratie à l'âge de la défiance* », Editions du Seuil, p.26, Paris, 2006,

entre les mandats et de leur professionnalisation. Nous notons également les réflexions circonspectes qui considèrent que l'ensemble de ces symptômes contestataires ne sont que la révélation d'une bonne santé de la démocratie⁷⁷. C'est pourquoi, il nous semble nécessaire de mesurer, de comprendre et d'expliquer la portée de la méfiance envers le personnel politique et l'ensemble des sphères qui gravitent autour avec un recul fondé sur une évaluation authentique et scientifiquement vérifiée.

Dans leur globalité, les travaux sur l'état de la démocratie et les études sur le rapport des Français à la démocratie démontrent que les citoyens sont très critiques envers les responsables politiques et les élus sans pour autant rejeter LA politique⁷⁸. Les partis traditionnels à vocation de gouvernement ont leur responsabilité dans ce processus et le populisme qu'ils font naître, gangrène aussi la technocratie et un système notabiliaire des élites politiques. L'enjeu de cette complexité est la remise en cause du comportement du politique qui renvoie à une incompréhension citoyenne.

Au travers des consultations électorales de ces trois dernières décennies, nous remarquons que LE politique subit cette perception « *d'impuissance* »⁷⁹ dans la conduite des politiques publiques. Pire, les responsables politiques, eux-mêmes, laissent à penser que les élus n'emploient pas les moyens qui sont à leur disposition pour agir et ce, dans une optique de carriérisation. D'ailleurs, le crédit accordé aux populistes qui alimentent l'autodestruction du politique est souvent admis dans les études d'opinions.

Cette fragilisation du politique se traduit, entre autre, par deux variables :

- La première consiste en une abstention fortement marquée et croissante. En effet, l'analyse de la participation électorale démontre une baisse continue et significative quel que soit le scrutin considéré. Des travaux ont expliqué un comportement politique éminemment réfléchi et politique de l'électeur⁸⁰.

⁷⁷ FLEURY C., « *La fin du courage : la reconquête d'une vertu démocratique* », Fayard, Paris, 2010

⁷⁸ Etude de l'observatoire de la démocratie sur l'état des lieux de l'engagement citoyen, Viavoice-Fondation Jean Jaurès-La Revue Civile, réalisée avec France Inter, LCP et La Presse régionale, septembre 2016

⁷⁹ BADIOU A., *De quoi Sarko est-il le nom ?* Circonstances 4, nouvelles éditions Lignes, Paris, 2007,

⁸⁰ AIBY M., « *Abstentionniste, l'amour de la politique, le désamour du politique* », Editions du Panthéon, Paris, 2016,

- La seconde s'identifie par un rejet des partis traditionnels qualifiés de gouvernement. La majorité parlementaire issue du scrutin de juin 2017 est un témoignage factuel de l'échec des logiques des appareils politiques. De même, le vote en faveur de LFI et de la tendance EELV témoignent de cette disqualification des personnels politiques.

La confiance politique est un agrégat de variables qui affronte la thèse de l'affaiblissement de la légitimité politique par la voie de la représentation. Le climat dégradé de la confiance à l'endroit des responsables politiques impacte dans un premier temps les élus de rang national notamment qui s'évalue avec l'analyse de la participation électorale et la confiance politique⁸¹ et se traduit par un vote de défiance aux élections présidentielles et législatives en faveur des partis *challengers* ou hors-système comme l'explique Albert O.Hirschman⁸². Ces deux temps électoraux sont les premiers à être touchés par cette désacralisation des responsables politiques. Le lien entre gouvernants et gouvernés est doublement rompu en ce sens où il met en évidence deux visages constitutifs du « *faire confiance* » et du « *être digne de confiance* »⁸³. En l'espèce, l'année 2017 montre l'apathie de la notion de confiance en la démocratie française.

Nous illustrerons les causes plurifactorielles du divorce entre les citoyens et leur élite politique locale, fruit d'une conjonction de paramètres tels le contexte économique et social, la disparition de la bipolarité politique, la qualité des services publics face au degré d'exigence des citoyens et la durée des procédures de mise en œuvre des politiques publiques. De cet amalgame naît l'impuissance publique qui semble obéir à un *habitus* de caste pour reprendre une expression empruntée à Bourdieu. De même, les crises économiques et financières qui se succèdent, depuis 1974, affaiblissent le pouvoir des gouvernements successifs et du parlement. Elles offrent à la représentation un sentiment d'abandon à la faveur des professionnels de la finance. C'est ainsi que le pouvoir de décisions des élus s'étiole tant les marges de manœuvres dont il dispose, apparaissent limitées. Le citoyen marque donc son impatience vis-à-vis de la classe politique. Les distinctions qui ont pu être étudiées au niveau macro, méso ou micro confirment que l'insatisfaction mobilise

⁸¹ BELANGER É., CAUTRES B, LEWIS-BECK M-S., NADEAU R. and FOUCAULT M., « *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy : 1988-1995-2002-2007* », Collection Académique, les Presses de Sciences Po. Paris, 2012

⁸² O. HIRSCHMAN A.. « *Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole* », Traduction en français par Claude Besseyrias, UBlire, Bruxelles, 2017

⁸³ HARDIN R., « *Trust and Trustworthiness* », Russell Sage Foundation, New-York, 2002.

l'électorat dans ses choix électoraux alors qu'un niveau important de confiance politique dans les institutions démocratiques est nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

De nombreuses théories admettent que la gauche s'est appropriée, à compter de 1981, le modèle de la V République la gauche a usé du pouvoir « *Dans ce [un] chassé-croisé [d]es pesanteurs doctrinales ne peuvent que limiter un peu ampleur des revirements et contribuer sur ce point comme sur autres homogénéisation des opinions et émergence un certain consensus* »⁸⁴.

Toutefois, derrière cette normalisation apparente, s'est introduite très rapidement une pratique privative du pouvoir par la gauche de gouvernement. L'irruption des liens entre les élus, leurs collaborateurs voire leur famille s'est implantée, avec une quasi-normalité, dans le fonctionnement de la vie politique quotidienne. Cette dérive vers une forme d'oligarchie est ressentie comme une abondance de pouvoir au profit d'une minorité privilégiée. Ce sujet continue à faire débat au sein du CESE qui dans son rapport de 2021 préconise néanmoins un renforcement des pouvoirs des élus locaux « *Dans le cadre d'une gouvernance globale, les collectivités territoriales, réactives et en proximité, apparaissent comme le niveau pertinent pour participer à cette politique. Elle sera d'autant plus efficace que la poursuite de la décentralisation leur donnera plus de pouvoir en matière économique, tout en préservant l'égalité et la solidarité entre territoires* »⁸⁵. Cette recherche d'un pouvoir consolidé ne peut que satisfaire les élus locaux et conforter leur influence avec leur volonté de l'exercer durablement. Cependant des règles éthiques sont de plus en plus exigées !

Ainsi, notre thèse s'appuie sur une approche analytique concrète grâce à cet élément de proximité dans le rapport que le citoyen entretient envers le personnel politique : la dimension locale avait jusqu'alors été épargnée des affres des électeurs. N'est-ce pourtant pas à l'échelon communal que naît la République ?

En l'espèce, les scrutins municipaux suivent une courbe tendancielle similaire aux scrutins nationaux, certes dans des proportions inférieures, quant au rejet du personnel politique. Qu'il s'agisse des votes disruptifs ou de l'abstention au moins deux raisons peuvent être invoquées : la

⁸⁴ Platone F, Parodi J-L, « L'adoption par les gouvernés », revue française de science politique, 34/-4-5, 1984, PP. 766-798

⁸⁵ Opt. Cit. P.48

proximité naturelle des élus avec leurs concitoyens et la déconnection des scrutins municipaux avec les élections présidentielles et législatives lesquelles coïncident, désormais, depuis l'instauration du quinquennat. Ce *midterms* existe mais il a été analysé, jusque 2020, uniquement sous le prisme de duels entre la gauche et la droite malgré la naissance d'un tripartisme issu des lois de 1982.

L'analyse des scrutins municipaux durant ces trois dernières décennies montre que l'élection municipale « *labélisée scrutin de proximité* »⁸⁶ n'est plus aussi participationniste qu'elle le fût ni même solidement estampillée du sceau des investitures des partis politiques auxquels se revendiquent habituellement les têtes de liste, « *Comme pour les élections législatives chacun fait ce qu'il lui plaît pour masquer ses faiblesses. On planque, on dissimule l'étiquette partisane. Tout est bon pour ne pas porter le parfum de la défaite électorale* »⁸⁷. Sébastien Vignon souligne avec pertinence que le désinvestissement électoral concerne désormais tant les communes rurales que les communes urbaines. Il atteint tous les électeurs et touche le collectif qui aurait pu impulser ce « *dispositif informel de mobilisation électorale* »⁸⁸.

L'approche que nous avons retenue pour notre thèse consiste à combler une déficience dans la connaissance scientifique liée à cet amalgame entre décentralisation et désenchantement démocratique qui contribue activement au débat académique.

Les rouages de la démocratie représentative ont délégitimé le pouvoir politique qui semble ne plus avoir la force de gouverner. Notre thèse montre ainsi, sous un prisme jusqu'alors exploré pleinement, que le personnel politique a bénéficié puis spéculé sur les lois de décentralisation pour que la démocratie locale réussisse son pari de connecter les deux composantes naturelles et obligées, que sont les représentants et les représentés. L'utilité de nos travaux tend à démontrer un phénomène interprétatif inattendu et à donner une dimension inédite dans le contexte

⁸⁶ VIGNON S., « *Un scrutin de « proximité toujours participationniste ? Quelques éléments de compréhension de la démobilisation autour des élections municipales* », *Savoir/Agir* 2013/3, n° 25, p. 13-22.

⁸⁷ ROGER P., « *40 cartes pour comprendre la France – brouillage électoral sur toutes les lignes* », *Le Monde*, hors-série, 2020

⁸⁸ BRACONNIER C., DORMAGEN J-Y., « *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires* », Paris, Gallimard, 2007, 78 p.

décentralisateur de la République qui nous oblige à une précision encadrée et strictement essentielle puisque la connexion représentant / représenté n'a pas eu lieu.

Notre constat définira donc un cadre dans lequel nous analysons la responsabilité politique des élus dans leur déconnexion du réel. Le système politique partisan est accaparé par des appareils conscients de devoir exister par le nombre et non plus par des idées directrices qui fondent un projet politique comme un déterminant du comportement électoral : l'effet miroir produit ainsi ce reflet, désormais identifié, dans tous les comportements électoraux. Ce questionnement conduit alors à nous interroger sur une certaine pratique de l'activité politique.

Nous rapprochons, dans notre recherche, les différentes variantes qui présentent un dénominateur commun des élus, de leurs entourages et des partis politiques avec « *le corporatisme des corps intermédiaires et du système politique* »⁸⁹ consolidées par des choix politiques d'abord idéologiques puis largement assumés par toute la classe politique.

Nous constaterons que la sociologie du politique est restée une conception qui n'a pas adaptée ses codes à ceux des électeurs. De ce fait, nous avançons que parmi les implémentations de la décentralisation moderne, sa destination partisane est l'une des variables qui influencent une situation hermétique de la vie politique.

Nous retenons d'abord un élément majeur qui est celui d'une forme de déshumanisation de la politique par le détachement du politique dans ses relations avec le citoyen et dans la conduite des politiques publiques. Cette notion démontre que la professionnalisation relative à un métier s'identifie avec un monde professionnel banalisé.

Comment aborder le sujet de la déconnexion du politique au sens noble du terme dans cette démocratie de proximité avec recul ?

Nous allons ainsi nous intéresser aux axes de notre étude qui vont décortiquer les différentes variables qui exposent une déconnexion de la classe politique et une rupture avec les citoyens.

⁸⁹ CHATRIOT A., LEMERCIER C., « *Les corps intermédiaires* », Dictionnaire critique de la République, Flammarion, Paris, 2002, pp.691-698

Aussi, le plan de nos travaux s'articule autour de deux axes et les huit paramètres qui construisent notre plan de travail

Afin de mener à bien notre thèse portant sur la fragilisation de la démocratie de proximité aux sources de la décentralisation, nous nous sommes appuyés sur plusieurs déterminants caractérisant le champ politique depuis l'année charnière de 1982 qui met en relief deux idées maitresses : la décentralisation s'est détournée de son approche annoncée, se construisant d'abord pour servir une élite politique locale initialement de gauche. La confiscation du champ politique par LE politique a précipité les citoyens soit vers l'abstention, soit vers les antisystèmes ou encore les extrêmes confortant la désaffection de LA politique. Nos travaux ont été facilités en raison d'une analyse vivante depuis l'intérieur du processus politique. Notre travail nécessite de s'appuyer sur un nombre massif de textes juridiques mais également sur leurs essences qui ne se limitent pas au droit mais également à une pratique, à une histoire locale et humaine.

C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour des approches fondées sur des expériences multiples consolidées contextuellement. La politique vécue de l'intérieur nous a permis d'approcher le champ politique au sein même des partis politiques. C'est pourquoi, nous chercherons à explorer l'horsolisme⁹⁰ du monde politique en tant que lien à la constitution d'une politique aux services des Politiques (**première partie**). Cet axe paradigmatique s'appuie sur la constitution d'une carrière en politique grâce à la décentralisation et au financement qu'elle ordonnance par une professionnalisation des responsables politiques. Nous donnerons alors quelques exemples de trajectoires variables et durables des élus en parfaite concordance avec les institutions (**Chapitre 1**). Nous nous sommes ensuite appuyés sur la puissance de la technocratie qui s'articule autour des experts internes et des permanents de la politique. Elle a pour objectif d'aborder l'emprise de la technocratie sur les idées et la pensée. Elle précise les conditions de cette confiscation qui conduit à cette dichotomie entre l'exercice du pouvoir et le rôle, devenu secondaire, du citoyen (**Chapitre 2**).

⁹⁰ Voir définition donnée P.48

Nos travaux ont conduit naturellement à déduire que la politique est délaissée par les citoyens en raison de l'empressement du responsable politique pris dans l'engrenage du « *tunnel* »⁹¹ qui ordonnance une véritable culture de l'entre-soi (**deuxième partie**). Nous avons, ainsi, retenu l'hypothèse que le citoyen est privé de choix (**Chapitre 1**) tant par la standardisation de la politique et de sa dépolitisation qui conduit à la disparition du clivage traditionnel droite/gauche que par le tripartisme de la vie politique né de la décentralisation qui est, désormais, en pleine révolution avec l'attrance en faveur des candidats écologistes ou hors système voire populiste. De fait, ce paradigme nous a engagés dans la recherche de la privation de l'influence du citoyen qui se caractérise d'abord par l'abstention et tend à remettre en question la démocratie représentative. Notre thèse a, ensuite, orienté nos travaux vers un phénomène croissant dans la spirale du désenchantement démocratique en raison de l'omnipotence de Bruxelles (**Chapitre 2**) qui fragilise encore plus assurément l'électorat dans une démocratie voulue résolument de « *proximité* ».

⁹¹ DELAUNAY M., « *Le tunnel* », 2014, <http://www.michele-delaunay.net/delaunay/blog/le-tunnel-ou-comment-faire-carriere-sans-mettre-un-pied-dans-la-vraie-vie>

PREMIERE PARTIE

UNE POLITIQUE AU SERVICE DES POLITIQUES

La quasi-inamovibilité du personnel politique éloigne le citoyen de la démocratie. Cette permanence des élus est un phénomène d'importance. Aussi, il paraît indispensable dans notre thèse de décortiquer le fonctionnement des élites politiques depuis leurs modes de recrutement jusqu'à leur fin de mandat, sujet de la longévité politique qui permet à notre sens d'expliquer pourquoi le politique est abandonné par le citoyen. Il pose bien évidemment aussi la question du statut de l'élu qui reste un point pendant de l'évolution. Au niveau national, chaque scrutin démontre très nettement, et l'année électorale 2017 en a conforté tous les enseignements, de la nécessité d'un renouvellement des élus. Cette attente semble apparaître comme une source espérée d'une vitalité attendue de tous les électors.

Au niveau local, la décentralisation française avait pour vocation affirmée de rapprocher l'élite politique du citoyen.

Cette hypothèse de départ n'a pas pu être validée par les travaux que nous avons menés. En réalité, la décentralisation n'a pas, enrayé le processus d'indifférence du corps électoral envers les élus locaux. Tout au plus, l'a-t-elle ralenti mais la prédisposition de ce désamour des citoyens envers leurs responsables politiques locaux suit la tendance nationale.

La démarche que nous empruntons pour valider cette hypothèse de départ constatée sur le périmètre départemental des Alpes-Maritimes fait un écho conforme avec celui constaté au niveau hexagonal. En effet, la carrière en politique, tant nationale que locale traduit une professionnalisation qui naît in fine de la démocratie et éloigne le citoyen du politique.

Ainsi, nous procéderons tout d'abord, (**titre 1**) à l'exploration de la carrière en politique. Celle-ci sera développée par deux modèles majeurs qui consolideront notre postulat. Le premier consiste à démontrer comment la décentralisation sert d'accès à la scène politique (**chapitre 1**) et à comprendre comment le financement favorise la professionnalisation des élus locaux (**chapitre 2**).

Ensuite, nous explorerons le rôle de la technocratie et sa toute puissance (**titre 2**). Celle-ci s'articule autour de l'importance de l'expertise pour un exercice ordonné du mandat électif (**chapitre 1**). Elle nous conduira évidemment à situer le poids des permanents de la politique qu'ils soient contractuels, fonctionnaires ou externalisées (**chapitre 2**).

Titre I : La constitution de « la carrière » en politique

Bien que le recrutement des élites politiques ait été l'objet de nombreuses études très documentées, la question de la carrière en politique reste toujours pendante tant du point de vue de la sélection, du déroulement que de l'épilogue. Elle a, d'ailleurs, été relancée par le candidat à la présidentielle, Emmanuel Macron qui, le 4 février 2017, à l'occasion d'un discours proclame : « La politique n'est pas un métier ». Son propos vise celles et ceux qui monopolisent sans discontinuer la scène politique, depuis des décennies. L'usage de ce thème singulier souvent utilisé « au nom du peuple » tend à relever du populisme car il caractérise une contestation du régime représentatif, objet de critiques répétées pour disqualifier les représentants et les élites qui seraient « incompetentes » mais à laquelle, néanmoins, il appartient. Il est, cependant, légitime de solliciter le renouvellement d'un mandat sur la base d'un bilan et d'un projet sans méconnaître l'importance du caractère partisan puisqu'il revient à l'électeur souverain de décider lorsqu'il est amené à juger de la compétence de l'offre politique. C'est est un argument peu contestable, mais nous pensons qu'il peut aussi être utilisé dans le sens où les acteurs politiques semblent vouloir, par diverses combinaisons voire pyrotechnies, se protéger de nouveaux entrants potentiels. C'est la raison pour laquelle, nous nous intéresserons de savoir si les partis politiques ont dressé des barrières à l'entrée du marché politique et selon quels moyens : par exemple, nous serons amenés à aborder l'organisation du financement de la vie politique mais également à étudier l'importance du cumul des mandats qui ont, toutes deux, pu justifier l'éloignement de candidatures alternatives. Cette dyade entre l'exercice de la politique et ses modes de financement évoluent dans un cadre normatif qu'Yves-Jean Doublet a largement investi⁹². Cependant, considérant que la politique ne peut pas manifestement se définir uniquement comme un métier, il conviendrait plus précisément de la déterminer comme un ensemble de fonctions. Il ne faut pas s'affranchir du fait que la politique est aussi une question d'engagement et de passion pour ceux qui sont portés par l'envie de changer la société dans l'intérêt général de la gestion de la cité.

Nous savons, comme dans de nombreux métiers à responsabilités, que l'exercice d'un mandat politique requière beaucoup de disponibilité. A plein temps, elle mérite donc à être rémunérée puisqu'elle réclame beaucoup d'abnégations, de dévouement et constitue un domaine particulièrement chronophage. Ce point central a pour fondement l'aspect économique soutenu par Max Weber pour qui, le temps et la rémunération sont, à l'évidence, des facteurs essentiels

⁹² DOUBLET Y-M., « *Le financement de la vie politique* », Paris PUF, 1997.

pour construire une carrière liée à l'exercice quasi exclusif de la politique. L'explication empruntée à Max Weber prend, ici, tout son sens : « *un aspect extrêmement important de la condition de l'homme politique, à savoir l'aspect économique* »⁹³. L'argument fondamental de la formule de son auteur repose sur une longue évolution historique depuis l'instauration des indemnités que nous développerons ci-après pour permettre à chacun de pouvoir exercer son mandat, national, notamment pour ceux privés de richesse personnelle. Max Weber ouvre ainsi une voie fondamentale vers une assise désormais économique du mandat politique. Cette entrée Wébérienne de la professionnalisation de la politique a été largement commentée par d'excellents travaux et des analyses pertinentes de Pierre Bourdieu, Daniel Gaxie, Philippe Garraud, Alain Garrigou, David Guéranger notamment.

L'indemnisation des mandats est-elle, pour autant, un moyen économique unique pour les élus pour vivre financièrement de la politique ?

La réponse est incertaine. Sébastien Michon et Etienne Ollion donnent trois facteurs prépondérants de la professionnalisation politique : l'appropriation de compétences spécifiques, la sélection sociale et la longévité, l'occupation de positions rémunérées⁹⁴. L'indemnisation prend donc tout son sens lorsqu'elle devient un point d'entrée majeur de l'action politique. Ainsi, elle est un des éléments catalyseurs de la professionnalisation soit par l'indemnité qu'elle procure, soit parce qu'elle organise le recrutement du personnel politique au sein d'un milieu prédestiné comme Mattei Dogan⁹⁵ l'a développé par une « *career politicians* ». Il est des théories qui soutiennent que les indemnités des mandats attireraient les candidats ayant de grandes compétences politiques comme le soutient Francesco Caselli et, à l'inverse, des théories qui défendraient que les indemnités auraient une incidence sur le recrutement du personnel politique en termes de durée avec la perspective d'une réélection ou d'une élection à d'autres mandats futurs, complémentaires comme plaide Timothy Besley. A regret, ces nombreux travaux de grande qualité sont restés sans véritables réponses ou trop évasives pour ne pas dire peu convaincantes tant il s'agit d'un sujet relativement tabou auprès de l'ensemble des personnels politiques.

⁹³ WEBER M., « *le métier et la vocation d'homme politique* », conférence de 1919 reproduite dans M. Weber, « *Le savant et le politique* », Paris, Plon, 1959, P.124.

⁹⁴ MICHON S., OLLION E., « *retour sur la professionnalisation politique : revue de littérature critique et perspectives* », Sociologie du travail, n°60, 2018.

⁹⁵ DOGAN M., « *Les filières de la carrière politique en France* », *Revue française de sociologie*, 8 (4), 1967, p. 468-492.

Dans notre thèse, nous serons amenés à retenir aussi, d'autres sens à la professionnalisation en raison de l'observation de l'évolution de ses acteurs au sein de la République décentralisée. En effet, cette seule approche économique serait d'un réductionnisme primaire alors que l'indemnisation des élus locaux est un domaine peu exploré sur le plan académique et souvent examiné sous l'angle d'une rente ou d'un opportunisme financier.

La politique peut être considérée comme un moment dans le parcours professionnel privé et donc rémunéré. Cette conception laisse supposer une progressivité réversible dans les mandats sans exclusivité pour la dépendance financière. Pourvoyeuse de ressources (ou de revenus), la défense de l'expression « *vivre de la politique* » est, désormais, centrale en ce sens où la législation a ouvert, dès 1982, la porte de la dépendance économique sur le fondement de la combinaison de plusieurs mandats grâce à une facilitation institutionnelle ou à une possibilité multiple d'exercer différents mandats voire même sur leurs exclusivités dans un cadre institutionnel qui autorise la perspective de trajectoires variées. C'est le principe des passerelles que nous évoquerons dans un prochain chapitre et celui de la captation d'un mandat futur programmé en amont dans l'échéancier des partis politiques. En ce sens, l'instabilité préexistante s'est amplement réduite avec les lois de 1982 et suivantes. La maîtrise et le calcul de la dépendance des mandats concilient l'activité politique unique et justifie donc sa définition économique. A ce stade, nous pourrions convenir que pour nombre d'élus, la politique est un métier mais également qu'elle est une affaire de professionnels ainsi que Daniel Gaxie⁹⁶ l'a qualifiée. Autrement dit, l'activité politique comme un métier au moyen d'une rémunération est entrée dans une sorte de régularité largement admise.

Cette notion de professionnalisation assume donc pleinement la rémunération pour le temps passé à son exercice. C'est ainsi que l'on pourrait considérer que les hommes politiques sont devenus des professionnels. Mais, le temps n'est pas nécessairement source de rémunération, il peut aussi être le fruit d'une passion bénévoles au service de la chose publique !

Il convient, de ce fait, de franchir un cap supplémentaire dans l'analyse de cette notion de professionnalisation qui entre dans la sphère d'une organisation des métiers. A ce titre, il est intéressant de se demander si elle ne devrait pas être l'objet d'une formation comme c'est la règle pour toute profession ? Nonobstant, qui dit formation à un métier dit aussi statut de ce métier !

⁹⁶ GAXIE D., « *Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique* », Mouvements, vol. n°18, no. 5, 2001, pp. 21-27.

C'est dans ce second sens que les activités politiques périphériques comme le journalisme, les agences de communication, les instituts de sondages, les agences de communication, le Civic Tech, notamment, concourent à l'élargissement de la notion de professionnalisation.

Le lien entre l'analyse scientifique et la parole du politique est un phénomène suffisamment rare pour être approfondi. Désormais, la politique est essentiellement le théâtre de jeux de personnes rémunérées qu'elles soient élues du peuple ou exercent une activité professionnelle rémunérée au profit exclusif des élus. Cette seconde approche renvoie à des activités spécialisées, aux limites incertaines, dont le caractère exclusif est avéré par une rémunération au sens notamment de salariat. Nous observons que cette situation est devenue la norme. A ce titre, l'année électorale 2017 affirme une critique soutenue de la professionnalisation de l'action politique. Elle fût l'occasion pour Emmanuel Macron, Marine Le Pen, Jean-Luc Mélenchon pour ne citer que les premiers arrivés en tête au premier tour de l'élection présidentielle de dénoncer une tendance que l'on pourrait qualifier de populiste comme nous l'avons explicité précédemment. Le discours populiste, en lui-même, fait spectacle au détriment de la légitimation des responsables politiques qu'ils soient élus, permanents ou candidats.

La carrière évoque un choix et une volonté dans la durée, comme nous venons de la rappeler dans l'explication donnée par Etienne Ollion et Sébastien Michon. C'est dans ce cadre que le sujet de la professionnalisation politique prend tout son sens notamment avec la décentralisation française qui a démultiplié les fonctions électives ou indépendantes qui permettent de vivre financièrement de la politique. *Vivre de la politique* lorsque l'on exerce un mandat national ou *vivre de la politique* lorsque l'on exerce des mandats locaux, sont deux combinaisons liées par leur analogie respective. La démonstration de notre analyse, sur le périmètre départemental azuréen, illustre précisément ce phénomène observé parallèlement sur le territoire national.

Dans notre thèse, il ne s'agit nullement de porter un jugement sur celles et ceux qui *vivent de la politique*. Tel n'est pas l'objet de notre recherche qui porte un jugement plus respectable de la politique mais de montrer qu'il existe bien un métier de la politique et que ce métier s'étend dans son univers proche. La professionnalisation de la politique a dessiné des carrières qui génèrent un cloisonnement que la culture politique de l'électorat n'accepte plus car cette notion a été souvent rattachée par l'élite médiatique à des affaires politico-financières ou de corruption qui sont volontairement exclues de notre champ de recherche.

Sous la V République, la démocratie est entrée dans une ère de professionnalisation selon l'avis de nombreux chercheurs. Bruno Cautrès chercheur CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po et les études du Cevipof estiment que « *La politique est un métier. Les hommes politiques construisent des carrières longues: ils occupent tour à tour des fonctions électives, des postes dans la haute fonction publique ou dans des cabinets, des responsabilités dans l'appareil des partis – et ce, parfois, pendant toute une vie. Le temps des néophytes issus de la société civile est terminé* »⁹⁷.

En 2017, il est une autre notion qui revient en force dans le discours politique face au désir de renouvellement de la classe politique : celle de la société civile. Cette question récurrente n'est pas nouvelle. Nous rappelons l'éditorial de Serge Daney qui, en 1988, écrit dans le quotidien Libération « *Dès que quelqu'un parle de "société civile", la tentation est grande de savoir à quoi il l'oppose. Qu'est-ce qui n'est pas civil de nos jours ? Le religieux ? Le militaire ? Non, rien moins que le politique. C'est un mot qui vaut plus par ce qu'il dénonce que par ce qu'il désigne. Un bel "idéologème". Et en même temps, son succès ne vient pas par hasard. Tout se passe comme s'il était devenu impossible de prêter aux hommes politiques autre chose qu'un certain savoir-faire technique de la décision. Mais pour ce qui est d'y voir clair dans des dossiers compliqués, on préférera écouter une commission des sages à la télé* »⁹⁸.

Le cumul d'activités rémunérées avec un emploi professionnel concerne plus de 64,5% des élus. Cet élément statistique est largement vérifié sur la durée au niveau de notre aire départementale d'études pour les communes de plus de 10.000 habitants. Sur les deux dernières mandatures (2014 et 2020), nous observons que dix-sept élus ont exercé ou exercent une activité professionnelle parallèle de leur mandat de maire soit 89%. Un ratio amplement supérieur à la moyenne nationale. Ce cumul d'activités rémunérées requiert du temps. Ces élus qualifiés « *d'entrepreneurs de temps* »⁹⁹ concilient souvent dans un premier temps mandat et profession avant de se retirer, par la suite,

⁹⁷ https://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/10/la-professionnalisation-des-politiques-un-verrou-francais_4880673_3232.html

⁹⁸ DUJIN A., « Où est passée la société civile », Nos paris politiques, Revue Esprit, Paris, septembre 2017.

⁹⁹ LEFEBVRE R., « *Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants* », dans DEMAZIERE D. et LE LIDECE P (dir.), « *Les mondes du travail politique, Les élus et leurs entourages* », Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 53-70.

de leur emploi initial ou d'en réduire son amplitude. Cette bifurcation professionnelle n'est pas sans risque mais souvent calculée par la perspective que les institutions offrent avec la projection d'autres mandats convoités ou négociés. C'est ainsi que se constituent des bastions électoraux à l'image des communes de Beausoleil, Cannes, Cagnes-sur-Mer, Le Cannet, Menton, Saint-Laurent du Var ou encore Villeneuve-Loubet. La maîtrise de la dépendance d'un emploi indépendant est aussi un signe de fragilité en raison d'échecs potentiels du temps politique. Notons, par exemple, les déconvenues électorales des maires de Beausoleil, de Saint-Laurent du Var, de La Trinité, Vence,... durant les trois dernières mandatures, 2008-2014-2020.

Au lendemain des élections législatives de 2017, le journaliste François Crémieux pose une question majeure « *Ce serait intéressant de savoir par exemple combien parmi eux ont eu un engagement associatif, défendu telle ou telle cause, signé des pétitions...* »¹⁰⁰. De même, nous constatons que les députés de la majorité LREM alliés avec ceux du Modem ne sont pas aussi néophytes en politique que les discours le laissent à penser. Ils ont été, précédemment, collaborateurs d'élus locaux ou nationaux, souvent impliqués en qualité de permanents, dans les milieux proches du pouvoir voire même élus. C'est le cas pour deux des trois députés des Alpes-Maritimes élus sous l'étiquette LREM : Loïc Dombreval (ancien maire) et Alexandra Valetta-Ardisson (ancienne assistante parlementaires). Seul Cédric Roussel échappe à cette approche.

En opposition à la société politique, la société civile a pris le sens critique au demeurant populiste, de l'élite politique. Selon Michel Offerlé, la société civile au Palais Bourbon serait, un « *remplacement d'un personnel politique par un autre [...] ce nouveau personnel politique va très certainement se professionnaliser peu à peu. Certains sortiront sans doute de la politique et reprendront une activité, mais d'autres poursuivront. Les "novices" ne sont pas novices de la même manière* »¹⁰¹. Ce mouvement issu de la société civile dont les prémisses s'aperçoivent dans les années 1970, s'installe très directement dans la décennie 1980 avec la décentralisation et l'arrivée dans les gouvernements successifs de personnalités issues de l'entreprise ou des professions libérales¹⁰². Il s'agit d'un autre aspect de la professionnalisation qui s'institutionnalise aisément.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Opt. Cit. p.65

¹⁰² Roger FAUROUX, ancien PDG de Saint-Gobain, Bernard KOUCHNER, médecin et cofondateur de Médecins sans frontières, l'historien Alain DECAUX, Bernard TAPIE puis Jean-Jacques AILLAGON, Luc FERRY, Martin

Assistons-nous, alors, à une transgression de la notion de société civile, à des fins électorales dans un contexte de « démagisme » sous-jacent depuis la « trahison » des électeurs en 1981 ?

Une trahison qui se concrétise par le virage économique de la rigueur et provoque la montée des extrêmes et des abstentionnistes ?

En revanche, la société civile ne désigne pas une évidence sociale ordinairement observable « *D'aucuns ont prétendu que la société civile existait bel et bien, de manière intemporelle, qu'il existerait Une "société civile". L'histoire de l'usage du mot reste pourtant à faire, sous ses formes plurielles. Actuellement, l'occupation du mot est étroitement politique, et instrumentale. La société civile, c'est tout bêtement les non-professionnels – ou prétendus tels – de la politique* »¹⁰³ précise M. Offerlé.

Les travaux sur la professionnalisation sont nombreux au point d'en critiquer les dérives comme en témoignent les écrits de Jean-Luc Briquet¹⁰⁴. Toutefois, le concept développé par Max Weber et ses contemporains évoquant « *ceux qui vivent "de et pour" une activité politique* », n'est plus formellement focalisé sur la rémunération. Ainsi, notre travail tend à discuter de la démonstration faite par Luc Rouban qui estime que « *La décentralisation a créé, en vingt-cinq ans, une élite urbaine fermée, professionnalisée et notabiliaire, qui a concentré le pouvoir local en accumulant les ressources partisans et sociales* »¹⁰⁵.

Le sentiment de travail en vase clos prévaut dans le fonctionnement de la vie politique et produit un « *entre-soi professionnalisé* »¹⁰⁶, selon l'expression de Rémi Lefebvre. Tout se passe comme si les politiques parlaient aux politiques mais ne s'adressaient plus au représentés ! Notre travail ayant pour objectif d'étudier avec précision la manière dont les acteurs politiques utilisent le

HIRSCH et plus récemment de Nicolas HULOT, Sophie CLUZEL, Muriel PENICAUD ou Jean-Michel BLANQUER, ou Elisabeth BORNE...

¹⁰³ Opt. Cité

¹⁰⁴ BRIQUET J-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28.

¹⁰⁵ ROUBAN Luc, Le Monde IDEES/ *La professionnalisation des politiques, un verrou français, une enquête du Monde sur les processus de la représentation démocratique*, Anne Chemin, jeudi 10 mars 2016.

¹⁰⁶ LEFEBVRE Rémi, DOUILLET Anne-Cécile, « *sociologie politique du pouvoir local* », Armand Colin, Paris, 2017.

ystème issu des lois de décentralisation pour se saisir du pouvoir dans le temps, ce premier chapitre, ci-après, est pour nous l'occasion d'exposer au moyen de l'état de la littérature existante sur la professionnalisation comment la politique peut être utilisée au service des responsables politiques locaux. Nous proposons une réflexion au niveau local sur la base de cet axiome de Martial Foucault transposable à l'échelon décentralisé : « *Il existe une impasse non pas démocratique mais une impasse de représentation par la pratique de plus en plus présidentialiste de la Vème République* »¹⁰⁷.

¹⁰⁷ FOUCAULT M., « *La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président* », Titre VII [en ligne], n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-constitution-de-la-ve-republique-va-dans-le-sens-du-president>

Chapitre 1 - La décentralisation sert d'accès à la scène politique

L'acte I de la décentralisation engage nettement l'ère de la professionnalisation politique institutionnalisée par l'entremise des collectivités territoriales. Bruno Cautrès confirme clairement cette évolution en ces termes « *Aujourd'hui, la politique est un métier [...] Les hommes politiques construisent des carrières longues: ils occupent tour à tour des fonctions électives, des postes dans la haute fonction publique ou dans des cabinets, des responsabilités dans l'appareil des partis – et ce, parfois, pendant toute une vie. Le temps des néophytes issus de la société civile est terminé* »¹⁰⁸.

Aussi, il nous paraît essentiel de situer contextuellement une des constantes de la vie politique sous la V République : l'exercice du pouvoir s'exerce dans un esprit d'hyperpersonnalisation du débat politique.

Quel est le régime de la V République ?

De nombreuses épithètes ont été utilisées pour qualifier sa nature. Nous estimons nécessaire de le rappeler sans dévier le sens de notre travail car la décentralisation se fonde dans ce régime qui lie les gouvernants avec le peuple. La personnalisation du pouvoir de l'exécutif qu'il soit national ou local est l'une des variables qui expliquent le désenchantement démocratique. L'incarnation du peuple par le Chef de l'Etat ou par le Maire dans sa cité est un argument majeur en termes d'exercice du pouvoir. De surcroît, la pratique quasi monarchique du pouvoir socialiste, dès 1981, déclenche un sentiment d'impuissance du politique avec, comme premier exemple déjà cité précédemment, le tournant de la rigueur en 1983.

Le politique a, en quelque sorte, perdu son « *illusio* » pour citer Pierre Bourdieu ; ce qui assoit notre hypothèse de travail dans la mesure où elle va démontrer que la personnalisation du pouvoir pose la question de la centralité du pouvoir exécutif mais, qu'elle est aussi un moyen de longévité politique.

¹⁰⁸ Le Monde IDEES/La professionnalisation des politiques, un verrou français, une enquête du Monde sur les processus de la représentation démocratique, Anne Chemin, jeudi 10 mars 2016.

Michel Koebel soutient l'idée que la décentralisation a accru le pouvoir des élus et a rendu plus compétitive l'élection tout en soulignant que « *d'autres forces sont en jeu : elles sont d'abord économiques (les entreprises implantées localement et les organisations qui y sont liées, patronales comme syndicales) et politiques (le préfet et ses collaborateurs influents, l'élite des fonctionnaires territoriaux, les membres des cabinets, les partis politiques, les journalistes politiques)* »¹⁰⁹. Il ajoute, et c'est pourquoi nous débutons ce chapitre par le prisme du politique national, que « *Force est de constater que les caractéristiques des élites politiques locales (maires et adjoints des grandes villes, présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux et des communautés urbaines, etc.) révèlent une forte imbrication politique entre le local et le national, entre les élus et les partis dont ils ont bénéficié des ressources, ce qui laisse une autonomie toute relative aux instances locales et au personnel politique local* »¹¹⁰.

Nous expliquons dans les quatre sections de ce chapitre comment la décentralisation constitue un appui à une carrière dans la sphère politique en abordant le sujet par un cadre contextuel de niveau national qui décline ce champ politique sur le plan local avec les nouvelles données de l'intercommunalité et les passerelles qui peuvent naître entre les mandats.

Section 1 - Le parcours dans la durée d'une nouvelle élite

Avec plus de quarante années d'expérience auprès des élus, force nous est de reconnaître que le personnel politique est très majoritairement impliqué dans la vitalité de ses mandats. Dans sa globalité et quelle que soit son appartenance partisane, les élus sont des personnalités impliquées et altruistes au quotidien. Chacun déploie une énergie et un dévouement permanent au service de l'intérêt général souvent, d'ailleurs, au détriment de sa vie privée et professionnelle. De ce fait, les mandats conquis deviennent un moyen quasi unique de ressources financières. De même, la notion, très fragile, de dépendance économique, chère à Max Weber, signifie que la perception de l'indemnité prend toute son importance « [cette notion] *souligne, que cette dépendance est renforcée par l'intensité des engagements des élus dans leurs activités politiques et par les*

¹⁰⁹ KOEBEL, M., « *Décentralisation et autonomie de l'espace politique local* », *Savoir/Agir*, vol. 11, no. 1, 2010, pp. 11-18.

¹¹⁰ Opt. Cit P.68

attachements à la politique et aux mandats qui en résultent »¹¹¹. Le cumul d'un mandat électif avec une profession apparaît souvent antinomique ; ce qui justifie l'emploi du terme de « *passion pour la chose publique* » fréquemment utilisé par les élus attachés à une pratique affective des mandats. Mais, il enchaîne un déroulement très spécifique soit parce qu'il est rendu possible avec une activité professionnelle réduite, soit parce qu'il permet une parenthèse à un moment de la vie professionnelle. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'exercice d'un mandat politique dans la plupart des démocraties serait de nature à convertir les élus en des élus professionnels de la politique qu'il s'agisse des mandats locaux ou nationaux. Les membres du gouvernement ne sont pas exclus de cette conception du champ politique professionnalisant. Ce constat a pour corollaires immédiats : la professionnalisation politique qui se conjugue avec la recherche d'une certaine inamovibilité : ce que certain appelle l'engrenage dans une carrière élective ou politique.

Ces postulats, largement étudiés, notamment par Bruno Cautrès qui assure que la politique est un métier et par Michel Offerlé pour qui « *La professionnalisation politique actuelle désigne non seulement une carrière politique longue et spécialisée, mais aussi une activité qui, pour certains, n'a jamais été qu'une activité politique continue, depuis la fin de leurs –éventuelles– études* »¹¹². Ce constat concerne aussi les plus hautes personnalités de l'Etat qu'il s'agisse de François Hollande, Nicolas Sarkozy, anciens Présidents de la République ou de François Fillon (il débute sa carrière comme assistant parlementaire à l'âge de 22 ans) et Manuel Valls (il commence, lui aussi, sa vie professionnelle comme assistant parlementaire à l'âge de 21 ans), anciens Premiers ministres, de ces mêmes Présidents de la République. Mais, ce phénomène n'épargne nullement les élus locaux.

Rappelons un paramètre important qui sera développé dans les paragraphes suivants de notre thèse : les fonctionnaires d'Etat, de la fonction publique territoriale ou hospitalière retrouvent leur emploi à l'issue de leur mandat à la différence de nombreuses autres professions. Cette disposition facilite ainsi grandement toute réinsertion en fin de mandat. Financièrement, cette absence de dépendance de l' élu est un enjeu majeur du sujet traité au regard de la représentativité qui, jusqu'à

¹¹¹ DEMAZIERE D., LE SAOUT R., « *Professionnalisation et indemnisation des élus : explorer la dépendance économique aux mandats politiques* », Revue française de science politique, vol 71, n°1, Presses de Sciences Po, février 2021

¹¹² OFFERLE M., « Les professionnels de la politique sont coupés de l'expérience des citoyens ordinaires », 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/05/faut-il-n-avoir-jamais-exerce-de-metier-pour-devenir-president-de-la-republique_5043259_3232.html#S7ZumrHE28TVA8JK.99

présent, n'a trouvé que peu de réponse institutionnelle malgré de nombreuses études académiques menées par les spécialistes du droit ou de la science politique. Il est un fait démontré par les chercheurs : les élus issus du secteur privé tardent souvent à démissionner pour des raisons financières et en tout état de cause ne retournent pas naturellement à leur profession d'origine à l'issue de leur mandat électif bien que la loi prévoit cette éventualité. C'est, d'ailleurs, une des raisons qui explique cette tendance à perdurer dans la vie politique et par voie de conséquence immédiate à cumuler les mandats électifs afin de démultiplier les indemnités.

Ce rappel volontaire nous donne l'occasion de citer la question qui fût posée à Michel Rocard « *la deuxième gauche a aussi porté tout un discours contre la politique professionnelle. N'est-ce pas finalement un handicap de s'appuyer sur un courant qui soutient que la politique professionnelle doit disparaître au profit notamment de la société civile ?* »¹¹³. Et de citer sa réponse « *Naturellement. Mais pourquoi cette situation ? C'est un signe de non-maturité de cette gauche (à peine consciente d'être de gauche d'ailleurs), de cette position à haute préoccupation civique désireuse d'en découdre vers plus de justice sociale, vers moins de guerres coloniales, plus de démocratie pratique* »¹¹⁴.

Le sujet de la longévité est utilisé dans la campagne présidentielle de 2017. Souvent en termes populistes aux effets pervers, délégitimant des responsables politiques, y compris par Emmanuel Macron qui, dénonce la carrière politique de son principal rival à droite, François Fillon lequel « *cumule plus de cent ans de mandats [...] Je suis rentré au service de l'État par un concours méritocratique, j'en suis sorti pour être candidat à l'élection présidentielle, en payant même à l'État plus de 50 000 euros que je lui devais en reste de service. Lui est depuis trente-six ans élu et cumule plus de cent ans de mandats sans avoir jamais occupé un métier* »¹¹⁵.

L'Agence France Presse¹¹⁶ publie, une infographie qui met en évidence les carrières des candidats dont quatre cumulent plus de 50 ans de mandats : Jean Lassalle, François Fillon, Nicolas Dupont-Aignan et Jean-Luc Mélenchon.

¹¹³ ROCARD M., « *La deuxième gauche, une histoire inachevée* », Entretien avec Michel Rocard, *Esprit*, fév. 2006, p.147.

¹¹⁴ Ibidem

¹¹⁵ MACRON E., interview « *La voix du Nord* », édition du jeudi 20 avril 2017

¹¹⁶ Twitter, AFP, 26 mars 2017 à 4 :41

Présidentielle : cumul des mandats et carrière politique des candidats

2017

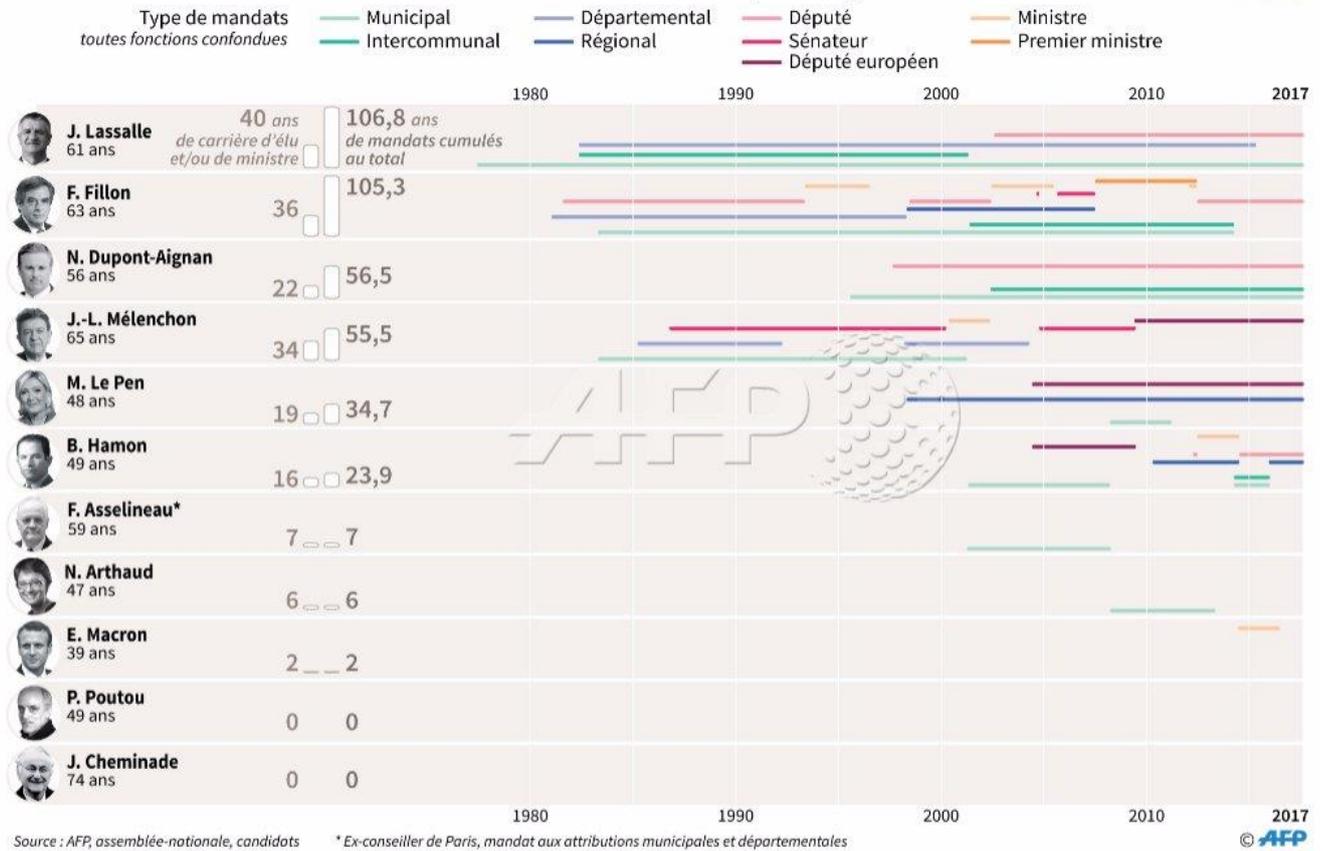


Figure 5 : le cumul des mandats et carrières des candidats à l'élection présidentielle de 2017

Cette enquête qui nous renseigne sur les onze candidats à la présidentielle de 2017, montrent l'omniprésence et l'inamovibilité du personnel politique. Ils cumulent quatre siècles (397,3 ans exactement) de mandats électifs (seuls deux d'entre eux n'ont jamais exercé un mandat politique) et cent quatre-vingt-deux ans (182) ont eu une carrière d'élu ou de ministre. « Ce cursus honorum » est le corollaire d'une professionnalisation bien ancrée dans la vie politique française.

En l'occurrence, nous évaluons parallèlement la forte dérégulation de ce système et celle des élites politiques. *L'establishment* est assailli par une société qui réclame un retour à la politique car « *La nouvelle génération voit le système démocratique entre les mains d'une classe politique qui a fait son métier de l'exercice des mandats électoraux. C'est la principale raison de la situation de rejet*

qu'il faut constater. Bien sûr, il y a l'expression sur les réseaux sociaux et les forums de la société civile, mais notre démocratie est d'abord une démocratie représentative, et le spectacle d'une classe politique refermée sur elle-même offre une image proprement désespérante de la politique moderne »¹¹⁷.

Le doute d'une dérive systémique au cœur du champ politique est prégnant tant les motivations de l'engagement politique semblent dérisoires aux yeux de l'électorat qui voit ainsi, en ses élus, des individus professionnalisés et non plus passionnés et dévoués à la chose publique. Le désenchantement démocratique en est, aujourd'hui, le meilleur témoin.

Ainsi que nous l'avons exposée, la politique comme « *métier* », avec son déroulement de carrière presque naturel, est un aphorisme développé par Max Weber qui qualifie « professionnels de la politique » ceux qui vivent *pour et de* la politique. Le sociologue conçoit son raisonnement sur la politique comme un métier « *Politik als Beruf* » dans une conférence donnée, en 1919 à Munich, au cours de laquelle il insiste sur l'importance croissante des partis politiques, ces « *immenses appareils* » que les pays anglo-saxons baptisent des « *machines* ». L'élément « *décisif et nouveau* » est, selon lui, le fait que les professionnels puissent être en situation « *d'imposer dans une mesure assez considérable leur propre volonté* »¹¹⁸.

Paragraphe 1 : Les mandats de parlementaires s'inscrivent dans la durée

La professionnalisation politique mérite d'être exposée sur notre aire géographique choisie en propédeutique de notre thèse tant pour les mandats parlementaires que pour les mandats locaux. L'un des sens attribué à la professionnalisation est le temps passé par un élu dans la pratique de la politique. Ce temps a beaucoup augmenté et la décentralisation n'a pas changé les pratiques mais les a diversifiés. Notre étude montre que les parlementaires lorsqu'ils arrivent aux Sénat ou Palais Bourbon ont déjà eu une expérience politique préalable. La longévité en politique avant d'accéder à l'une des deux assemblées nationales s'est donc accrue malgré la décentralisation qui n'a fait que multiplier les possibilités d'exercer la politique au sein d'autres assemblées.

¹¹⁷ GUENAIRE M., avocat d'affaires, essayiste, président fondateur de SOCIETE CIVILE 2017.
<http://www.atlantico.fr/decryptage/patratras-etude-harvard-suggere-generation-entiere-ne-croit-plus-democratie-yves-roucaute-michel-guenaire-2898160.html#Rh5cKDjMwqR3ag3u.03>

¹¹⁸ WEBER M., « Le savant et le politique », conférence donnée à l'université de Munich, 1919

A- Les performances sénatoriales

1) Jusqu'à 35 ans de mandats

Sur notre territoire d'enquête, l'analyse distinctive de la longévité politique des sénateurs établit une durée moyenne du mandat au sein de la haute assemblée à 7,8 années. Cette statistique reflète une nouvelle matérialité seulement depuis l'année 2008.

Le choix de cette date n'est pas anodin. Il reflète un instant clé : celui d'un renouvellement « *contraint* » des sénateurs touchés par un âge avancé. Ils sont âgés respectivement de 86 ans et 83 ans, 82 ans et 77 ans, tous de sexe masculin et chacun est, naturellement, candidat à son renouvellement. Une nouvelle élection porterait la fin de leur mandat aux âges respectifs de 92 ans, 89 ans, 88 ans et 83 ans. Tous ont siégé à la Haute assemblée durant plus de vingt années. Nous remarquons qu'un sénateur a fait preuve d'une rare longévité avec vingt-quatre (24) années de mandat interrompu.

A compter de 2008, deux nouvelles données sont à prendre en compte :

- a) Le département des Alpes-Maritimes est l'une des 18 circonscriptions dans laquelle l'élection a désormais lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Les listes présentées par les partis politiques sont donc totalement dépendantes des choix politiques des commissions nationales des investitures qui statuent sur proposition des leaders locaux.
- b) Chaque liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, ce qui réduit d'autant le nombre de candidat de sexe masculin. Cette remarque est importante car elle contraste avec la masculinité sénatoriale absolue et tend à éliminer, de fait, au moins deux sortants.

Ces deux considérants modifient donc la représentativité notre territoire et son champ politique.

Pour ajuster notre empirie, nous avons commencé par observer l'âge des sénateurs. Ensuite, nous avons cerné la durée d'exercice de ce mandat parlementaire. Les critères de représentativité territoriale et de sensibilités politiques ont permis au parti conservateur, majoritaire dans le département, de procéder à un renouvellement complet des candidats.

La frise chronologique de l'âge des sénateurs de notre circonscription électorale complétée par celle de la longévité est symptomatique d'un ordre qui s'était établi et était considéré comme intangible bien que la longévité exceptionnelle des sénateurs soit un constat habituel à la haute assemblée, sous la V République.

En 2008, seul un des quatre sénateurs sortants est candidat pour un nouveau mandat de 6 ans, sans l'investiture de son parti. Il obtient 164 voix soit 9,18 % des suffrages exprimés et perd son siège.

Le mode de scrutin indirect qui prévaut pour l'élection des sénateurs se veut être le reflet des collectivités locales. La loi fixe la composition du collège électoral des grands électeurs : ce sont les parlementaires, les élus des conseils municipaux, départementaux, régionaux complétés par un nombre de grands électeurs choisis par leurs pairs élus par les conseils municipaux selon la démographique du département.

L'étude sociologique que nous avons menée, auprès des élus, démontre que la moyenne d'âge des 2976 grands électeurs élus par les conseils municipaux est de 54 ans. Celle des parlementaires est de 65 ans. Celle des conseillers départementaux est de 54 ans et celle des conseillers régionaux, en décembre 2015, est de 53 ans.

La logique des territoires, propre au mandat de sénateur, signifie que les élus investis, en 2008, par les deux principaux partis politiques *UMP* puis *Les Républicains* en 2014 et le *Parti socialiste*, soient tous titulaires d'un mandat local, exécutif ou non. Le sénateur n'est-il pas le représentant des collectivités locales donc des élus locaux ? Ils sont d'ailleurs tous renouvelés en 2014 sur la base de ce même argument qui cible leur connaissance des collectivités territoriales et leurs compétences de gestionnaire.

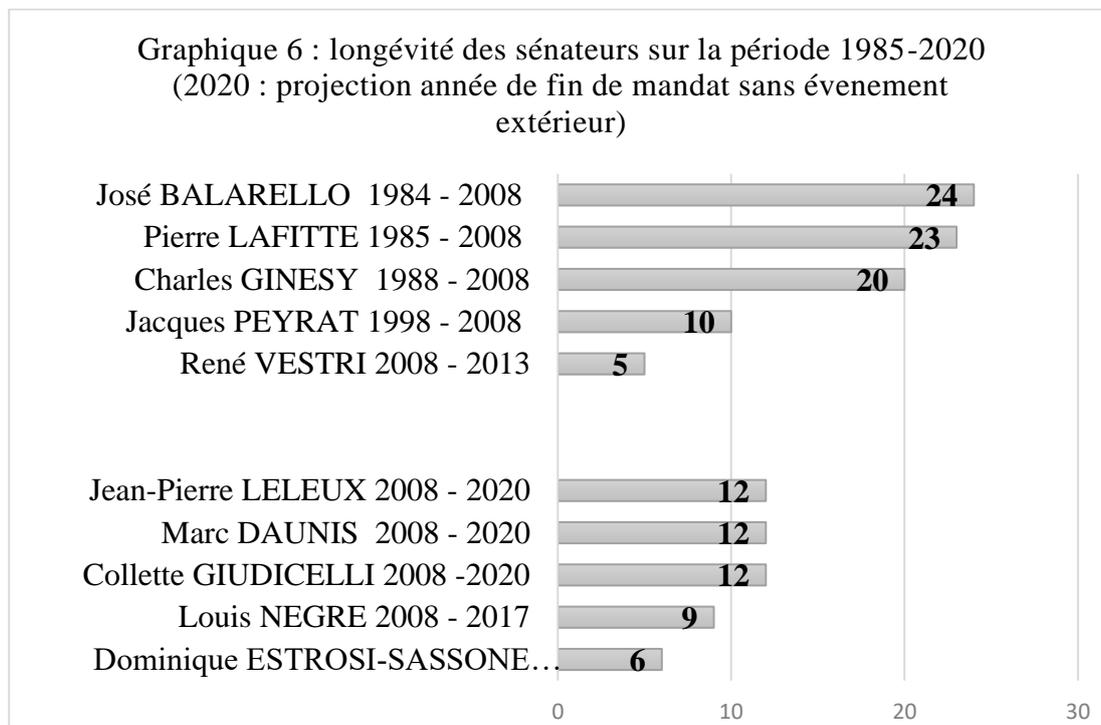
Cette logique de territorialité entre dans un cadre très politique qui n'a rien d'anodin dans la gestion des investitures par les partis politiques. Le scrutin réservé des grands électeurs suppose un choix politisé et partisan de candidat.

En 2017, la loi sur le non-cumul des mandats s'applique pour la première fois concrètement et impose des choix aux cinq sénateurs en exercice. Deux ont anticipé des années auparavant, deux

préfèrent exercer leur mandats jusqu'à l'application de la loi. Un seul sénateur n'est pas concerné par la loi sur le cumul.

Le graphique ci-après retrace trente-cinq (35) années de mandats électifs de neuf (9) sénateurs successifs. Nous constatons nettement la rupture de 2008. Ceci étant posé, nous pourrions penser que la tendance à la régénération du personnel se confirme en 2014. Nous restons prudents au vu de la stricte brutalité des chiffres pour garantir cette interprétation.

En effet, le contexte politique local imposait pour des raisons stratégiques en 2014, la validation d'une liste dissidente à droite pour obtenir implicitement un élu supplémentaire siégeant au même groupe parlementaire *Les Républicains*.



Avant le scrutin de 2008, la longévité des sénateurs est en moyenne de vingt et une (21) années jusque 1998 puis de dix-huit (18,25) ans en 2008. La « vague 2008 » des élections sénatoriales n'est pas annonciatrice d'un profond bouleversement de tendance en termes de longévité. Trois d'entre eux auront à la fin de la mandature en cours douze années successives de mandat. Un seul d'entre eux a abandonné son siège en raison de la loi sur le non-cumul choisissant son mandat de

maire, Louis Nègre. A noter le décès quelques jours avant l'expiration de son mandat de Collette Giudicelli qui a capitalisé douze (12) années de mandat à la haute assemblée.

Cette longévité sénatoriale est l'une des controverses de nombreuses analyses normatives, qui mettent en avant une persistance de la société politique, de ses oligarchies et d'une élite si souvent citée comme à l'origine de l'abstentionnisme. Elle nous conduit au cœur de la professionnalisation de la politique que les élus utilisent pour mener une carrière « *réfléchie* ».

La fabrique du pouvoir politique est, ici, mise en évidence par une pratique qui ne touche pas directement l'électorat en raison du mode de scrutin. L'étude de la carrière politique des sénateurs et le caractère anthropologique de sa spécificité nous aide à mieux comprendre la nature des relations entre les élus d'un suffrage universel indirect auxquels ils ont seul des comptes à rendre. Ce paysage « politico logique » caractérise sa spécificité, à la différence des députés ou des élus locaux.

La longévité sénatoriale est à rapprocher de celle des députés. En l'occurrence, nous nous sommes intéressés à une lettre d'un député de la Nation proposée à la signature de ses collègues, le 11 juin 2019. L'élu de Vendée adresse au président de l'Assemblée nationale un courrier ayant pour objet « *Quel avenir après notre mandat ?* »¹¹⁹. L'élu interpelle ses collègues parlementaires pour donner un avenir à leur mandat un avenir professionnel.

La démarche, loyale en soi, illustre, de fait, un univers professionnalisant. Le député précise dans son courrier « *Rien n'est prévu en ce qui nous concerne, ni VAE, ni équivalences de diplômes, ni plan de formation d'ailleurs, alors que nous assumons la responsabilité pleine et entière du travail législatif, en commission comme dans l'hémicycle* »¹²⁰.

Dans sa missive, il poursuit ainsi « *Il nous est possible de considérer que les compétences acquises au cours de l'exercice de notre mandat parlementaire peuvent permettre à ceux qui le souhaitent de bénéficier de la validation des acquis de l'expérience et, in fine, d'équivalences de diplômes, comme cela se pratique pour tout salarié qui le souhaite [...] Des équivalences pourraient ainsi*

¹¹⁹ LATOMBE P., Député de la Nation, élu du département de Vendée, siégeant au groupe LREM.

¹²⁰ Ibidem

être mises en place avec des IEP. Les juristes pourraient voir leurs années au parlement prises en compte pour postuler à une inscription au barreau... »¹²¹. Avant de conclure son courrier, il prolonge son argument par ces mots « Dans trois ans, pour beaucoup d'être nous, ce sera la fin de l'expérience parlementaire, par choix ou par nécessité. Le nombre de laissés pour compte sera d'autant plus élevé qu'il y aura sans doute eu une réduction importante du nombre de circonscriptions. Par ailleurs, la tendance actuelle limitant le cumul des mandats, les carrières politiques seront donc beaucoup plus décousues que par le passé et se limiteront pour certains à une expérience unique. Nous serons donc un nombre important à aller grossir le rang des demandeurs d'emplois »¹²². Il termine sa lettre au Président de l'Assemblée nationale ainsi « La tentation parlementaire deviendra surtout celle de ceux qui, comme les fonctionnaires, peuvent s'offrir cette parenthèse en étant assurés de retrouver leur poste, ce qui limitera la nécessaire représentation de la diversité des expériences au sein de l'hémicycle »¹²³.

Cette manière d'appréhender l'engagement politique se confond avec celle d'un salarié qui demanderait à bénéficier des lois du code du travail. Nous rappelons que la Validation des Acquis de l'Expérience est soumise à la dernière loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Elle prend en compte les compétences professionnelles acquises au travers d'activités salariées, non salariées et bénévoles, d'une durée au moins égale à un an, en rapport direct avec le contenu du titre ou du diplôme. Cette démarche s'emboîte dans le schéma d'un métier qui sous-entend un profil de carrière.

Daniel Gaxie précise dans une tribune « Elle [l'expérience] est devenue un élément central de la politique "moderne" dans les démocraties représentatives et tend à se renforcer. On l'observe par exemple de plus en plus au niveau local avec la décentralisation, le développement des politiques des administrations territoriales et l'augmentation de la charge de travail des élus. La professionnalisation s'impose désormais à l'ensemble du milieu politique. La prétention de certains groupes de "faire de la politique autrement" ne résiste généralement pas aux pressions du milieu, de la concurrence et de la pratique. Ceux qui s'engagent avant les élections à céder

¹²¹ Opt. Cit. P.77

¹²² Opt ; Cit. P 77

¹²³ Opt. Cit. P.77

leur siège à mi-mandat à leurs suivants sur la liste de candidats sont souvent portés à dénoncer ce principe du « tourniquet » comme démagogique et inefficace et à refuser de l'appliquer »¹²⁴.

A ce stade, il est utile de citer les travaux d'Etienne Ollion qui note une critique amplifiée de la professionnalisation « *Le développement de véritables carrières en politique fait que les députés sortants sont très attachés à leurs mandats. Pour des raisons financières, comme on le leur reproche souvent, mais probablement plus encore parce qu'ils ont énormément investi personnellement dans cette activité, parfois depuis des décennies. Ces formes d'attachement sont à l'origine de pratiques visant à se démarquer, à construire une réputation en leur nom propre. C'est parfois en construisant une expertise reconnue sur un sujet. C'est au moins aussi souvent en tentant d'exister par des coups médiatiques. L'uniformisation des parcours et la réalisation de la politique comme un métier participent aussi d'une forme de désidéologisation déjà constatée — on préfère faire des concessions plutôt que céder sa place chèrement acquise »¹²⁵.*

En 2014, l'ensemble des parlementaires a une trajectoire cumulative. Les neuf députés et cinq sénateurs sont en situation de cumul vertical de mandats et contraints à faire des choix. Ce rapport établit une autre exigence combinée de l'empilement des mandats et des pouvoirs.

B- le mandat de député

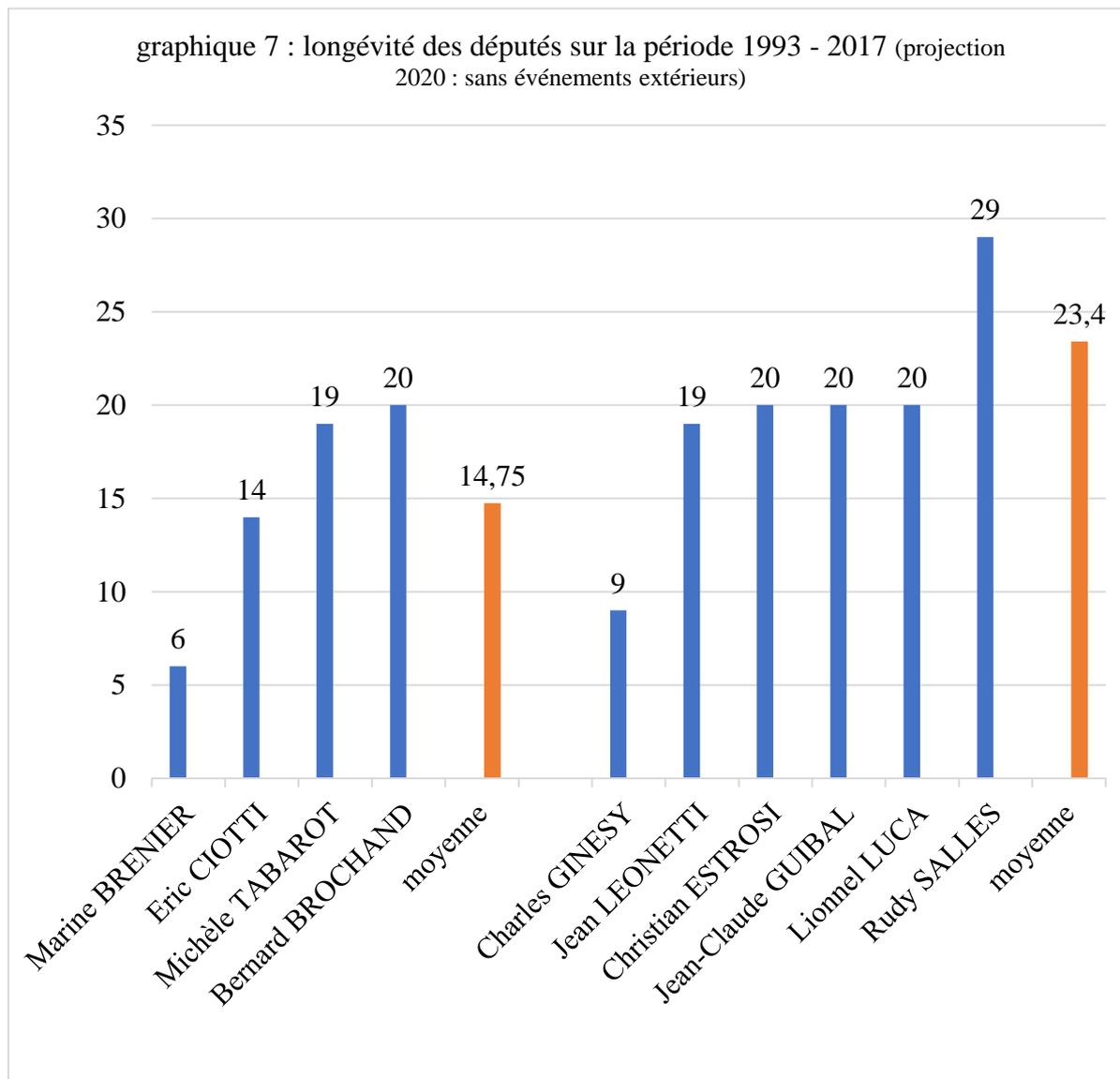
1- Jusqu'à vingt-huit années de mandats pour un tiers des députés

Dans la Ve République, la durée moyenne du mandat de député est d'environ 9,5 années. Sur le territoire de notre enquête, la constatation est plus flagrante. Elle n'est cependant pas unique en France. Nous établissons que la durée moyenne du mandat des députés en 2017 est de 23,4 années soit une moyenne de quatre 4,6 mandats sur une période de 23 ans qui s'étale de 1993 à 2017. Un des députés a siégé 29 ans. Trois ont siégé 20 ans et un a siégé 9 ans (5 années avec une élection directe et 4 années pour suppléer au député en exercice nommé au gouvernement).

¹²⁴ GAXIE D., *Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique*, Mouvements, 2001/5 (n°18), p. 21-27. DOI : 10.3917/mouv.018.0021. URL : <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2001-5-page-21.htm>

¹²⁵ OLLION E., avec BAELAERT J. et MICHON S., *Métier : député, Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir, 2017.

Ce résultat n'a rien d'un record national même s'il se situe dans le haut du tableau. Le particularisme du territoire de notre étude garde sa pertinence puisque la durée de carrière est supérieure de plus de 175 % avec une moyenne de 23,4 années de mandat de député contre 8,5 en moyenne sur le territoire national.



Dans ce graphique, sur la période 1983 - 2017, nous avons fractionné les élus à l'Assemblée nationale en deux blocs : le premier bloc identifie les députés français élus dans le département des Alpes-Maritimes en exercice. Le second bloc constitue les députés qui ont quitté l'Assemblée

nationale, en 2017, en raison de l'application de la loi sur le cumul des mandats soit par choix, soit à la suite d'un échec à l'élection législative de 2017. Le département compte neuf circonscriptions. Notre étude s'entend sur dix députés en raison du choix de Christian Estrosi de quitter son mandat de député à la suite de son élection à la présidence de la région Provence Alpes Côte d'Azur, en 2015, qui donne lieu, en 2016, à une élection législative partielle et voit l'élection de Marine Brenier.

L'étude des trajectoires des parlementaires de cet espace territorial détache une véritable cohérence politique qui atteste une absence de renouvellement du personnel politique qui se lit dans la durée d'exercice des mandats parlementaires. L'examen de la durée des mandats de députés illustre un cheminement similaire pour l'ensemble de la classe politique française et démontre une stabilité et une constance du mandat législatif. Ce chiffrage est à prendre avec discernement car un redécoupage des circonscriptions est intervenu sur la période étudiée¹²⁶. De même, un décès a provoqué un renouvellement.

En 2017, la durabilité électorale des députés est mise en évidence sur trois points :

- Premièrement : cinq sur neuf députés totalisent une durée de mandats supérieure à 20 ans soit près de 50%. Nous observons que le point culminant s'établit à 29 années de mandats réalisés sans discontinuer par M Rudy Salles.

- Deuxièmement : quatre des neuf députés totalisent une durée de mandats comprise entre 10 et 20 ans soit 40 %.

- Troisièmement : la durée moyenne est de 14,75 ans pour les députés en exercice en 2017 et de 23,4 pour ceux qui, en 2017, n'ont pas (ou n'ont été) renouvelés. La perspective des députés déjà en exercice lors des élections législatives nous conduit à observer qu'à la fin de la XV législature, ils totaliseront entre 11 et 25 années de mandats¹²⁷. Une durabilité est donc bien ancrée dans le personnel politique à ce niveau de mandat. Sachant que le mandat de député est un mandat de cinq ans, aucun n'a donc effectué moins de deux mandats complets.

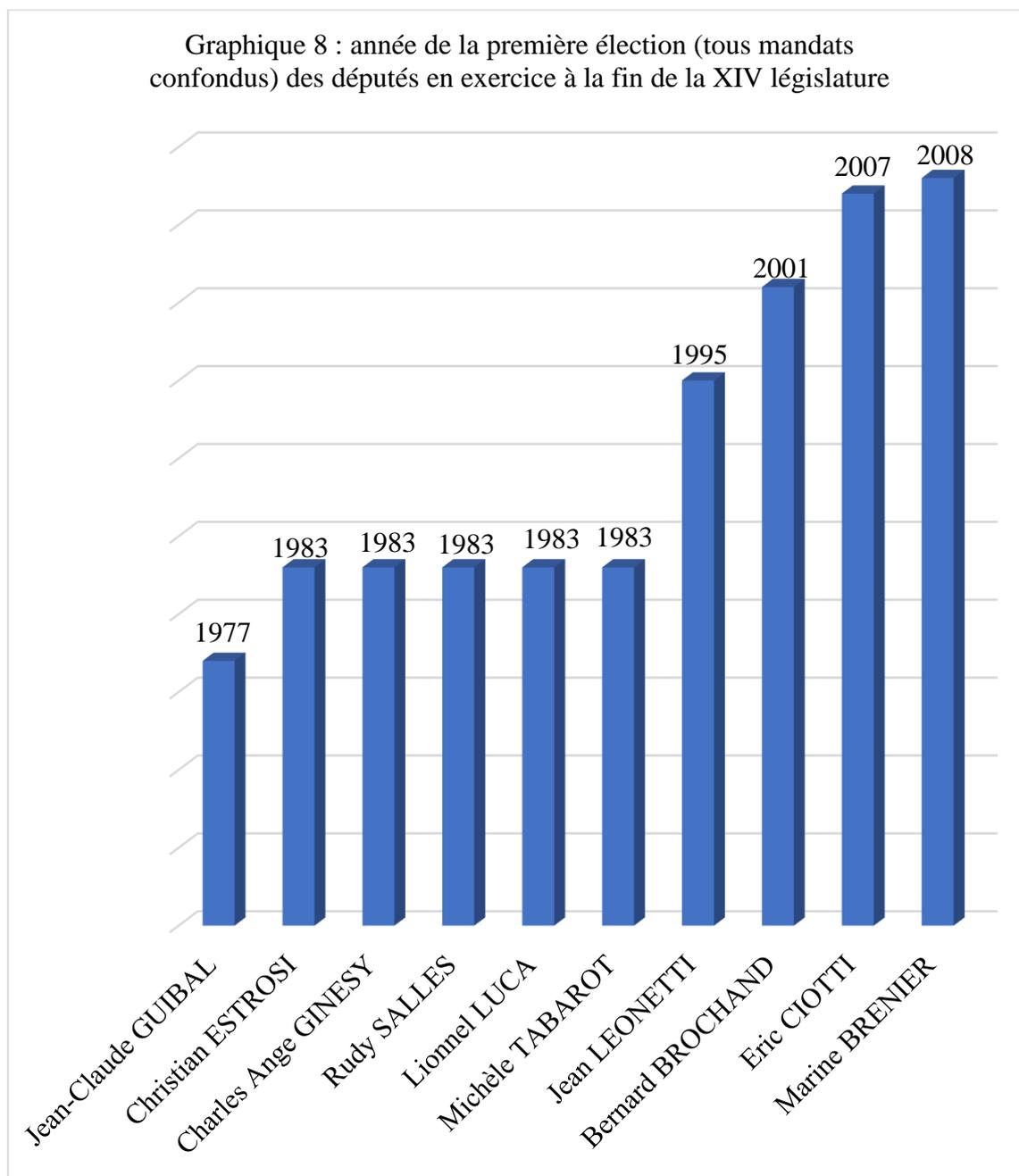
Nous définissons avec évidence une longévité politique très marquée. Il s'est agi dans la perspective graphique qui suit de calculer la durée de la carrière politique des députés en exercice

¹²⁶ La période étudiée est contenue entre 1995-2016. Pour ce qui concerne le mandat de députés de ce territoire, la période étudiée commence avec les élections législatives de 1997 et prend fin au moment du renouvellement de 2017.

¹²⁷ Marine BRENIER totalisera 11 années de mandats de député, Éric CIOTTI, 19 années, Michèle TABAROT, 24 années et Bernard BROCHAND 25 années soit une moyenne de 19,75 années.

avant l'application de la loi sur le cumul (2017) et depuis l'année de leur premier mandat (quel que soit le mandat sollicité) sur la période mentionnée.

Ainsi, nous obtenons le graphique suivant qui renseigne sur la durée de l'engagement politique pour ces mêmes députés :



La tendance de ce graphe procure trois agrégats importants qualifiant les députés en situation de cumul avec un mandat de maire :

- Le premier bloc est celui des élus engagés en 1983. Une année de renouvellement d'une génération avec une première candidature pour cinq d'entre eux, soit 50%.
- Le deuxième met en évidence la particularité d'un engagement très ancien qui met en exergue une « *carrière* ». Le Maire de Menton, Jean-Claude Guibal est l' élu qui est engagé depuis le plus longtemps dans une élection locale. Il se présente, en 1977, sur la liste de Francis Palmero, élu à Menton, conseiller municipal puis maire en 1983. Battu par Général Emmanuel Aubert en 1977, Jean-Claude Guibal conseiller municipal UDF siège dans l'opposition. Depuis cette date (1977), il n'a cessé d'asseoir son action politique dans la cité mentonnaise prenant appui sur son ancrage auprès des instances nationales de l'UDF puis au cabinet du ministre de l'équipement de 1986 à 1988.
- Le troisième bloc constitue celui des députés en situation de cumul avec un mandat de maire bénéficiant d'une trajectoire plus conventionnelle dans le renouvellement de leur candidature.

Une fois la première élection acquise, qu'elle que soit l'échelon, la conquête d'autres mandats est vite lancée. C'est alors que le cumul des mandats entretient une longévité.

2- Le nombre de mandats allonge d'autant la durée élective

Notre travail de recherche permet d'établir que l'ancienneté la plus élevée s'élève à trente-neuf années consécutives de mandats (conseiller municipal, maire, député, président d'un EPIC). C'est à nouveau Jean-Claude Guibal qui débutant une *carrière* élective en 1977 stabilise son assise politique en cumulant verticalement les mandats de maire de 1989 à 2021 et de député de 1993 à 2017. Ce constat n'est en rien exceptionnel sur le territoire des Alpes-Maritimes, territoire dans lequel les bastions électoraux sont fortement constitués pour durer. En effet, nous notons que six autres parlementaires (soit 67% d'entre eux) totalisent une longévité élective fortement élevée en raison de mutations entre différents mandats locaux (commune, département, région et intercommunalité).

A côté de cette analyse statistique, nous mettons en évidence un raisonnement en termes de carrière. La majorité des parlementaires a détenu d'autres mandats tels conseiller général, régional, maire sans oublier dans positions plus ou moins exécutives au sein des syndicats intercommunaux

à vocation unique préalablement au développement des EPIC. Nous précisons que tous les députés ont cumulé avec le mandat de maire durant la période considérée.

Ainsi, notre enquête permet de réaliser, en propre, un graphique qui met en évidence trois groupes de députés :

- Le groupe 1, le plus habituel fixe une durée cumulée de mandats électifs entre 57 et 67 années. Il concerne 66,66 % des députés.
- Le groupe 2 oscille entre 36 et 58 ans et représente 22,22 % des élus.
- Le groupe 3 est attribué aux députés récemment élus. Éric Ciotti est élu député en 2007. Après dix années de mandats, il est néanmoins en situation de cumul avec trois autres mandats locaux en 2014¹²⁸. Sur cette période temporelle, il totalise déjà 25 années de mandats sur dix ans. De même, Marine Brenier¹²⁹, élue députée en 2016, est également en situation de cumul avec trois autres mandats locaux. Elle totalise plus de 8 années de mandat.

La moyenne générale du nombre d'années de tous mandats confondus s'établit à 50,6 années. Si nous comparons ce résultat statistique avec le minimum requis de l'âge d'une retraite à temps plein à l'issue d'une carrière professionnelle complète dans le secteur privé, la sortie de la vie politique semble donc plus tardive et pourrait alors apparaître plus difficile que celle d'une carrière professionnelle usuelle. A ce stade, se pose donc, à nouveau, la question de la condition de la fin de mandat en termes économiques mais aussi politiques.

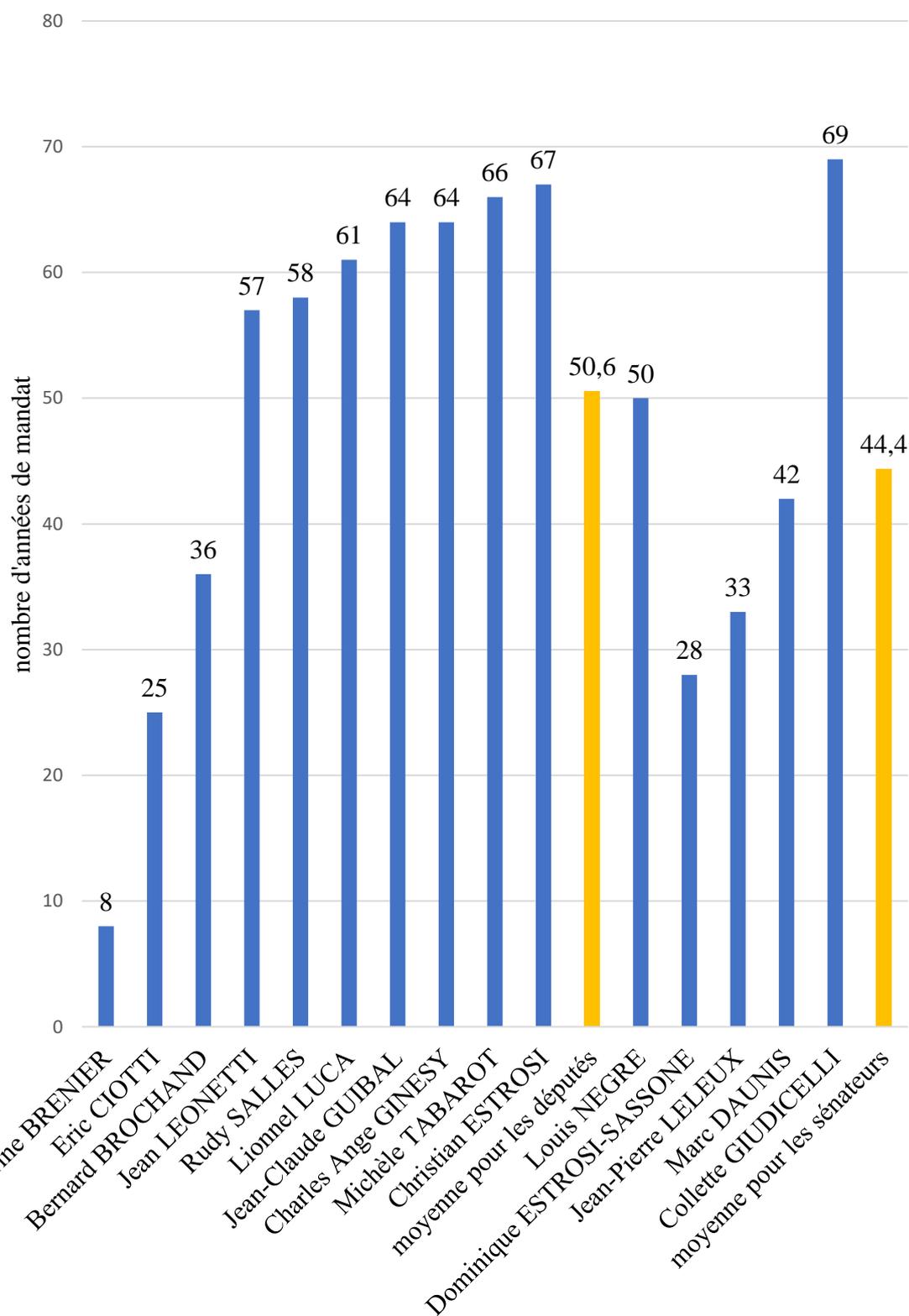
Pour mieux comprendre la durabilité du pouvoir, nous avons calculé le nombre d'années de mandats desdits députés sur cette période 1986-2017. La dernière barre de l'histogramme (en jaune) situe la moyenne avant le scrutin législatif de 2017. Pour ce qui concerne les sénateurs, nous prenons pour point d'appui le renouvellement de l'année 2008, année de renouvellement programmé par les états-majors politique sous la conduite de Christian Estrosi, président de la fédération. Cette option isole les anciens sénateurs alors que les règles liées notamment au cumul des mandats étaient totalement inopérantes.

¹²⁸ Conseiller départemental dont plus de huit années de présidence, adjoint au maire de Nice, conseiller communautaire.

¹²⁹ Conseillère générale, adjointe au maire et conseillère communautaire

Pour être encore plus précis, il nous a semblé intéressant de mener cette étude en perspective sur l'ensemble des parlementaires (comprenant les députés et les sénateurs) au terme de l'année 2017. Sur cette assiette, nous observons que l'intégration des sénateurs dans notre base de données induit un cumul des années de mandat inférieures de 6 années en moyenne à celle des députés. La nouvelle vague de sénateurs élus, en 2008, produit donc un effet tout à fait très relatif quant au cumul général des mandats. Trois mêmes groupes se profilent avec une différenciation et des variations plus marquées.

Graphique 5 : cumul des années de mandats exercés par les parlementaires en 2017



parlementaires en exercice en 2017 (2016 pour Ch. Estrosi)

Il existe donc un effet d'entraînement dans le processus de conquête des mandats électifs. En effet, le déroulement d'une *carrière* paraît fortement influencé par le franchissement nécessaire de mandats successifs pour atteindre une réelle notoriété et donc prétendre à une certaine longévité. L'engrenage de la conquête des mandats est illustrée par ce graphique qui explique la formation d'un entre-soi politique fondé une parfaite connaissance des rouages politiques en application des lois de la République issue de l'acte I de la décentralisation. Il faut néanmoins modérer l'aspect négatif de cet enchaînement par l'assise électorale des prétendants. Nous observons, en effet, que le temps passé en politique s'allonge d'autant que le nombre de mandats détenus s'accroît. Cet élément factuel démontre que le cumul des mandats est précisément la clé de la durabilité dans le monde des politiques.

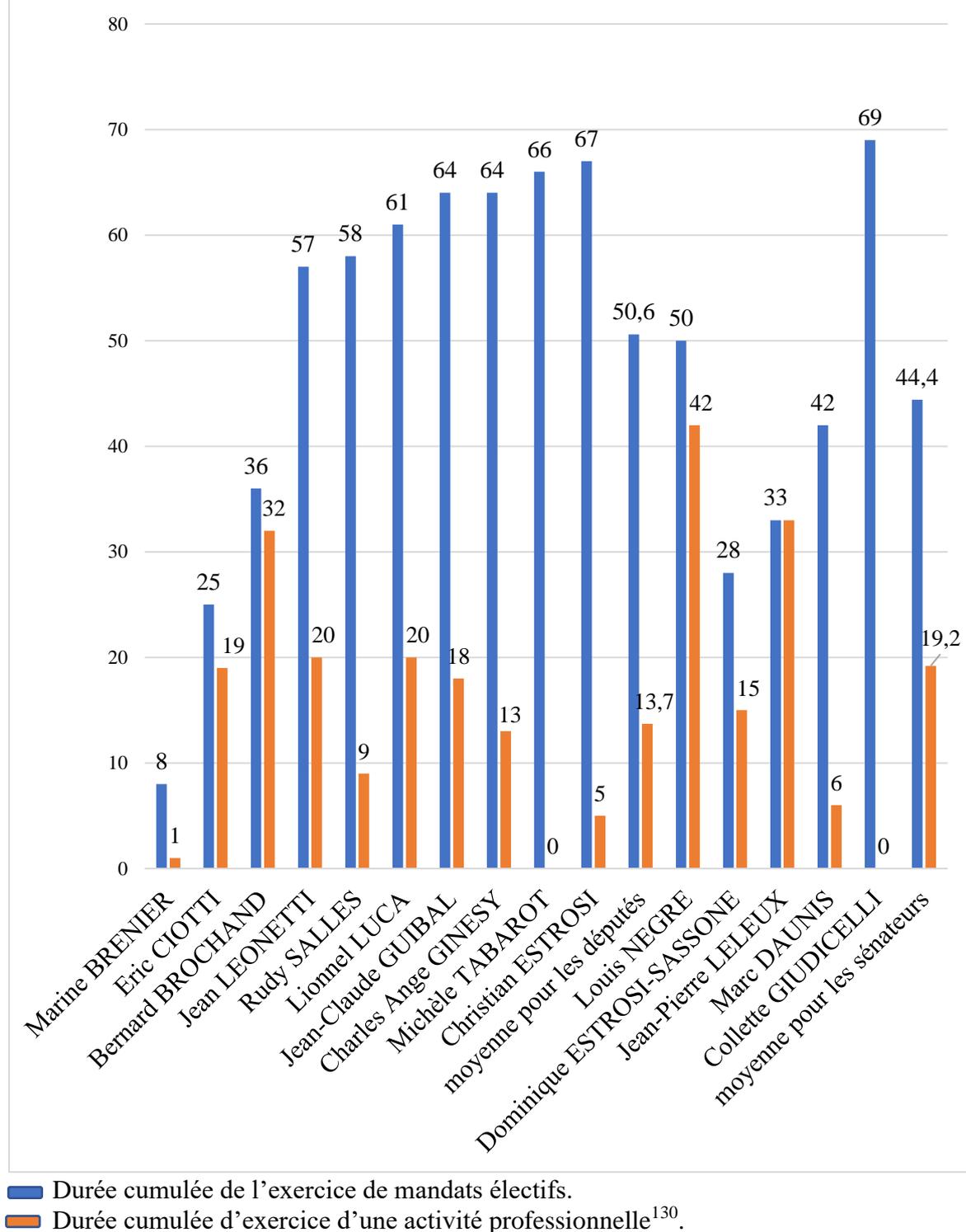
Pour compléter l'examen de cette strate politique, notre enquête met en parallèle la carrière professionnelle des parlementaires avec l'ombre de leur carrière politique. Nous sommes astreints d'intégrer un autre fait marquant. Il s'est agi de rapporter le nombre d'années d'exercice d'une activité professionnelle privée au nombre d'années d'exercice d'un mandat parlementaire. Le résultat produit de nombreuses similitudes qui n'effacent pas quelques anachronismes.

3- La carrière professionnelle est victime des mandats électifs

Le tableau ci-dessous quantifie l'évaluation comparée des mandats des quatorze parlementaires avec leur propre carrière professionnelle. Il permet de tirer cinq enseignements :

- La moyenne de la durée de la carrière professionnelle est de 17 ans (dernière colonne à droite de l'histogramme).
- La moyenne de la durée de vie publique est de 28 ans, soit 11 années de plus.
- 64 % des parlementaires ont une longévité politique supérieure à celle de leur activité privée. Les élus nationaux peuvent donc revendiquer une durée d'exercice de mandat électif supérieure à celle de leur carrière professionnelle initiale.
- 21 %, soit trois parlementaires ont une longévité politique inférieure à celle de leur profession : pour le premier, il s'agit d'une question d'âge, ce dernier est élu après avoir terminé sa carrière professionnelle. Pour le deuxième, il s'agit également d'une question d'âge car il est élu parlementaire très jeune. Pour le troisième, l'explication se trouve dans la nature même de sa profession de chef d'entreprise.
- 15 %, soit deux élus n'ont eu d'autres engagements que ceux confiés par les électeurs. Ils n'ont eu pour ressource financière principale que le produit de leur mandat politique.

Graphique 10 : nombre d'années cumulées de mandats électifs comparé au nombre d'années dans l'activité professionnelle



¹³⁰ La réalisation de ce graphique a pu être faite aux moyens des données recensées sur la base des déclarations des personnes intéressées et de recoupement avec des éléments obtenus localement. Les déclarations *intuitu personae* sont à considérer avec les précautions d'usage.

De même, notre enquête historiographique des parlementaires met en évidence, et cela n'est pas anodin, un fait majeur : dès une première élection, tous perdent l'exclusivité de leurs ressources financières liées à leur activité professionnelle au profit de leurs indemnités d'élus. Le temps passé à l'exercice du mandat autorise peu de cumul avec une profession dans le privé autre que par un temps partiel. Notre enquête montre que quatre des parlementaires, soit 28 %, ont gardé une activité professionnelle à temps partiel -parfois très partiel- (deux dans le secteur privé, deux dans le secteur public).

En revanche, 72 % se consacrent pleinement à leur mandat. Deux parlementaires revendiquent n'avoir jamais exercé une autre activité que celle de *faire* de la politique durant vingt-huit années consécutives et donc de *vivre* financièrement pleinement de la politique.

Toutes choses égales par ailleurs, nombre de parlementaires ont déclaré auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique, exercer une activité professionnelle même si celle-ci ne leur assurait pas les ressources financières suffisantes.

Nous avons souhaité caractériser la proportionnalité entre activité professionnelle et l'exercice de mandats politiques en recherchant si l'entrée en politique quel que soit le mandat avait une influence sur la carrière professionnelle. Aussi, l'histogramme, ci-après, démontre que la proportion d'élus nationaux qui se consacre à leur mandat est très majoritaire.

Ce choix engendre une cessation d'activité qui segmente alors clairement la société dite civile de la société dite politique, deux concepts volontiers opposés « *Historiquement confondues, elles vont progressivement se détacher l'une de l'autre, pour aujourd'hui s'opposer* »¹³¹.

A ce sujet, il est intéressant de rappeler le livre blanc de la gouvernance de l'Union Européenne qui considère que « *La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les*

¹³¹ BOMBERGER E., *La société politique contre la société civile, des années 1970 à nos jours. Le paradoxe démocratique Français*. Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Panthéon-Assas, École doctorale Georges VEDEL, Paris, 29 Novembre 2013

organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses ».

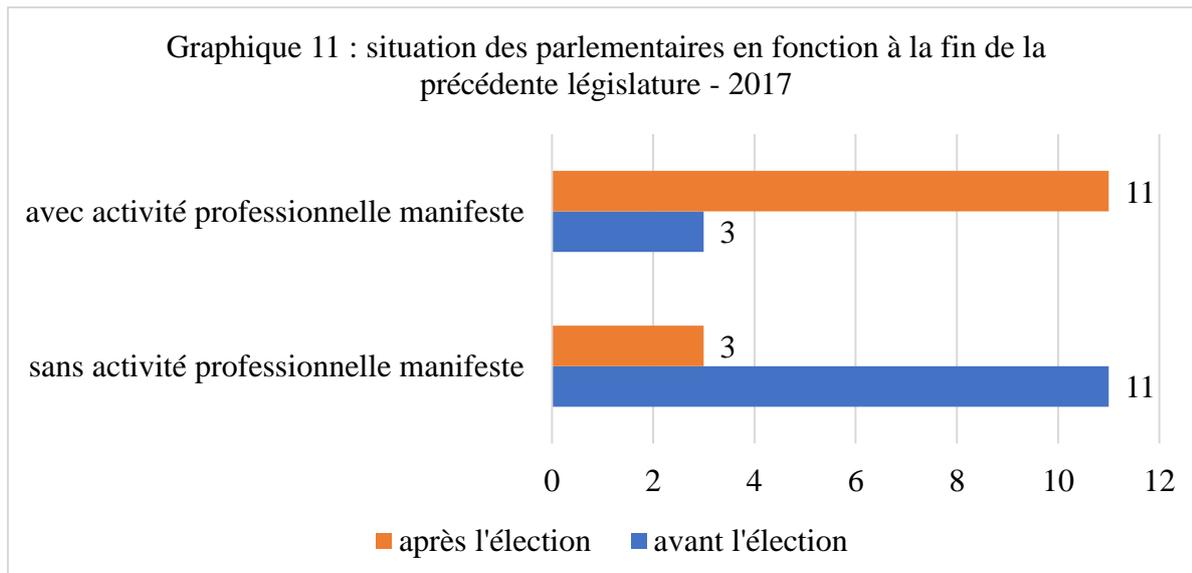
En 2002, un rapport du Conseil Economique et Social déterminait la société civile comme « *un large espace, distinct, en tout cas, de l'Etat (ainsi que des organismes qui, comme les partis politiques, concourent à l'exercice du pouvoir), espace à l'intérieur duquel les citoyens exercent des activités autonomes, collectives et structurées*". Ce rapport ajoutait que la société civile "inclurait un ensemble varié comportant notamment les partenaires sociaux, les autres organisations représentatives des milieux sociaux et économiques, les associations constituées pour la défense des grandes causes, les associations de proximité (...)»¹³². D'ailleurs, sa conclusion était ainsi libellée « *Par nature, la société n'est pas homogène : elle est diversifiée et polymorphe. Ses composantes évoluent au gré des forces qui la composent. Des intérêts souvent contradictoires, voire conflictuels, sont représentés, ce qui n'exclut pas en son sein la recherche de convergences et l'utilité d'un travail en commun* »¹³³.

Cette démarcation de l'élu avec la société civile se comprend comme une résultante de l'activité politique incontestablement dense qui nécessite une implication temporelle élevée. La prise de distance de l'emploi et le mandat renforce la dépendance politique de l'élu qui vit alors progressivement exclusivement de la politique. Ce cycle mène à une professionnalisation de nature Wébérienne.

Onze des parlementaires exercent une activité professionnelle réellement constatée ou déclarée avant leur élection au parlement et trois sont sans activité (Christian Estrosi, Collette Giuducelli, Michèle Tabarot). Cette proportion s'inverse presque symétriquement après leur élection. A noter que l'activité professionnelle s'entend à titre partiel après l'élection (Lionnel Luca, Jean Léonetti, Louis Nègre).

¹³² https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/11/10/le-conseil-economique-social-et-environnemental-expression-de-la-societe-civile_1438125_3232.html

¹³³ Ibidem



Dans le département des Alpes-Maritimes, afin de parfaire notre hypothèse de recherche, nous avons constaté deux phénomènes :

- Aucun des parlementaires n'avait repris une activité professionnelle à l'issue de ses mandats
- Seule la contrainte de la loi sur le non-cumul d'un mandat national avec un exécutif local a redistribué l'organisation du champ politique. Bien souvent, il s'est agi d'un transfert vers un autre mandat.

En définitive, expliquer la professionnalisation du métier de parlementaire par la durée de présence dans les mandats traduirait une tendance fortement développée depuis la décentralisation avec les transformations du champ politique. La professionnalisation est rarement un processus achevé « *si les élus les plus installés disposent de ressources politiques, matérielles et relationnelles pour gérer ces incertitudes économiques, celles-ci perdurent néanmoins, à des intensités variées, pour tous les mandats et tous les élus. En ce sens, les parcours des politiques sont travaillés par des tensions entre carrière politique et incertitudes économiques qui sont, même si elles prennent des degrés et des formes diverses, inhérentes à la professionnalisation politique* »¹³⁴.

En effet, la décentralisation avec ses phases successives s'est accompagnée d'une hausse du nombre d'élus et par voie de conséquence de celui des collaborateurs de cabinet institutionnalisés

¹³⁴ Opt. Cit. P.90

depuis la décennie 1980. Etienne Ollion¹³⁵, chargé de recherche au CNRS (SAGE, Université de Strasbourg), spécialiste de sociologie de l'État expose en ces termes un procédé qui se développe fortement « *Les députés actuels sont de plus en plus souvent d'anciens auxiliaires politiques, c'est-à-dire des personnes qui ont travaillé comme collaborateur parlementaire ou d'élus local, comme permanent de parti, comme membre de cabinet ministériel. De 1978 à nos jours, leur proportion à l'Assemblée passe de 14% à 33%. Les partis, et plus encore les postes de collaborateurs, sont devenus un vivier important pour le recrutement des élus* »¹³⁶.

Il nous semble intéressant d'ajouter à ce champ politique, les effets de la mutation de la politique contemporaine qui aident à comprendre la mise en œuvre d'un *système* qui façonne des parcours politiques et les critiques qui engendrent l'entre-soi de l'élite politique.

De même, Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion font un constat sans appel qui montre « *l'augmentation de la distance entre les responsables politiques et le reste de la société, à mesure que la possibilité d'accès aux positions nationales s'éloignait pour les citoyens ordinaires* »¹³⁷.

Le tableau ci-dessous établi, au terme de leur enquête menée à l'Assemblée nationale, montre le temps passé en politique, en pourcentage de la vie adulte des députés. Il établit l'existence d'une « *véritable filière* »¹³⁸. Mais, il démontre aussi que « *Pour l'ensemble des députés, la part de la vie active consacrée à la politique est passée de 46% à 67% sur cette même période. À de rares exceptions près, il faut désormais avoir été actif en politique bien plus longtemps avant d'accéder aux responsabilités nationales* »¹³⁹.

¹³⁵ OLLION E., « *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France* », Paris, Raisons d'agir, 2017, 150 p.

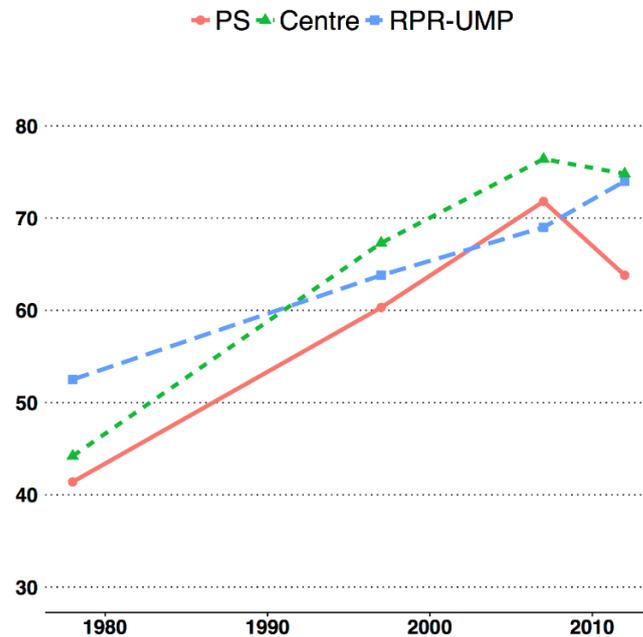
¹³⁶ <https://anouslademocratie.fr/2017/04/27/metier-depute-ou-comment-la-professionnalisation-de-la-politique-ronge-la-democratie/>

¹³⁷ Ibidem

¹³⁸ Ibidem

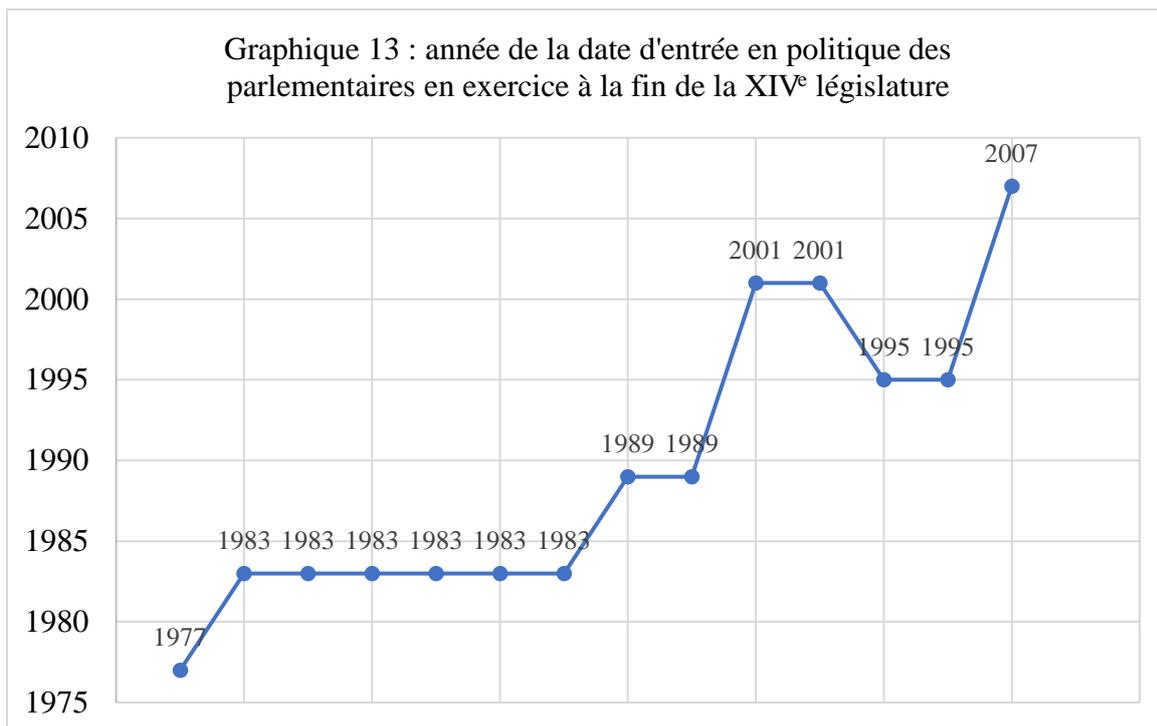
¹³⁹ Ibidem

Graphique 12 : temps passé en politique.
La durée ne cesse de croître depuis les années 1980



Ce graphique factuel démontre l'importance du temps consacré aux mandats électifs. Celle-ci est singulièrement intéressante car elle établit le lien entre un pouvoir de nature quasi clanique et contrôlé par une élite dont l'enfermement qu'il provoque aux yeux des citoyens, se traduit par son comportement dans les urnes.

Dans le département des Alpes-Maritimes, nous réalisons le tableau, ci-dessous, pour illustrer le premier engagement des parlementaires en activité avant le renouvellement de 2017. Outre la situation atypique du maire de Menton engagé depuis quarante-trois ans (depuis 1977), la majorité des parlementaires s'inscrit dans une durée de trente-sept années.

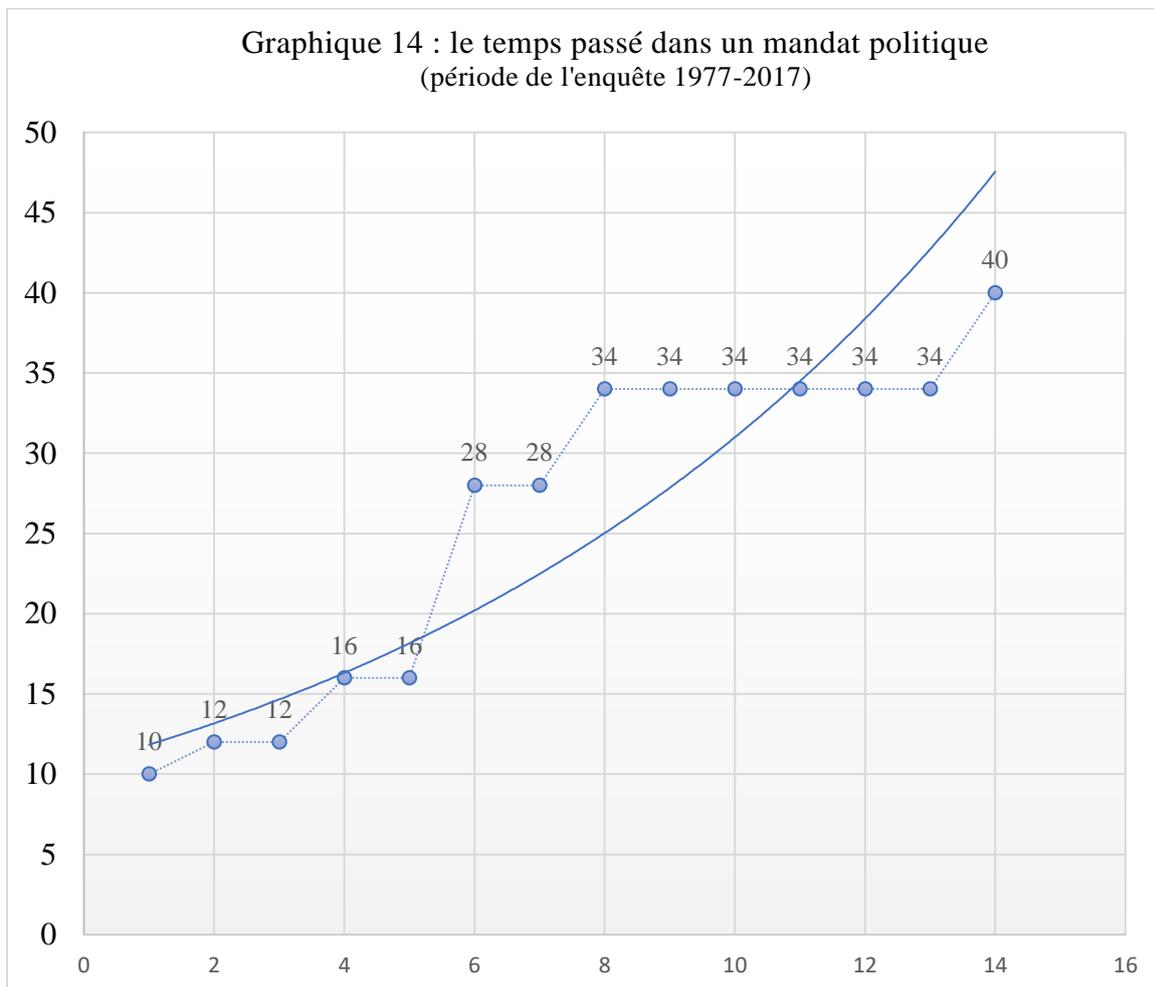


Sur les quatorze parlementaires, nous notons le taux de renouvellement élevé (43%) lors des élections municipales de 1983 alors que ce même ratio est de 14% en 1989, 1995 et 2001. A la fin de la XIV^e législature, nous constatons que l'engagement le plus ancien pour un parlementaire en exercice est sanctuarisé par Jean-Claude Guibal, qui s'engage aux élections municipales à Menton en 1977. Il est suivi par une série de nouveaux élus qui datent leur entrée dans la vie électorale en 1983.

Ainsi, cette démonstration nous conduit à mesurer le temps passé en politique pour les élus locaux qui sont parlementaires jusqu'en 2017. Nous recensons jusqu'à quarante années passées en politique. Une donnée statistique qui est supérieure à toute activité professionnelle selon le temps consacré à un métier normalisé, susceptible de produire un revenu au sens du Code des Impôts sur les Revenus¹⁴⁰, même si elle est exercée par personne interposée, et toute activité analogue exercée dans un pays étranger ou au service d'une organisation internationale ou supranationale. La vague d'élus de 1983 constitue le bloc hétérogène le plus marquant, suite au renouvellement important des édiles essentiellement dû à l'usure du personnel politique et à son inamovibilité. Les pratiques

¹⁴⁰ Article 23, § 1, 1^o, 2^o ou 4^o du CIR et art. 228 § 2 3^o ou 4^o du Code des Impôts sur les Revenus.

de « *moonlighting* »¹⁴¹ requièrent un compromis entre les ressources privées et les ressources liées à la politique.

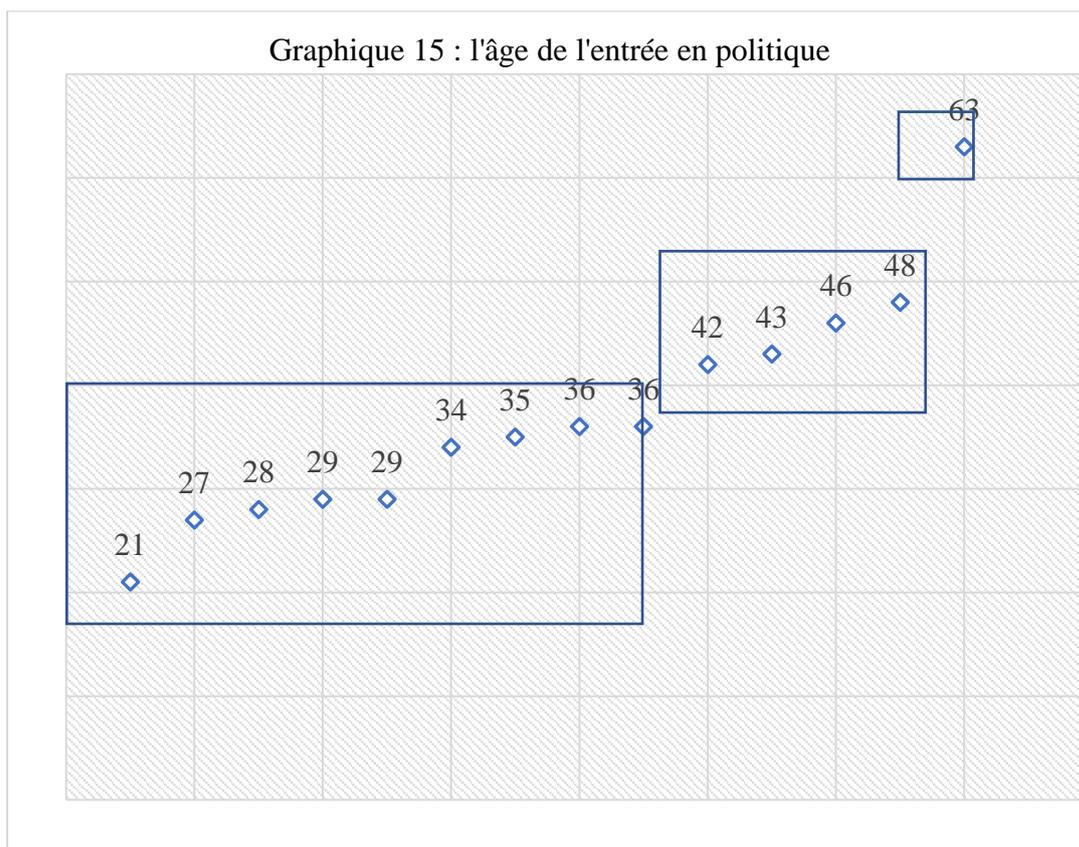


Nonobstant ce constat, notre enquête sur le temps passé en politique permet d'établir la raison principale d'une carrière professionnelle supérieure à celle de la vie électorale : l'âge de l'entrée en politique.

En effet, en 2017, seuls trois des quatorze parlementaires ont, en termes de longévité, une carrière professionnelle supérieure à celle de l'exercice d'un mandat parlementaire. Leur entrée récente dans la vie politique explique ce constat :

¹⁴¹ Littéralement : travail au noir. En fait, il s'agit de conjuguer vie électorale et professionnelle.

- Le premier, sénateur, est entré en politique tardivement a exercé pleinement sa carrière professionnelle. Durée : 9 ans.
- Le deuxième, député, débute une carrière politique à l'âge de 63 ans. Durée : 5 ans.
- Le troisième, le plus jeune député du département, élu pour la première fois en 2007. Durée : 10 ans.



Trois groupes majeurs se distinguent naturellement. Deux particularités se distinguent et sont totalement inverses avec Michèle Tabarot, élue Adjointe au Maire de la commune de Le Cannet, à l'âge de 21 ans et de Bernard Brochant élu député à l'âge de 63 ans dans un contexte politique qui ne le prédestinait pas à un mandat électif.

Il n'est pas anodin de signaler que trois parlementaires font leur entrée dans le *métier politique* pour un parcours long en amorçant leur carrière en qualité de conseiller municipal : Jean-Claude Guibal (1977), Christian Estrosi (1983), Charles Ange Ginésy (1989). Gardons un instant notre focale sur cet exemple qui n'est pas unique.

Nous constatons alors que les possibilités de cumuls jusqu'en 2017 et le poids des accords politiques locaux, autorisent une personne à être élu en basculant de mandat en mandat. Ce jeu de passerelle explique essentiellement le maintien dans le champ politique local de plusieurs personnalités, durant plus de trois décennies, sans exercer d'activité professionnelle manifeste et donc sans autre ressources financières que celles des indemnités. Être un élu rémunéré depuis deux siècles, est un « *critère qui fait de la députation une profession puisque les députés peuvent en vivre* »¹⁴².

D'ailleurs, on peut se demander si le cumul n'est pas la conséquence du faible montant de l'indemnisation des élus qui obligerait à détenir plusieurs mandats pour un minimum de ressources économiques. Vivre *pour la politique* certes, mais, en l'occurrence, vivre *de la politique* peut alors ressembler à une obligation eu égard à un statut de l'élu inadapté tant à l'entrée dans la vie électorale qu'en fin de mandat où les élus en âge d'exercer une activité professionnelle rencontrent des difficultés pour un retour à l'emploi hormis les fonctionnaires ou les élus qui ne bénéficient pas de retraite adaptée. Les pertes financières peuvent précisément justifier le parcours des élus quel que soit l'intérêt qu'ils manifestent pour « la Res publica ». La bifurcation professionnelle justifie la vulnérabilité du champ politique en raison de la dépendance aux mandats électifs. C'est ainsi que la fin de la vie d'après comme le démontrent de nombreuses études¹⁴³ coïncide avec la retraite des élus.

La fin du mandat d'un élu local ou national est donc peu organisée au point d'inciter à l'enfermement dans l'engrenage du pouvoir par le faible accompagnement des élus à l'issue de leur mandat « *Cette sortie n'est ni préparée ni accompagnée* »¹⁴⁴ souligne Rémy Le Saout, maître de conférences à l'Université de Nantes, qui précise que « *les élus se préoccupent davantage de la sortie que de l'entrée dans le mandat, ce qui en pousse certains à s'enfermer dans le mandat* ».

¹⁴² BOELAERT J., Michon S. & Ollion É., *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France* (Raisons d'Agir, 2017)

¹⁴³ DALIBERT L., « Quitter le métier politique : le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen », L'Harmattan, 2016, 230 p.

¹⁴⁴ Rapport d'information du Sénat n°642, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », par MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont

La transition professionnelle après un départ de la vie politique est rendue plus difficile pour les élus locaux que pour les élus nationaux en raison notamment de leurs ressources économiques. Les ressources financières des parlementaires et les nombreuses médiations qu'ils ont pu nouer facilitent plus aisément leur reconversion, sous réserve du respect d'un code déontologique précis et validé. Il appert également que la circulation entre les mandats et la vie professionnelle peut présenter l'avantage de faciliter le renouvellement du personnel politique. C'est pourquoi la protection des élus à la sortie du mandat n'étant pas assurée, leur profil sociologique ne s'est pas diversifié ramenant leurs fonctions électives à un nombre limité d'acteurs politiques.

Cependant, nous constatons que la longévité n'est pas spécifique aux seuls mandats parlementaires.

La décentralisation a, pour le moins, installé une pérennisation du mandat de maire qui entre également dans la sphère de la professionnalisation. Notre territoire d'enquête nous permet de le démontrer. Nous pouvons ainsi démontrer dans le paragraphe suivant comme s'articule cette mutation grâce à la décentralisation.

Section 2 : La spécificité du mandat de maire : un atout pour la longévité

Le temps passé en politique met en évidence l'utilisation des institutions décentralisées afin d'assurer le déroulement d'un parcours qui s'identifie, à s'y méprendre, à une professionnalisation méthodique du métier politique. Le professeur Gérard-François Dumont fait remarquer la nécessité de la durée du mandat de maire « *L'expérience prouve qu'un maire qui veut développer sa commune, y améliorer durablement les infrastructures, y stimuler le tissu associatif ne peut y parvenir suffisamment qu'après plusieurs mandats consécutifs ; il doit donc être élu au moins deux fois, soit pouvoir diriger pendant au moins 18 ans* »¹⁴⁵.

Le chercheur Éric Kerrouche a rappelé, lors de la table ronde du 12 avril 2018 organisée au Sénat, la déficiente diversité de la sociologie des élus locaux : « *Tout le monde n'a pas vocation à être*

¹⁴⁵ DUMONT G-F, https://www.diploweb.com/spip.php?page=imprimer&id_article=1924

élu local. Il existe des critères locaux, formels et informels, de présélection. Ils tiennent notamment à la notoriété d'une personne, à son implantation locale et à sa place au sein d'une collectivité.

Tout le monde n'a pas la même chance d'être repéré. Il apparaît de manière très nette que la sélection a des conséquences sur la population des élus locaux. Tout le monde n'a pas la même possibilité, ni la même chance d'être élu.

Certaines qualités professionnelles ou personnelles sont plus propices à la reconnaissance. La sociologie des élus locaux en France est particulière, comme l'est la sociologie des élus dans toutes les démocraties représentatives. Ce constat sous-entend que si des mesures juridiques sont prises, elles devront également être correctives : aujourd'hui, une partie de la population n'est pas en situation d'être élue »¹⁴⁶.

Nous citons ce rapport dans lequel nous trouvons une vaste série d'indicateurs statistiques qui caractérise les élus locaux et leur perception. Par exemple, répondant à une enquête sur le cumul des mandats, les élus locaux portent un jugement favorable à hauteur de 73,95%. Ce résultat très affirmé se complète avec les réponses à la question suivante reprise dans le tableau ci-dessous.

C Selon vous, dans les relations entre élus locaux et citoyens, cette réforme se traduit par davantage de :

	Tout à fait d'accord		Plutôt d'accord		Ni d'accord, ni en désaccord		Pas d'accord		Pas du tout d'accord		Ne se prononce pas	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Proximité	1150	13,75%	2232	26,69%	1876	22,43%	1711	20,46%	1051	12,57%	343	4,10%
Lisibilité	1284	15,44%	2736	32,91%	1674	20,13%	1445	17,38%	818	9,84%	357	4,29%
Disponibilité	1512	18,17%	2678	32,18%	1685	20,25%	1345	16,16%	746	8,97%	355	4,27%

Tableau 16 : relations élus – citoyens, rapport parlementaire.

Ainsi, nous constatons que le critère de la proximité est jugé positif à hauteur de 40% bien que le même ratio soit jugé négativement à hauteur de 33%.

La professionnalisation du politique n'emprunte pas toujours la même trajectoire. Outre le fait que son imprégnation vers le mandat exécutif local soit de plus en plus lisible du fait de la

¹⁴⁶ Rapport d'information n° 642 (2017-2018) de MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », juillet 2018.

technicisation des mandats, la reconnaissance du droit à être rémunéré pour permettre l'exercice d'une activité, est acquise et implique de fait la renonciation au principe du bénévolat ancré dans l'héritage du mayorat.

La décentralisation, renouvelée par les lois sur l'intercommunalité à plusieurs reprises depuis 1982, a généré une technicisation forte du mandat de maire et requière une connaissance importante dans divers domaines. Si 96,63 % des maires déclarent n'avoir jamais bénéficié d'un congé pour le suivi d'une formation, il faudrait, selon eux répondre aux attentes suivantes :

	Oui		Non	
	Nb	%	Nb	%
Accroître la durée du congé pour le suivi d'une formation aux fonctions d'élus locaux	5 007	70,50%	2 095	29,50%
Mieux rembourser les frais ou pertes de revenus afférents à une formation d'élus locaux	5 638	78,62%	1 533	21,38%
Mieux adapter les formations aux fonctions d'élus locaux	6 381	87,97%	873	12,03%

Tableau 17 : relations élus-citoyens, rapport parlementaire bis

L'évolution vers les intercommunalités est venue renforcer cette nécessité de technicisation développant encore l'idée d'un métier assimilé à une activité de type professionnelle. Le tableau publié dans l'enquête précitée, précise que la notion de la connaissance professionnelle est cependant réduite en raison d'un personnel plus nombreux et souvent plus qualifié au sein des conseils communautaires ou métropoles.

Concernant la composition du corpus des élus locaux, nous avons identifié trois profils différents issus des élections municipales de 2014¹⁴⁷, sur notre territoire de recherche. L'association départementale des maires des Alpes-Maritimes a identifié la physionomie des maires et son évolution qui nous conduit à rechercher si une tendance peut se dégager pour la mandature 2008-2014. D'ores et déjà, la situation du président de l'association donne un aperçu. Elu maire pour la première fois en 1971, d'une commune de 6000 habitants, il totalise en 2020, quarante-neuf années

¹⁴⁷ L'analyse des données suite aux élections municipales de 2020, ne sont pas encore disponibles au sein de l'ADM06

de mayorat ! Il est également conseiller général depuis 1994 soit vingt-six ans en 2020. L' élu possède à son crédit une élection sans discontinuer, sous l' étiquette DVD, laissant toujours une large part à la société civile. De même, il est le seul candidat sortant à réussir la performance de se présenter sans concurrent.

Honoré Colomas, Président de l' association départementale des maires a précisé lors de notre entretien « *Les difficultés administratives, l' isolement face aux services de l' Etat et les recettes insuffisantes conduisent les élus des communes rurales à ne pas se représenter. Le temps nécessaire à l' exercice des fonctions de Maire est très lourd sans bénéficier de l' expertise de fonctionnaires territoriaux aux compétences adaptées* ».

Dans le rapport sénatorial précité, l' évaluation du temps hebdomadaire consacré aux mandats confirme cette situation constatée par le Président de l' ADM06. Elle se répartie comme suit :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Plus de 35 heures	2 036	26,53%
Entre 25 et 35 heures	1 654	21,55%
Entre 15 et 25 heures	1 745	22,74%
Entre 5 et 15 heures	1 606	20,93%
Moins de 5 heures	634	8,26%

Tableau 18 : relations élus-citoyens, rapport parlementaire, ter

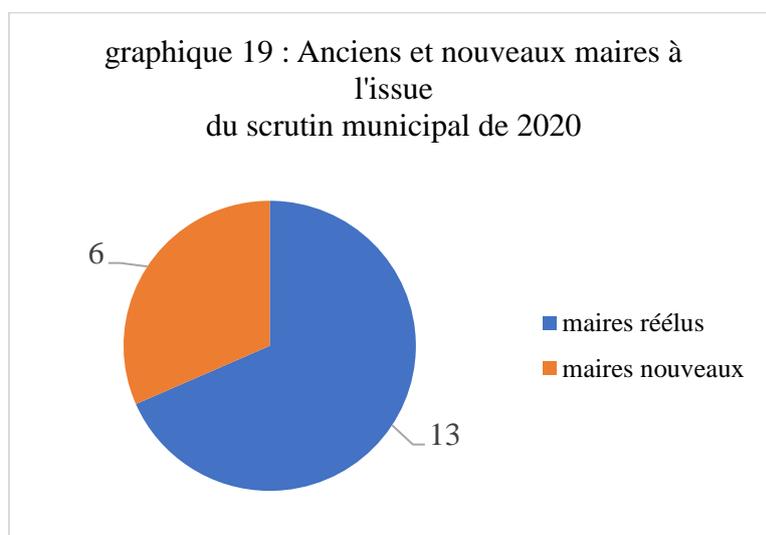
Dans le cadre de notre enquête sur les maires de ce périmètre géographique, nous notons qu' à l' issue du scrutin de 2008, la durée moyenne des maires en exercice était de 27,73 années. Bien qu' une évolution significative de la durabilité soit palpable, la longévité pourrait rester une constante par le biais du « *système* » qui entoure la fonction d' élu local détenteur d' un exécutif.

Notre diagnostic sur les empreintes de la longévité nous conduit à établir quatre périodes. En prenant du recul sur la durée du mandat des maires nous schématisons ainsi la durée du mandat de maire par tranche de dix années avec une fin théorique en 2020 :

- Un certain renouvellement s'est opéré au scrutin de 2014. En effet, à la fin de leur mandat en 2020, 43% des maires ont été en fonction depuis moins de dix ans.
- 31% des maires ont mené leur mandat depuis au moins vingt ans
- 26% des maires sont restés en poste plus de vingt ans ; donnée moyenne observée à la fin de la mandature 2008-2014.

Au scrutin municipal de 2014, trente-quatre maires ne se représentaient pas soit 21% alors qu'ils étaient 12% en 2008. Le président de l'association départementale des maires précise à la fin de notre entretien individualisé « *Faut-il interpréter cette tendance comme une crise des vocations ? La fonction est en tout cas de plus en plus complexe et les marges de manœuvre de plus en plus réduites* ».

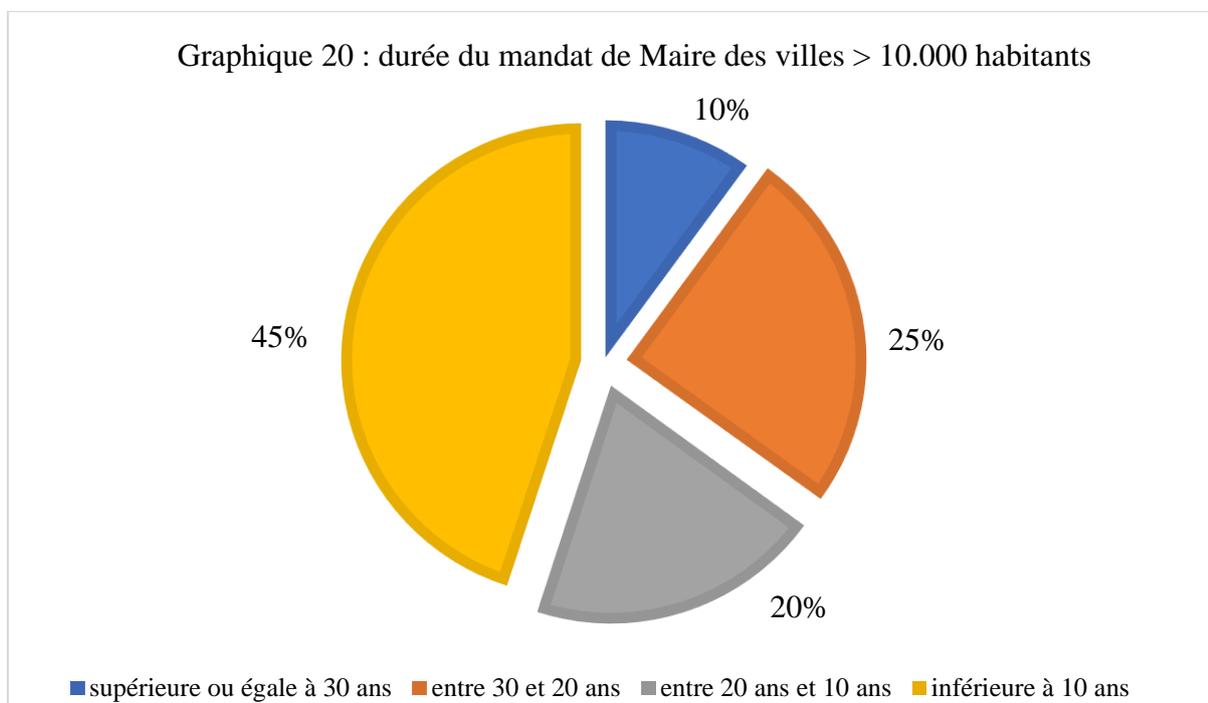
En revanche en 2020, nous constatons une forte stabilité lors du scrutin municipal dans les communes de plus 10 000 habitants du département. Le graphe ci-dessous illustre deux ratios essentiels.



Ainsi, à l'issue des élections municipales de 2020, 68% des maires sont reconduits dans leur missions jusqu'en 2026 et 32% sont de nouveaux élus. Sur les dix-neuf communes de plus de dix milles habitants (recensement 2020), treize maires sont réélus, cinq sont battus, et seul un maire ne se représentait pas.

Nous cherché à compléter notre analyse en ciblant les villes de plus 10.000 habitants et de construire le même schéma dans le but de comparer la durée du mandat de maire.

Nous observons des proportions identiques pour des mandats de courtes durées inférieures à dix ans. Au-delà, le temps passé dans la fonction de maire semble moins aisé dans les communes de moins de 10.000 habitants. Le poids de la complexité de la tâche et les plus faibles moyens financiers et humains pèsent beaucoup selon le Président de l'Association départementale des Maires ruraux.



30% des maires des communes de plus de 10.000 habitants auront, à la fin de la mandature en en 2020, effectué à minima, 20 ans de mandats de maire. Parallèlement, 20% des maires ont abandonné leur mandat, contraints par la loi sur le cumul des mandats. Décision, qu'ils n'auraient pas prise spontanément selon leurs propres témoignages. Nous mesurons au cours de notre enquête que « *l'entrepreneur politique* » agit par capitalisation.

Le marché concurrentiel trouve en écho de « *l'entreprise politique* » des stratégies municipales qui expliquent la personnalisation du pouvoir local et l'arrivée d'un mayorat gestionnaire,

bâtitteur et autre. Cette vision économique du mandat d'élu local explicite les composantes du personnel politique.

Il faut tenir compte d'un autre paramètre pour expliquer la longévité dans la vie électorale qui consiste à utiliser les possibilités qu'offre la loi. Le cumul a autant une valeur d'assise électorale qu'il n'est un refuge en cas d'échec électoral. Outre le cumul, l'utilisation des passerelles entre les mandats mérite d'être étudiée afin de mesurer l'importance des trajectoires des élus et leur enracinement dans leur terre électorale.

Section 3 : Les passerelles et le cumul des mandats

A ce stade de notre enquête, il apparaît pertinent de rechercher le lien entre la sortie de la case « *réalité* » ou pour reprendre les propos de Michèle Delaunay « *Perdre tout pied dans la réalité, n'avoir plus le sens commun* »¹⁴⁸ et le plan de carrière des élus. Ou se situe le niveau pré et/ou post électoral ?

En nous intéressant au couple parlementaire-maire, nous avons noté qu'il existe une « *potentialité* » de perdurer *pour* vivre *de* la politique :

- La première méthode consiste à se positionner sur plusieurs mandats dès le lendemain de la première élection. Celle-ci consiste à cumuler le plus rapidement possible deux mandats pleinement utilisés. A ce titre, l'Acte I de la décentralisation a étendu les moyens d'y parvenir.
- La seconde méthode consiste à cumuler dans la durée, tous les mandats acquis. Ces deux facultés sont favorisées par les partis politiques tant pour des raisons financières que tacticiennes dans le champ légal des lois de la République.

Cette multi-capacité à détenir des mandats a pour corollaire un éloignement du citoyen qui, en raison de la charge de travail et des nombreuses représentations publiques engendrées par les

¹⁴⁸ DELAUNAY M., « *Le tunnel, ou comment faire carrière sans mettre un pied dans la vraie vie* », publié le 13 septembre 2014. [Consulté le 25 septembre 2014] <https://www.michele-delaunay.net/blog/le-tunnel-ou-comment-faire-carriere-sans-mettre-un-pied-dans-la-vraie-vie>

divers mandats, rencontre fréquemment les mêmes visages quelle que soit l'institution dans laquelle siège l' élu.

Nous avons déjà démontré que l'enracinement des élus tend à professionnaliser les mandats locaux. Or, cette exception française serait inimaginable au Canada dont le système politico-administratif est compartimenté en trois blocs¹⁴⁹. En France, le système favorise ces passerelles soit pour consolider le pouvoir politique soit pour repositionner, en situation d'attente, les anciens élus.

Le parlement européen est, pour l'heure, un exemple éloquent pour de nombreux anciens ministres. Dans le département des Alpes-Maritimes, nous pouvons éclairer cette notion avec la situation de Gaston Franco qui démissionna de son siège de conseiller général en novembre 2008 au profit d'un poste contractuel en la mairie de Nice, dans l'attente des élections européennes de 2009 puis des élections régionales de 2010.

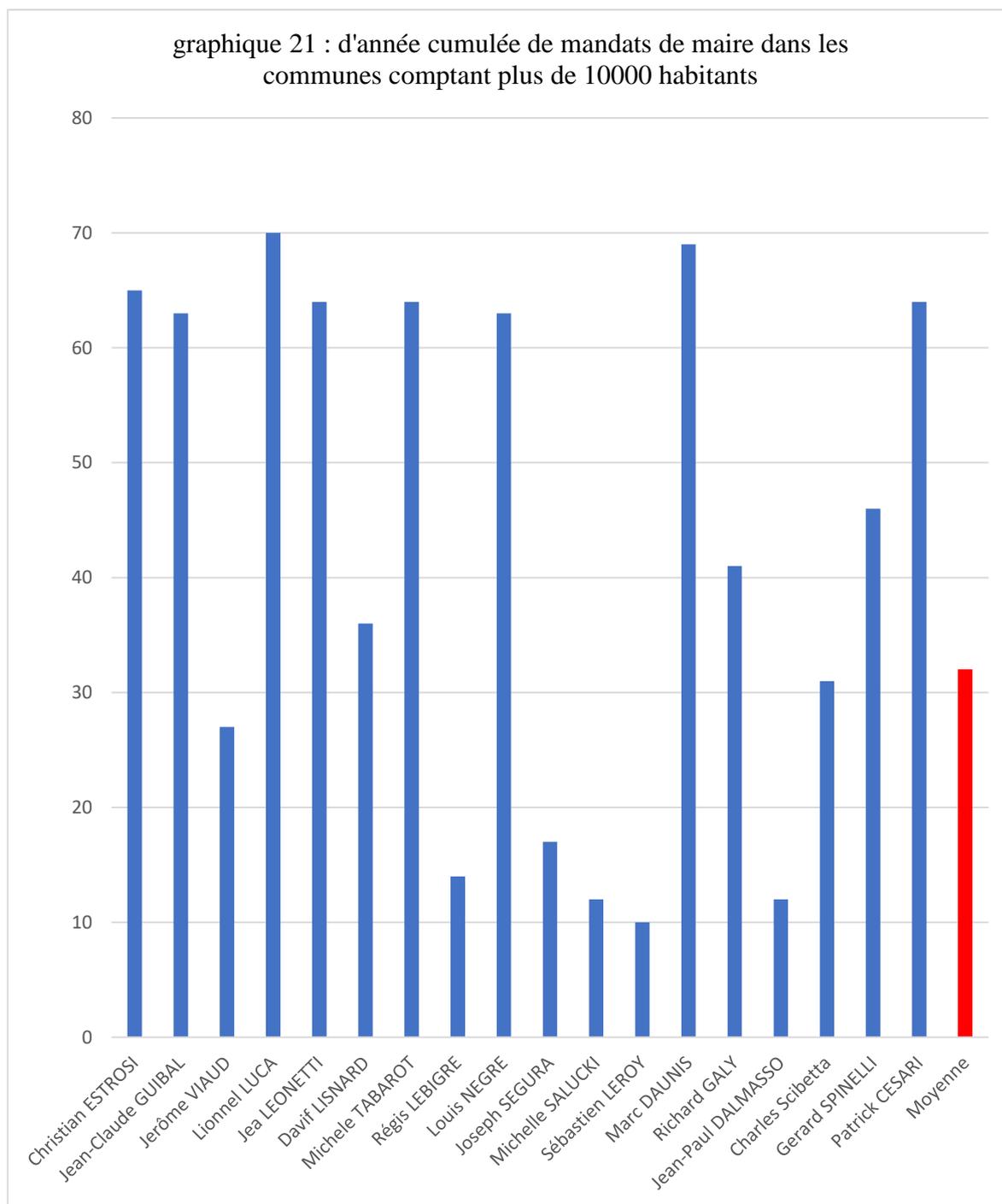
Notre enquête nous conduit à décortiquer le parcours politique des Maires des villes de plus de 10.000 habitants. Nous avons recensé l'ensemble des mandats qu'ils ont détenu en 2017 (année de référence, au moment de notre recherche, en raison de la première application de la loi sur le cumul des mandats).

Nos travaux prennent également en considération les exécutifs intercommunaux à savoir les présidences ou les vice-présidences. De cette prospection qui concerne dix-neuf maires des villes de plus de 10.000 habitants, il ressort que l'empilement de tous les mandats détenus par les maires représente en moyenne de 37,95 années.

Nous avons transcrit le temps passé dans les mandats électifs au moyen de l'histogramme ci-après :

¹⁴⁹ Télescope, La gouvernance multiniveau, revue d'analyse comparée en administration publique, vol.19, n°1 - 2013

graphique 21 : d'année cumulée de mandats de maire dans les communes comptant plus de 10000 habitants



Cette recherche nous éclaire en deux points :

- 1- La durée moyenne d'exercice des mandats cumulés approche les trente-huit années. Cinq maires totalisent une durée supérieure à soixante années de mandats soit 26,3 %.

Neuf maires se situent sous la moyenne en raison notamment de l'élection de cinq nouveaux maires élus en 2014. Quatre maires se situent entre la moyenne et un minimum de quinze années de mandats cumulés soit 47,36 %.

2- Le repositionnement des élus sur d'autres mandats fonctionne donc pleinement. L'analyse rappelle l'enquête menée par Jean-Luc Touly pour lequel « *se recaser est devenu un exercice permanent, une véritable obsession chez les politiques, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'entreprises publiques ou privées* »¹⁵⁰. Ces travaux menés avec Roger Lenglet portent essentiellement sur les hauts fonctionnaires, dirigeants d'entreprises publiques ou privées mais ils intéressent également les *perdants* du suffrage universel en attente d'un futur mandat « *pourquoi pas d'autres échéances électorales [...] c'est du recyclage d'élus* »¹⁵¹.

A ce stade de notre enquête, nous avons ensuite décomposé les trajectoires des maires au regard de sept mandats locaux ou de parlementaires¹⁵² afin d'illustrer avec détail dans le schéma, ci-dessous, les parcours cumulés des dix-neuf maires des villes de plus de 10.000 habitants de notre espace géographique azuréen. L'année de référence en fin de mandat reste toujours l'année d'application ultime de la loi sur le non cumul des mandats eu égard à la loi¹⁵³ donc aux scrutins de 2017.

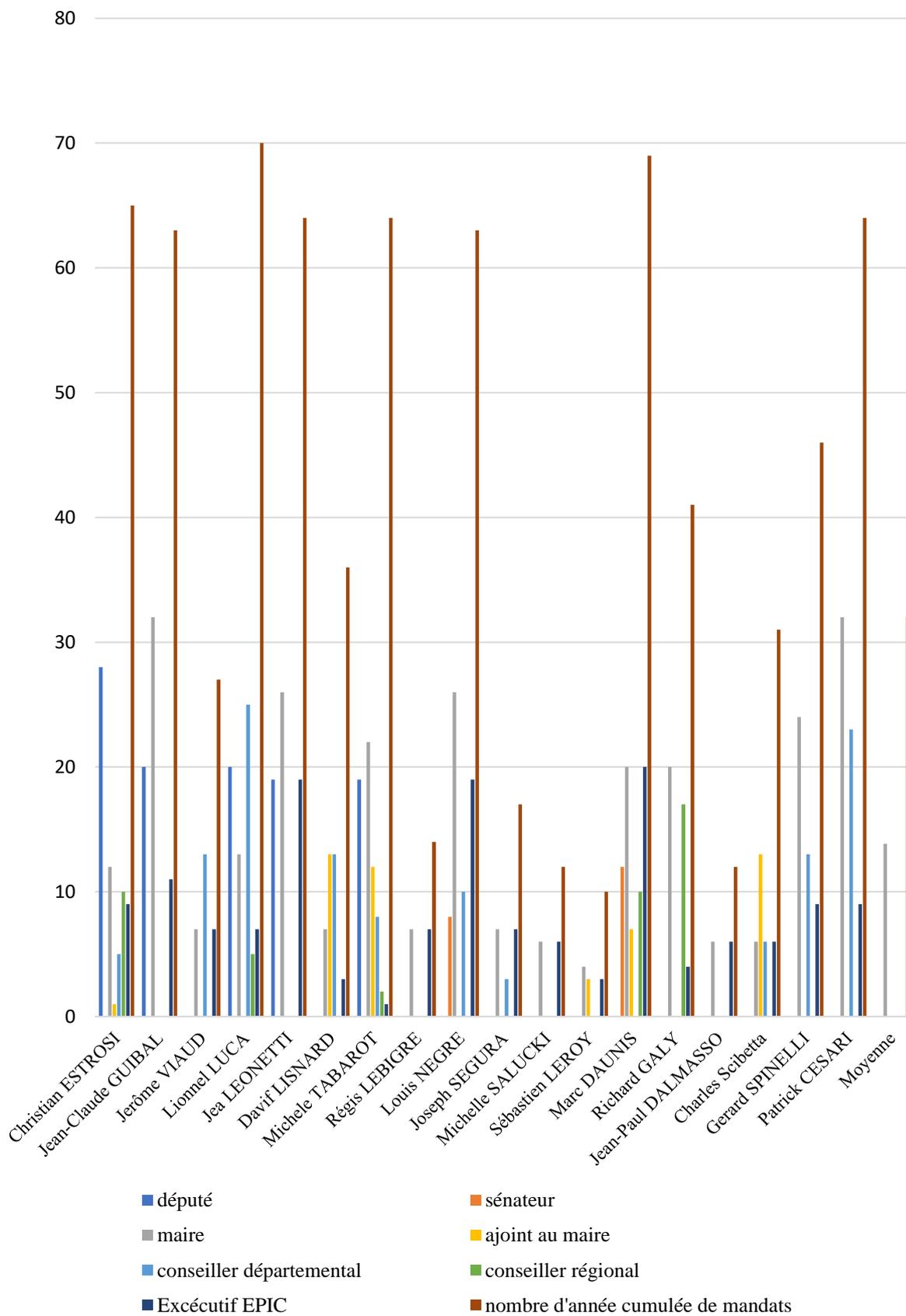
¹⁵⁰ LENGLET F. et TOULY J-L, *Les recasés de la République*, éditions First, Paris, 2015

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Maire, conseiller départemental, conseiller régional, député, sénateur, conseiller communautaire, député européen.

¹⁵³ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et loi ordinaire n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

graphique 22 : Parcours cumulés des élus locaux

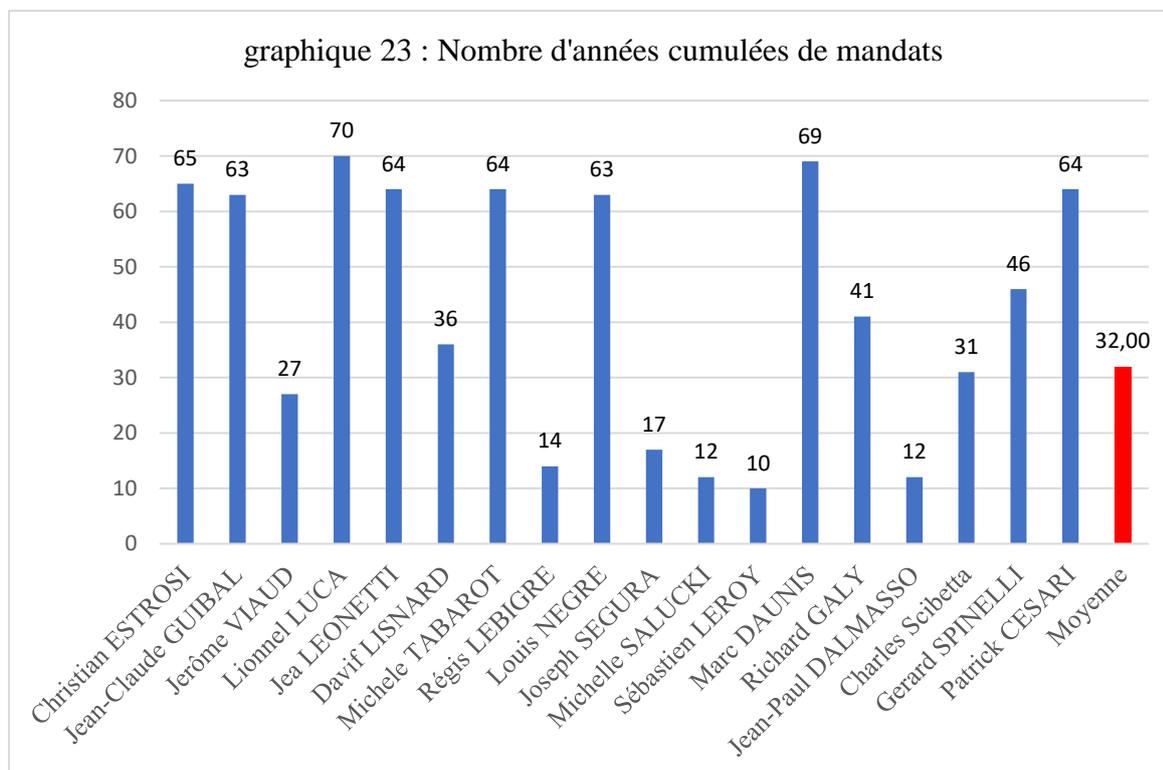


Ce graphique détaillé selon le prisme des mandats détenus, nous documente de ce fait précisément en 5 points :

- 1- Tous les maires sont de fait membres des exécutifs de leur intercommunalité. C'est la loi qui fixe cette règle.
- 2- Dix maires ont exercé ou exercent un mandat de conseiller départemental soit 52,63%.
- 3- Cinq maires ont exercé ou exercent un mandat de conseiller régional soit 26 %.
- 4- Six maires ont été adjoints au maire.
- 5- Cinq maires sont ou ont été parlementaires soit 35%.

Notons qu'un Maire a fréquenté toutes les assemblées : parlement européen, parlement français, conseil départemental, conseil régional et mairie. Il s'agit de Gaston Franco.

De manière synthétique, le graphique, ci-dessous, nous enseigne que le nombre d'années de tous les mandats cumulés des élus du département des Alpes-Maritimes oscille entre 10 et 70 ans ayant ainsi une moyenne de 32,50 années de mandats (valeur de référence : année 2020, veille du renouvellement ses conseils municipaux, communautaires, départementaux et régionaux).



Ce travail conduit à un premier constat : le non renouvellement des élus. Le système politique issu de la décentralisation commanderait ainsi intrinsèquement à reproduire assez aisément une classe politique dans son propre entre-soi par l'intercession des partis politiques.

Le sujet conduit nécessairement à s'intéresser à nouveau au cumul des mandats sous un angle territorial. Pour évaluer ce qui est une des premières conséquences de la décentralisation, nous retiendrons trois types d'argumentaires :

- La plus fréquemment discutée est celui du verrouillage des mandats qui conduit à la fabrication d'une élite politique pas toujours représentative des citoyens. Nous compléterons cette position dans le chapitre suivant sur le mécanisme de la sélection de l'entrée en politique.
- Ensuite, nous savons disposer de 29 séquences différentes de cumuls possibles jusque 2017 « *Si l'on considère qu'un député peut être au choix soit membre d'un conseil municipal, maire-adjoint, maire, conseiller général, vice-président ou président d'un conseil général, membre, vice-président ou président d'un conseil régional et vice-président ou président d'un EPCI (Communauté d'agglomération ou de communes), on dispose de 29 séquences de cumul* »¹⁵⁴.
- Enfin, la sélection du personnel politique ouvre le débat de la diversité et de la représentativité du personnel politique qui n'a de garantie de ressources économiques que par le fait de pouvoir s'installer durablement dans le paysage politique sauf à appartenir au secteur public voire éventuellement à une profession libérale en vue d'une reconversion. Cette situation concerne précisément le statut de l' élu que nous aborderons ultérieurement.

N'aurait-il pas été plus utile de s'interroger sur l'opportunité et la compatibilité de l'exercice de plusieurs mandats pour éviter le risque de féodalisme déjà dénoncé lors des débats de 1981 plutôt que de devoir limiter le cumul de mandats lancé dès la première loi de décentralisation ? Le premier acte de la décentralisation de la loi Defferre du 2 mars 1982 a explicité la nécessité des limites législatives relatives au cumul des mandats pour une même personne. Cette question s'est concrétisée dans la loi organique du 30 décembre 1985, qui a modifié l'article L.O.141 du code

¹⁵⁴ ROUBAN L., « *Les électors politiques : le cumul des mandats et le travail parlementaire* », [rapport de recherche] Centre de recherches politiques de Science Po, Paris, 2012, pp. 7 (hal-00973104).

électoral¹⁵⁵ posant le principe d'incompatibilité du mandat de député avec l'exercice de plus d'une fonction élective locale ou d'un mandat électoral.

La norme législative offre donc la possibilité d'exercer plusieurs mandats avec l'écueil de composer une élite politique locale toujours plus fermée car tentée de se protéger de l'arrivée d'un nouveau personnel estimé trop indépendant.

L'ensemble des actes de décentralisation a pour le moins donné naissance à plus de 40.000 élus supplémentaires (conseillers régionaux, conseillers communautaires). Les projets de loi engagés en 2018 par le gouvernement tendaient à réduire le nombre de mandats des parlementaires et des maires de 30%.

Ce projet a avorté en raison d'un blocage préalable au sénat et du départ précipité du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, en charge de ce dossier, François Bayrou. Notons que la limitation du cumul dans le temps est le thème le plus discuté car il est ressenti comme une atteinte à l'organisation politique locale installée dans une pratique relativement verrouillée depuis 1982.

Cette tentative de réduction du nombre des élus est née du rejet d'un système politique poussé à l'extrême qui tendrait à importuner le citoyen. Elle a un relent de populisme patrimonial, exprimé dans le cadre d'un régime démocratique en raison de son esprit contestataire, disqualifiant les représentants politiques.

Nonobstant, ce populisme possède ses Chefs politiques connus sous les noms de Marine Le Pen ou de Jean-Luc Mélenchon. Mais, ne faut-il pas aussi adjoindre Emmanuel Macron, issu de l'élite financière qui annonce dans son programme de campagne une série de propositions sur fond de crise de la représentation comme : « *Demain, tous nos concitoyens de bonne volonté doivent pouvoir accéder à des fonctions politiques ou administratives, selon leurs compétences et leur implication. Les partis politiques gagneront à renouveler leurs candidats. Nous instaurerons le non-cumul des mandats dans le temps. On ne pourra exercer plus de trois mandats identiques*

¹⁵⁵ Article LO141 modifié par LOI organique n°2013-402 du 17 mai 2013 - art. 1 « *Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du présent livre* ».

successifs [...] Nous réduirons le nombre de parlementaires au Sénat comme à l'Assemblée nationale »¹⁵⁶ ?

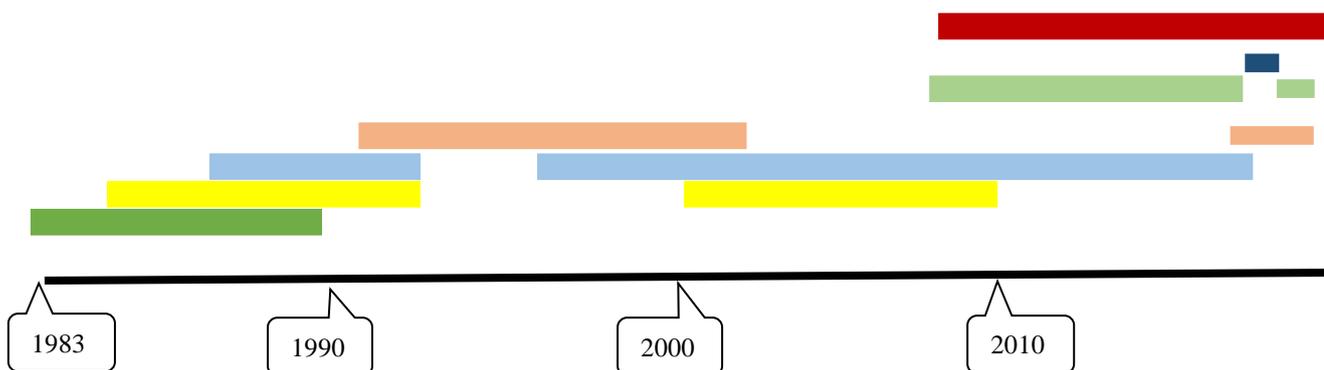
Ce projet a été dénoncé par les oppositions de droite et de gauche habituelles estimant qu'il pourrait engendrer un effet indirect d'éloignement supplémentaire entre représentants et représentés. La vocation pourrait ne plus être la base fondatrice de l'engagement en politique mais, au contraire, de confirmer l'opportunité pour les structures politiques de rétablir un pouvoir central. Le parti présente ses candidats au mépris du choix des citoyens, sujet que nous développerons dans la deuxième partie de notre thèse.

A ce stade de notre analyse, il est intéressant de démontrer comment l'Acte I de la décentralisation et l'émergence des intercommunalités qui a suivi, ont favorisé la « *carriérisation* » du personnel politique en favorisant les passerelles entre les mandats.

Le passage d'un « *loisir de convictions* » à un métier politique au même titre qu'un emploi se mesure et prend corps dans les deux frises chronologiques que nous matérialisons ci-dessous. Elles caractérisent le parcours d'individus aux antécédents antinomiques qui s'engagent et perdurent dans l'univers politique.

Illustration 18 : la frise chronologique d'une carrière politique établie dans la durée entre 1983 et 2018 : Christian Estrosi

¹⁵⁶ Le programme d'Emmanuel Macron concernant la vie politique et la vie publique, « *Je veux remettre les français au cœur de la vie politique* », [consulté le 25 novembre 2016]
<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>



Graphique 24 : Frise chronologique 1983 - 2021

■	Président d'un EPCI depuis 2008
■	Premier adjoint au maire 2016-2017
■	Maire 2008 – 2016 et depuis 2017
■	Conseiller régional 1992 – 2002 et depuis 2015
■	Député 1988 – 1993 puis 1997 – 2016
■	Conseiller départemental 1985 -1993 puis 2001 - 2009
■	Conseiller municipal 1983 - 1990

Cette frise (qui fait honneur à un engagement politique fort et un dévouement constant à la Res Publica) démontre qu'il est possible qu'un élu puisse, durant 34 années, vivre *pour* et *de* la politique au moyen de sept mandats électifs différents. Cette situation est le miroir de cette citation de Balzac « *Mais faites-moi l'honneur de croire que je suis assez calculateur pour toujours me donner la conscience nécessaire à mon état* »¹⁵⁷.

Une lecture interprétative nous explique quatre orientations politiques primaires :

- Durant sept années l'élu a exercé un mandat, celui de conseiller municipal puis celui de conseiller régional, dix ans plus tard.
- Durant trente-cinq années, l'élu a exercé au moins deux mandats simultanés parmi ceux de conseiller municipal, départemental ou régional ou de parlementaire.
- Durant quatorze années, l'élu a exercé trois mandats simultanés parmi ceux de conseiller municipal, départemental, régional, maire, président d'une intercommunalité et de parlementaire.

¹⁵⁷ De BALZAC H., Œuvres complètes, Arvensa éditions, Paris, 3 janv. 2014, pp 2071.

- Durant deux années l'élue a exercé quatre mandats simultanés parmi ceux de conseiller départemental, maire, député et président d'un EPCI.

Une autre lecture de ce même graphique permet de comprendre comment, dans le temps, il est possible de durer en utilisant l'arsenal normatif en vigueur. A l'actif du parcours de cet élu, nous recensons cinq institutions différentes (ville, département, région, parlement, établissement public de coopération intercommunale) et neuf fonctions différentes (conseiller municipal, maire, premier adjoint, conseiller départemental, président du conseil départemental, conseiller régional, président du conseil régional, député et président d'une intercommunalité). Nous n'avons pas mentionné sur cette frise la période entre 2005 et 2010 durant laquelle l'élue a siégé au Conseil des ministres.

Nous observons tant la verticalité que l'anticipation, l'intuition que le professionnalisme. Depuis 1983, l'élue vit *pour* la politique. Il possède à son crédit, selon ses amis, un sens politique élevé et anticipatoire. Son empathie et son charisme lui permettent bon nombre de combinaisons parfois improbables mais toujours réussies.

En effet, la notoriété qu'il acquière dès l'âge de 19 ans le place au cœur des projecteurs qui intéressent le personnel politique avisé. Les circonstances le plongent très vite dans le milieu politique dont il n'est pas issu. Rapidement son esprit inspiré et intuitif fondent ce que nous pouvons dénommer une carrière politique.

Il connaît tous les mandats, toutes les institutions du pouvoir, tous les arcanes du pouvoir. Il a évolué de mandat en mandat, d'institution en institution. Il est le premier du département des Alpes-Maritimes, après le vote de la loi sur le cumul des mandats à décider de se recentrer sur ses mandats locaux et à abandonner son siège de député. Cette décision anticipée a, un temps, étonné le microcosme politique et surpris les citoyens qui se sont sentis dépossédés pour les uns, trahis pour les autres.

Il nous semble utile, à ce stade de la recherche qui fixe le prisme sur la durée, de distinguer en termes succincts le professionnalisme de la professionnalisation.

Il quitte son mandat de maire pour assumer la présidence du conseil régional Provence Alpes-Côte d'Azur, institution prospère en termes de ressources et de moyens financiers. Cette stratégie n'est pas toujours comprise ou acceptée. Elle vaut des commentaires forts engagés parmi lesquels :

« Il s'est présenté à la région par devoir et par volonté de mettre en place un certain nombre de réformes. Nous sommes à la fin d'un cycle politique avec l'élection de M. Macron. Il a fait le choix courageux de le soutenir. Il s'était promis que le FN ne serait pas en tête dans sa région, ni à Nice. Tous ces objectifs sont remplis, il convient de faire le choix du cœur, celui de la ville de Nice »¹⁵⁸.

« Il nous lâche, pour poursuivre sa carrière ailleurs, qui après lui peut assurer le mandat de maire ? »¹⁵⁹.

« C'est un faux départ, une décision sans surprise. [...] devenant premier-adjoint de son propre successeur, on voit bien quelles vont être les marges de manœuvre du nouveau maire [...] : nulles »¹⁶⁰.

« Il a un tel poids politique qu'il est incontesté et personne n'ose s'opposer à lui « Mano a Mano » ; De même personne n'ose lui dire que les passages de mandats à mandats ne sont pas compris des électeurs. Ce jeu : c'est de l'ancienne politique pour durer »¹⁶¹.

« Un invraisemblable détournement de la loi sur le cumul des mandats »¹⁶².

« Une démission illusoire »¹⁶³.

« Un incroyable scénario qui a permis de dupliquer, à l'échelle d'une ville, ce que Poutine et Medvedev ont fait à l'échelle d'un pays »¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Déclaration d'Anthony Borré, directeur de cabinet de Christian Estrosi, Le Monde, édition du 8 mai 2017.

¹⁵⁹ Déclaration d'un militant LR réagissant à la lecture de l'article paru dans Le Monde précité.

¹⁶⁰ Déclaration de Patrick Allemand, opposant PS au conseil municipal de Nice faisant suite à l'annonce de l'édile de quitter son fauteuil de maire pour un autre exécutif sur une radio de France Bleue le 1^{er} juin 2016 diffusée à 21h55

¹⁶¹ Ibidem

¹⁶² Réaction d'un opposant au conseil municipal de Nice, le 13 juin 2016, Olivier Bettatti, divers droite.

¹⁶³ Réaction d'une opposante au conseil municipal de Nice, Marie-Christine Arnautu, FN, le 13 juin 2016,

¹⁶⁴ Réaction d'une opposante au conseil municipal de Nice, Patrick Allemand, PS, le 13 juin 2016.

Notre connaissance des élus du département des Alpes-Maritimes nous incite à penser que la notabilité et le charisme de Christian Estrosi, Maire de Nice et Président de la métropole Nice Côte d'azur, Président délégué de la Région Sud Provence Alpes-Côte d'Azur ont autorisé ces trajectoires variées car la réussite de ces passerelles électives n'est pas une évidence pour tous.

Des hypothèses non exhaustives sont attachées à ce mode d'existence politique :

- Soit nous considérons qu'il s'agit d'un fait de progression « naturelle » qui s'articule autour des responsabilités toujours plus élevées au fur et à mesure que l' élu conquiert ses mandats du local vers le national. Cette ascension est à mettre au profit d'une notabilité reconnue de l' élu, intermédiaire entre le pouvoir central et les citoyens, au sens étudié par Pierre Grémion¹⁶⁵. Le leadership de l' élu et responsable politique sur son territoire est alors intimement lié à la personnalisation du pouvoir.
- L'évolution du rôle de l' élu local et des pratiques politiques connexes nous conduit à citer, par exemple, la notabilité de Christian Estrosi mais aussi celle de Jean Léonetti tous deux anciens ministres, de Louis Nègre dont la respectabilité au niveau national se conquiert par une expertise en termes de transports et d'écologie, d'Éric Ciotti connu pour ses prises de position remarquée en termes de sécurité et de justice, de Michèle Tabarot impliquée au niveau national sur les thèmes de l'enfance, de Laurence Trastour-Isnart, députée proactive sur le droit des femmes.
- En revanche, Jean-Claude Guibal a essentiellement privilégié son mandat local. Néanmoins, tous rappellent l'incarnation du notable voire du « *super-notable* »¹⁶⁶ en raison de leur implantation et de leur envergure nationale.
- De même, Christian Estrosi appartient à cette rare catégorie d'élus à qui l'on peut attribuer une politisation de son engagement par l'intime pour au moins deux raisons.

¹⁶⁵ GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1972.

¹⁶⁶ Expression de Jean-Claude Thoenig pour qualifier les députés-maires de grandes villes. Notion reprise par Denis Lacorne, *Les notables rouges. La construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presses de la FNSP, 1980, p. 95.

La première au sens où « [...] *l'impact de la transmission familiale dans la formation des choix idéologiques et partisans, les travaux de l'école de Columbia puis ceux de l'école de Michigan ont insisté sur la place et le rôle des interactions affectives au sein du cercle des proches* »¹⁶⁷.

La seconde au sens du système hégélien « *être auprès de soi dans l'autre* »¹⁶⁸ car il sait nouer des relations avec les gens, démontrer et accorder un intérêt avec authenticité.

Il s'agit d'une existence incontournable dans la sphère politique locale qui agit comme une protection pour assurer une présence pérenne dans le jeu politique au moyen des différents mandats afin d'assurer une longévité.

Protégés dans un cadre informel comme pour asseoir ce que d'aucun nommerait le microcosme, les élus locaux s'auto-assurent ainsi un déroulement de carrière. Nous revenons alors insidieusement à la notion de profession et donc de la professionnalisation de l'action politique.

- Christian Estrosi et Éric Ciotti, Gaston Franco illustrent, au sens institutionnel du terme, cette carriérisation politique rendue possible par la décentralisation. Leur combat respectif a permis aux uns d'être élu député, président du conseil départemental, maire, président du conseil régional, à d'autres d'être élu président du conseil départemental puis député et enfin pour d'autres à être élus au parlement européen, aux assemblées nationales, départementales ou régionales et dans une commune de moins l'arrière-pays niçois.
- Le passage successif de mandat est rendu possible par la loi. Christian Estrosi a géré, en même temps, deux structures locales importantes avec la région Provence Alpes Côte-d'Azur et la métropole tout en restant proche de la gestion de la mairie de Nice, en qualité de premier-adjoint avec de multiples délégations.
- Le sujet de la lisibilité de l'action publique ne s'est pas véritablement posé. La libre administration des collectivités territoriales intéressées n'a pas souffert de ce cumul tant la décentralisation avec sa complexité des niveaux et des compétences est complémentaire.

¹⁶⁷ MUXEL A., « *La politisation par l'intime. Parler politique avec ses proches* », Revue française de science politique, vol. 65, no. 4, 2015, pp. 541-562.

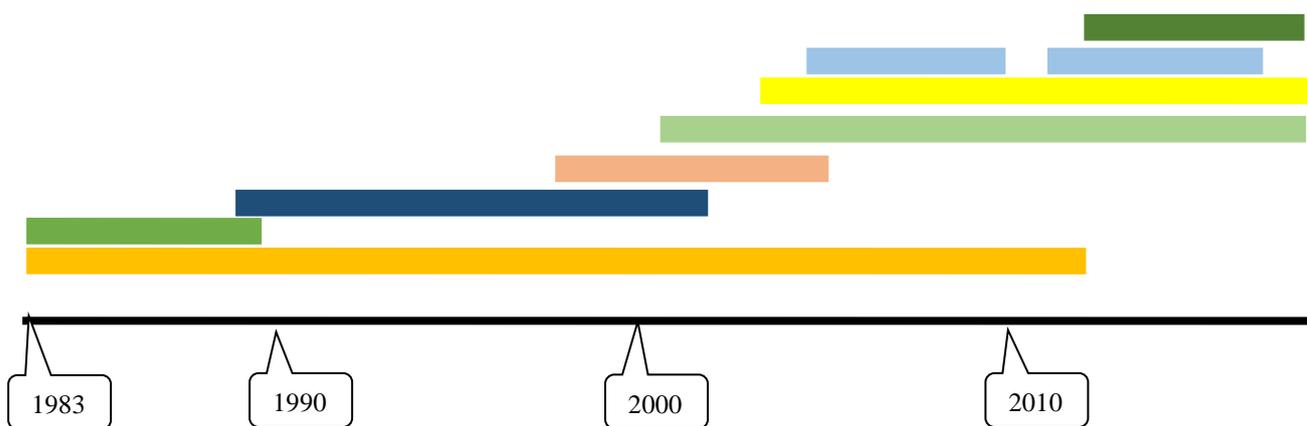
¹⁶⁸ KERVEGAN J-F., « *La translation dans l'altérité comme chiasme. L'institutionnalisme de Hegel* », Archives de Philosophie, vol. tome 72, no. 3, 2009, pp. 541-550.

Ce n'est plus la question du renoncement des élus qui occupe l'analyse mais la question de comprendre pourquoi l'exercice du pouvoir conduit à cette impuissance publique

De même se pose la question de savoir pourquoi, les effets du système politique sur la représentativité locale permettent de déduire une pratique de l'administration des collectivités territoriales résultant de la « notabilisation » de l'exercice du pouvoir local.

Mais il est d'autre circonstance qui s'explique différemment. C'est le cas d'une pratique plus ancienne et tout aussi intéressante à analyser avec l'illustration suivante.

Cette autre frise illustre la chronologie d'une carrière politique de nature progressive et patriarcale, en l'occurrence Charles-Ange Ginésy :



Graphique 25 : frise chronologique du maire de Nice en 2021

- Conseiller municipal durant 6 années 1983-1989
- Conseiller départemental durant 14 années 2003-2017 puis président
- Conseiller régional durant 5 années 1998-2004
- Président de l'intercommunalité durant 5 années 2012-2017
- Député durant 10 ans 2005-2010 puis 2012-2017
- Premier Adjoint durant 12 années 1989-2001
- Maire durant 17 années 2001-2017
- Membre d'un syndicat intercommunal d'influence durant 29 années. 1983-2012.

De manière capitalistique, l' élu compte ainsi à son actif, huit mandats différents. La prise de possession du champ politique s'appréhende par une capitalisation de notoriété que nous pouvons qualifier de méthodique. Chaque échelon semble franchi dans une logique de verticalité progressive avec, en arrière-plan, la veille du patriarche.

Depuis 1989, l' élu n' a pas d' autres activités effectives que celle d' exercer par un mandat électif. Il déclare auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique, les données suivantes : gérant des SCI propriétaire de locaux a ce au titre de Président de l' ANMSM¹⁶⁹, détenant des parts auprès de deux SCI et d' une SA « *Plaza Chamois* ».

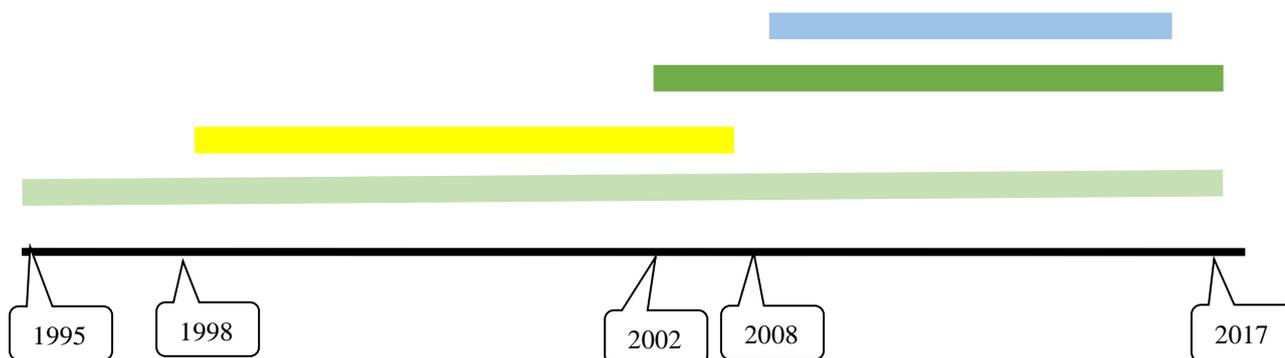
Il évolue durant cette période (1983 – 2017), sur différents mandats électifs soit cumulativement soit alternativement. Il explore toutes les institutions ou strates qui sont autorisées, par le système de passerelles, une durée dans le temps pour un *métier* atypique qui semble calculé : le métier de la politique (mairie, conseiller départemental, conseiller régional, membre ou président syndicats intercommunaux et établissements publics, parlementaire).

Par ailleurs, nous poursuivons notre examen des trajectoires possibles des élus par un autre prisme qui se traduit par un itinéraire plus simplement constitué, sans une prédestination calculée, mais utilisant préférentiellement les circonstances politiques du moment qui allient les compétences et opportunités.

Deux élus entrent dans cette catégorie d' une territorialisation plus affirmée qu' à l' accoutumée ; il s' agit des trajectoires empruntées par les maires de Cagnes-sur-Mer, Louis Nègre et de Menton, Jean-Claude Guibal.

Deux frises illustrent une assise territoriale avant une carrière politique. La première est propre au maire de Cagnes-sur-Mer :

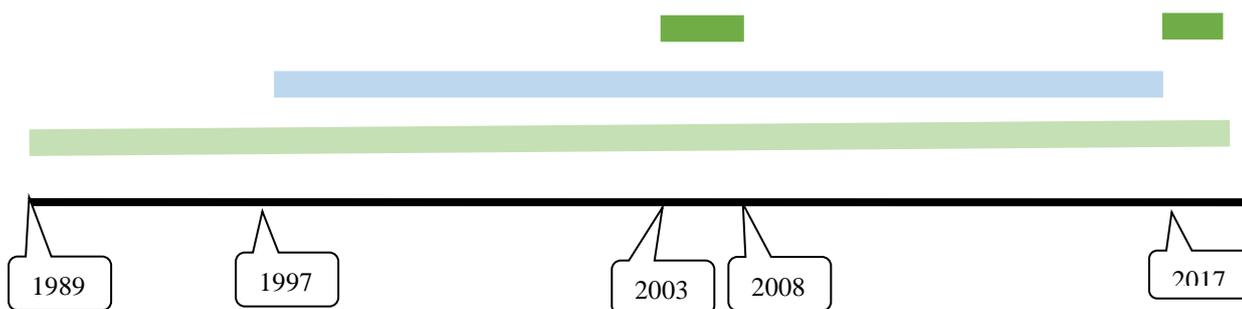
¹⁶⁹ Association Nationale des Maires des Stations de Montagne



Graphique 26 : frise chronologique du maire de Cagnes-sur-Mer

- Conseiller départemental durant 10 années 1998-2008
- Vice-Président de l'intercommunalité durant 15 années depuis 2002
- Sénateur durant 9 ans 2008-2017
- Maire durant 23 années depuis 1995

La seconde est celle du maire de Menton :



Graphique 27 : frise chronologique du maire de Menton

- Vice-Président de l'intercommunalité 2003-2008 puis président depuis 2017
- Député durant 20 ans 1997-2017
- Maire durant 28 années depuis 1989

Cette analyse de la professionnalisation de la politique renseigne nos recherches sur la longévité des mandats. Elle démontre, par ces cas d'espèce, que la décentralisation a multiplié puis normalisé l'exercice de plusieurs mandats au moyen d'un enchevêtrement qui instruit nos travaux. Le cumul des mandats a été limité mais n'annonce pas, pour autant, un renouvellement du personnel politique ni une meilleure représentativité de la société au travers de ses élus locaux et encore moins des parlementaires.

En revanche, la question de la rémunération démontre combien le regard de l'électorat est sensible au rapport des élus à l'argent. Les affaires de corruption ont, certes, enclenché un rejet mais elles ne sont pas l'objet premier de notre thèse. Néanmoins, elles ont initié plusieurs lois dont la première est celle du 11 mars 1988¹⁷⁰. Les scandales des années 1980 avec notamment la condamnation d'Henri Emmanuelli pour financement illégal du PS par un bureau d'études nommé « *Urba* » poussent l'Etat à agir. Il revient au Premier ministre de François Mitterrand, Jacques Chirac, de proposer de légiférer sur le statut des partis politiques, qui deviennent des personnes morales, bénéficiant d'un financement public. L'aide publique est alors accordée aux formations présentes au Sénat et à l'Assemblée nationale, modulée en fonction du nombre de parlementaires. Vient ensuite une quinzaine de lois pour encadrer toujours plus précisément le financement public de la vie politique.

Conclusion du chapitre 1

Avec la décentralisation, les villes ont vu leurs limites franchies par la métropolisation et le concept de « *régions urbaines* » établi lors du sommet des Villes à Istanbul, en 1996 ainsi que les notions d'intercommunalités largement développées depuis 1982. Cet assemblage des territoires engendre une perte de substances idéologiques au profit de conflits d'influences territoriales.

La décentralisation a agi comme un repoussoir de l'électorat en raison de la complexité des compétences territoriales et de leurs éparpillements parallèles, au sein des collectivités territoriales. Le capharnaüm administrativo-financier qu'elle a provoqué, n'a pas servi la

¹⁷⁰ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

démocratie de proximité. Le scrutin mixte renforce, certes l'impérialisme municipal, avec le scrutin majoritaire mais ouvre la voie à d'autres répartitions vers les extrêmes de droite et de gauche, dans un premier temps, puis les écologistes dans un second temps. C'est ainsi que nous avons pu établir que la décentralisation a servi de réceptacle progressif pour une carrière en politique. Nous confirmons notre postulat de départ qui emprunte plusieurs paramètres.

Il nous a semblé nécessaire de retenir comme base de départ l'exercice d'un mandat dans l'une des deux assemblées nationales (le Palais Bourbon ou le Palais du Luxembourg) car la loi sur le cumul des mandats votée en 2014 et impactant les maires concernés entre en application trois années plus tard, en 2017. Ce chapitre a en objectif de contextualiser les carriérisations des élus depuis l'Acte I de 1982 qui se sont exercés à croiser divers mandats locaux.

Nous avons démontré que la longévité en politique quels que soient les mandats est très ancrée auprès du personnel politique et laisse une large place à l'axiome *vivre de la politique*. Le nombre d'années électorales cumulées quel que soit le mandat est particulièrement élevé et dépasse parfois même celui requis pour une carrière professionnelle dans le secteur privé entendu au sens des catégories socio-professionnelles. Nous avons établi plusieurs frises qui illustrent des trajectoires politiques variées mais au demeurant classiques. Elles donnent une image de la manière dont ce constitue une carrière en politique. Elles intègrent le concept de l'homologie, cher à Bourdieu, pour générer une autre vision des rapports dans le champ politique qui conforte l'ancrage local notamment au moyen des intercommunalités, sources de financements de projets d'une extrême importance qui donne une position dominante aux élus sortants : « *on assiste à l'émergence de purs professionnels de la politique que l'on définit comme des élus dont la propriété la plus distinctive est de n'avoir jamais exercé d'autre activité professionnelle que celles d'auxiliaires de travail politique* »¹⁷¹.

Les mandats dans leur durée se construisent dans une intégration d'ensemble au sein des équilibres des pouvoirs institutionnels de la V République dans laquelle le *démos* forme une communauté politique forte et solidaire parce que les responsables politiques partagent une histoire, une mémoire, parfois même des stratégies et la volonté de les perpétuer dans un destin commun. La croissance des « purs professionnels » de la politique est conjointe avec le développement des lois

¹⁷¹ LEHINGUE P., « *Existe-t-il de nouvelles logiques u recrutement politique ?* », Republica, la politique désenchantée, PUR, 2019 ,

de décentralisation qui affirment l'existence des membres des cabinets d'élus lesquels assistent, conseillent, communiquent avec les exécutifs administratifs remodelés lors des différentes étapes des lois de décentralisation.

Nous avons recherché les spécificités des mandats nationaux et locaux et pouvons conclure que tous ont pour dénominateur commune la longévité. Une durabilité qui s'organise, même parfois, en se hasardant sur des « *mandats dits intermédiaires* » pour se régénérer dans des mandats plus exposés comme ceux de parlementaires ou de de maires. Ceux de conseillers régionaux et départementaux restent toujours abstraits pour l'électorat.

Nous avons établi que le climat de défiance à l'égard du personnel politique donne une importance nouvelle au groupes non représentés et portant identifiés comme celui les « *Gilets jaunes* » ou de la convention citoyenne sur le climat. Nous avons montré que le pouvoir de délégation chancèle. L'intercommunalité a été un véritable accélérateur de puissance financière mais aussi de nature très politique. Ce chapitre répond clairement à une spécificité française qui s'organise autour de la longévité en politique dans un cadre institutionnel tout à fait légal et organisé voire verrouillé pour en assurer la pérennité.

Faire vivre la politique est le rôle des cabinets d'élus, des auxiliaires externes et des agents de la fonction publique que nous avons appelé les permanents.

Mais, la décentralisation a lissé les clivages comme nous le verrons dans les chapitres suivants tout en fabriquant un pouvoir majeur par l'intermédiaire des projets qu'elle finance. D'où ce sentiment que la droite et la gauche mènent les mêmes politiques et quel que soit le positionnement des édiles.

Nous avons mis en exergue le rôle des financements publics tant pour le choix des candidats que pour la pérennisation des équipes en place. Le calcul de représentativité statistique que nous avons mis à l'épreuve met en défaut la démocratie représentative. Le rapport de l'argent au politique est sujet de controverses et de suspicions.

Aussi, dans le chapitre qui suit nous étudions comment le financement public a évolué avec la mise en œuvre de la décentralisation vers le financement de projets publics. Avant cela, il est fondamental de resituer, historiquement, ce thème devenu « luciférien » avec les diverses affaires

politico-financières qui jettent un discrédit complémentaire sur toute la classe politique. Nous examinerons ensuite les conséquences de l'application des lois sur le financement de la vie politique qui s'imbriquent avec les lois décentralisatrices de la République.

Désormais, nous observerons dans le chapitre qui suit le travail des experts, des collaborateurs de cabinet ou des agents de la Fonction publique territoriale qui répond à une question simple : comment peut-on agir et selon quels points d'entrée, dans le champ politique, si l'on n'est pas un professionnel de la politique ?

Chapitre 2 : Un financement public de la politique qui favorise la professionnalisation

Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, les élus sont des notables aisés dont l'activité professionnelle suffisait à elle seule aux besoins habituels. Ils vivaient donc *pour* et non *de* la politique c'est-à-dire souvent à titre bénévole. L'homme politique wébérien est comme ce héros qui oblige à un questionnement autour du comportement moral du politique.

L'histoire de la France du XIX^e siècle est traversée durant la période 1789-1914, par trois Républiques, deux Empires, deux Monarchies constitutionnelles. Elle vit le temps du suffrage censitaire puis du suffrage universel. Ce dernier s'impose à l'homme politique aux qualités morales élevées. « *Être député, c'est bien ; mais comment l'être ? Où trouver le Manuel à 50 sous du parfait député ? Un député, c'est quelque chose de si monumental ! La France a les yeux sur lui, la patrie compte positivement sur son génie, l'étranger même s'en occupe. Comment suffire à tant de devoirs, à tant de gloires ? Un député peut-il marcher, s'asseoir, se promener, tousser comme le commun des hommes ? Idées embarrassantes, scrupules inquiétants. Sans compter que, du haut de ses clochers, tout un arrondissement contemple le nouvel élu, l'homme qui comprend ses besoins !* »¹⁷².

Avant de développer le rôle significatif des investitures des partis politiques et du poids des financements publics lié à l'intercommunalité, nous devons resituer le contexte historique dans lequel évoluent les élus.

Section 1 - Le contexte historique

Durant cette période, l'aristocrate provincial qui sollicite les suffrages pour être élu député se métamorphose au contact du monde politique parisien. Nous sommes alors dans l'ère que nous pouvons qualifier du sacerdoce. Plutôt que la professionnalisation de la politique la thèse du mandat politique comme un honneur et un service et non comme un métier et encore moins celle

¹⁷² MARTIN J., « *L'élus du clocher* (1841), *Des Français peints par eux-mêmes : encyclopédie morale du XIX^e siècle* », publication L. Curmer Paris, 1840-1842,

d'une carrière est privilégiée. En revanche, selon plusieurs auteurs, la notion de politicien fait du responsable politique un individu qui pratique la politique comme un gagne-pain¹⁷³.

Jean Dubois a, quant à lui, différencié « *les hommes politiques* » et « *les politiciens* » comme « *les intrigants et les habiles* »¹⁷⁴ qui ne s'intéressent pas d'une façon sincère à la chose publique.

Cette hypothèse est persistante comme l'écrit le ministre de l'Intérieur Morny le 20 janvier 1852 dans le *Moniteur universel* « *La façon la meilleure de conserver au corps législatif la confiance du peuple est d'y appeler des hommes parfaitement indépendants. Quand un homme a fait fortune par son travail, l'industrie, l'agriculture, quand il s'est occupé d'améliorer le sort de ses ouvriers et il s'est rendu populaire par un noble usage de ses biens, il est à préférer à celui qu'on appelle homme politique, car il apportera dans la confection des lois un esprit pratique* »¹⁷⁵. L'idée de la professionnalisation politique est ainsi attachée à l'installation d'un processus qui oblige la politique à une activité à plein temps et par voie de conséquence, à être rémunéré¹⁷⁶.

Cette idée de la représentation est antinomique avec un certain idéalisme du dévouement à la chose publique, dénué de salariat. Elle est contradictoire dès le XIX^{ème} siècle, enclin à une forte revendication de moralisation de la vie politique ; idée toujours prégnante aujourd'hui. Dès le XIX^{ème} siècle, le sujet fait débat sur le thème principal de la vénalité et non de la rémunération. Toutefois, Louis Barthou, plusieurs fois député et président du Conseil, donne une définition de la carrière politique qu'il résume en ces termes : « *A côté de ceux qui l'honorent, il y a ceux qui l'exploitent. [...] Certains cherchent un refuge et ils font un métier de ce qui devrait être un devoir*¹⁷⁷ ». Alain Garrigou bloque le curseur « *politique-argent* » avec la proposition du président de la commission de la comptabilité, le radical Auguste, Théodore Baudon, examinée en commission le 22 novembre 1906 à la Chambre des députés, puis le 30 novembre en séance. Elle

¹⁷³ DAMAMME D., « *Professionnel politique, un métier peu avouable* », dans OFFERLE Michel (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècle*, Belin, Paris, 1999), p. 37-67.

¹⁷⁴ DUBOIS J., « *Vocabulaire politique et social de la France de 1869 à 1872* », Larousse, Paris, 1962, p. 121 et p. 379.

¹⁷⁵ DORIA C., « *La morale de l'homme politique* », Centre d'histoire du XIX^e siècle, Université Paris 1-Université Paris IV, Juin 2015

¹⁷⁶ LAGOUEYETE P., « *La vie politique en France au XIX^e siècle* », Ophrys, Paris, 1989, p. 55-61.

¹⁷⁷ BARTHOU L. « *Le Politique* », Hachette, Paris, 1923, p.115

avait pour ordre du jour, dans le cadre du vote du budget de la Nation, l'augmentation de l'indemnité parlementaire.

Ce débat a soulevé les passions. Le Président Baudon proposait une augmentation de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 15.000 francs annuels soit une hausse de 120 %. Il motive cette proposition par la hausse du coût de la vie depuis 1849, date de la mise en application du barème initial de l'indemnité et défend devant ladite commission que « *les conditions d'existence ont été profondément transformées depuis ce laps de soixante années. Le prix de la vie a plus que doublé* » et « *l'indemnité parlementaire n'est plus en rapport avec la valeur des choses* »¹⁷⁸. Cette initiative, la professionnalisation des élus par un progrès démocratique récompensant les « *efforts continus, les déplacements perpétuels [...] exigent le renoncement absolu, pour la plupart d'entre eux, à tout travail autre que le travail parlementaire* »¹⁷⁹. Le Président Baudon se veut persuasif et pédagogue dans un climat tendu à la Chambre et dans la rue « *L'augmentation de l'indemnité parlementaire eut dû être doublée pour tenir compte de l'élévation du coût de la vie et encore majorée pour tenir compte de l'accroissement des charges du travail politique* »¹⁸⁰.

Il justifie ce relèvement par une activité parlementaire en profonde évolution « *La démocratie, plus éclairée, plus jalouse de ses droits, exige une collaboration qui est devenue presque permanente, quotidienne souvent* »¹⁸¹. Il ajoute encore que « *les comités, les sociétés mutualistes, les amicales, les syndicats professionnel et agricole se sont multipliés* ». En constante évolution, ces instances requièrent une représentation parlementaire digne « *posée par les lois constitutionnelles qui ont dévolu aux deux Chambres l'exercice de la souveraineté nationale* »¹⁸². Cette loi votée le 23 novembre 1906 en urgence n'a donné lieu à aucune discussion, ni à la Chambre, ni au Sénat.

¹⁷⁸ Opt. Cit.

¹⁷⁹ GARRIGOU A., « Vivre de la politique. Les «quinze mille», le mandat et le métier », Politix, Revue des sciences sociales eu politique, 1992, pp. 7-34.

¹⁸⁰ BAUDON T., Journal officiel, Chambre des députés, 23 novembre 1906, p. 2630.

¹⁸¹ Opt. Cit.

¹⁸² Opt. Cit.

Les opposants ont les mêmes arguments qu'en 1899. Ils réclament une diminution du nombre de députés et de sénateurs et un retour au montant initial « *le suffrage universel ne saurait être favorable à cette augmentation. Les électeurs auraient-ils voté pour leurs députés actuels s'ils avaient annoncé leur intention d'augmenter l'indemnité ?* »¹⁸³. A l'inverse, les parlementaires justifient leur choix « *il est bien aisé aux favorisés de la fortune et de la naissance, à des hommes qui n'ont jamais rien fait de leurs dix doigts de tenir un tel langage* »¹⁸⁴. La mobilisation populaire qui s'en suit, relayée par la presse, témoigne de l'état d'esprit délétère de l'époque. Le journal *La Libre parole* « *entreprend d'imposer le renoncement à l'augmentation de l'indemnité parlementaire* »¹⁸⁵. Le représentant républicain Alphonse Baudin proclame depuis une barricade « *Vous allez voir comment on meurt pour 25 francs* »¹⁸⁶. Ce qui explique la violence du débat. La presse se moque des députés titrant « *Baudin, sur sa barricade, mourait pour 25 francs par jour [...] Nos députés ont décidé hier de vivre pour 41 francs neuf centimes. Ce chiffre n'a rien d'héroïque et c'est peut-être pour cela qu'il a été choisi. On ne voit pas bien un de nos honorables hurlant dans la fumée de l'émeute ou debout sur les pavés de la Révolution : « Vous allez voir comment on meurt pour quarante et un francs et neuf centimes* ». Tout de même, si le chiffre est trop long pour conduire un homme au Panthéon, il ne l'est pas trop pour faire bouillir la marmite »¹⁸⁷.

En 1906, le relèvement de l'indemnité parlementaire est l'occasion de polémiques avant les élections de 1910 puis de 1914 contre ses partisans appelés les « *quinzemillistes* » ou encore les « *Q.M* ». Si depuis cette date, le principe de l'indemnité parlementaire n'est plus contesté, son montant fait souvent débat d'autant que ce sont les parlementaires eux-mêmes qui en fixent le niveau. En 1938, après trois réévaluations, une loi tendant à affecter l'indemnité législative fixée par la loi du 23 novembre 1906, d'un coefficient tenant compte du coût de la vie, prévoit que le montant de l'indemnité parlementaire est référencé à celui des conseillers d'Etat. Une conception reprise dans l'article 23 de la Constitution du 27 octobre 1946 puis par l'ordonnance du 13

¹⁸³ Opt. Cit. p.127

¹⁸⁴ Opt. Cit. p.127

¹⁸⁵ Opt.Cit., p.127

¹⁸⁶ Opt. Cit., p.127

¹⁸⁷ Le Matin, 23 novembre 1906.

décembre 1948. Ce principe d'indexation a été confirmé en 1958 par ordonnance portant loi organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958.

Au-delà du contexte politique, cette question est à la base du processus de professionnalisation politique. Il y a ceux qui vivaient « *pour la politique* ». Il y a désormais ceux qui peuvent vivre « *de la politique* ». Cette histoire de l'indemnité parlementaire établit véritablement un lien entre démocratie et suffrage universel¹⁸⁸.

Nous notons, lorsque qu'il fût question de transformer les Etats-Généraux en Assemblée nationale constituante, que les députés devant s'absenter plusieurs mois de leur lieu de résidence, percevaient déjà une indemnité. En effet, le 1er septembre 1789, une indemnité de dix-huit livres par jour fût votée pour couvrir les frais du coût de la vie élevé. La discrétion fût de rigueur « *Les députés gardèrent un silence pudique : dans la candeur de leur civisme, ils avaient peur de paraître intéressés s'ils se donnaient les moyens de vivre*¹⁸⁹ ». Aujourd'hui, personne ne conteste plus que les parlementaires français bénéficient de compensations financières « *l'indemnité attribuée aux représentants du pays a pour but d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires. Aussi le principe de l'indemnité a été presque toujours consacré par nos lois politiques, il n'a disparu que pendant la période censitaire* »¹⁹⁰.

Si la loi de 1906 est un des éléments déclencheurs avec la reconnaissance d'une indemnité, un autre véritable tournant s'explique avec l'ascension des partis politiques qui, voulant favoriser l'émergence de nouveaux élus issus du mouvement ouvrier, concède à l'indemnité l'élément rémunérateur premier.

Dans les débats des lois de décentralisation de 1983, l'indemnité prend également une place centrale pour les élus locaux car « *La professionnalisation s'impose désormais à l'ensemble du milieu politique* »¹⁹¹. L'indemnisation des mandats politiques, si justifiée fût-elle pour permettre

¹⁸⁸ La Constitution du 4 novembre 1848 étend le principe de l'indemnité parlementaire par son article 38 : « *Chaque représentant reçoit une indemnité, à laquelle il ne peut renoncer* ».

¹⁸⁹ AULARD A., *L'indemnité législative sous la Révolution*, La Révolution française, Paris, 1926, p. 193-207.

¹⁹⁰ PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1919, 5^e éd., p. 1324

¹⁹¹ GAXIE D., « *Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique* », *Mouvements*, 5/2001 (n°18), Paris, 2001, p. 21-27.

d'ouvrir la représentation, a muté avec la multiplication des mandats autorisant un niveau d'indemnisation équivalent à un certain niveau de salaire malgré le plafonnement des indemnités.

L'un des effets malveillants de cette généralisation se mesure également par cette coupure définitive qu'il induit très majoritairement avec le milieu professionnel d'origine. Le modèle politique mis en place a ainsi pour conséquence immédiate de devoir imposer la durée dans la sphère électorale ou une carrière politique pour des raisons économiques. Ce statut contraint un élu à faire évoluer son engagement politique initialement empli de convictions vers un projet professionnalisant. Il s'agit de l'une des questions majeures du débat de fond sur le statut de l'élu.

Depuis les années soixante-dix, nous observons que les élections municipales et départementales font émerger de nouvelles générations favorisées par la poussée essentiellement de la gauche qui sait parfaitement noyauter les milieux d'influences à commencer par les associations en tous genres. En parallèle, les élus locaux ne doivent plus leur élection à leur seule position nobiliaire jusqu'à présent favorisée. Le recrutement du personnel politique s'élargit auprès des employés, notamment du secteur public dont celui de l'éducation nationale. Le retour à la vie civile étant possible sans dommage dans le plan de carrière professionnel de la fonction publique. Le passage par le militantisme et les partis politiques est à l'origine de ce succès. Il faut aussi admettre que leur reconnaissance s'acquière sur leur qualité de gestionnaires des questions du quotidien.

La loi de 1982 fabrique cette reconnaissance, d'abord symboliquement au détriment des préfets jusqu'alors emblématiques d'un pouvoir fort. Il en est de même pour les départements et les régions qui disposent depuis 1982, d'un contrôle effectif au détriment des préfets qui étaient l'organe exécutif de ces conseils. Cette évolution considérable explique que les exécutifs locaux sont désormais des gestionnaires reconnus comme tels. La période de débats d'orientations budgétaires ou de budgets primitifs voire complémentaires est utilisée à bon escient en termes de communication. Cette mutation du positionnement nobiliaire comme modèle opératoire de la gestion locale, se traduit dans un rôle nouveau des maires articulé autour des notions d'efficacité, de rentabilité, d'économie, de performance et de gestion.

Cette évolution essentielle a des conséquences sur le financement public de la vie politique. Elle a conduit les partis politiques à réviser leur stratégie de financement. Le nombre des investitures vaut désormais aussi nombre de voix. Cette stratégie permet le financement public des partis au

détriment parfois des intérêts, certains utiliseraient le mot conviction, comme notre recherche conduit à le démontrer ci-après.

Il est nécessaire d'expliquer dans ce contexte comment les partis politiques favorisent la professionnalisation par le système des investitures.

Section 2 - Le parti et les investitures

Il est utile, en premier lieu, de préciser la signification du terme « investiture » lequel signifie en latin « *investire* », c'est-à-dire « *revêtir* ». Dès lors, par cet acte de reconnaissance officielle, une autorité de nature politique attribue à un individu, un pouvoir, un titre, une qualification.

D'une part, l'historien Bruno Dumézil rappelle que « *Depuis l'époque romaine, cette attribution s'accompagne de la remise d'un objet. C'est un moment symbolique qui perdure, avec la remise de la Légion d'honneur par exemple : vous devenez chevalier en même temps que vous recevez la médaille* »¹⁹².

D'autre part, l'historien Denys d'Halicarnasse Romulus établit qu'« *une coutume selon laquelle nul n'assumerait la royauté, ni aucune autre charge, si la divinité ne confirmait à son tour le choix par quelque présage* ». Il agrège le moment de l'investiture aux présages envoyés par les dieux qui couronnent la cérémonie « *et, en dernier lieu, les augures ayant fait savoir que la divinité manifestait des signes favorables, il fut investi du pouvoir* »¹⁹³.

Dans la France médiévale, l'investiture se rapporte donc à un rituel au cours duquel un seigneur remet au vassal un objet symbolisant ses droits sur un fief. Elle induit une querelle « *qui donne le pouvoir à l'évêque en lui remettant la crosse et l'anneau épiscopal ? Dieu ou le souverain temporel, qu'il soit roi ou empereur ? C'est une stature régaliennne d'être capable d'instituer l'investiture* »¹⁹⁴. Depuis l'antiquité, l'autorité est au cœur de la signification d'une reconnaissance officielle légitimant un individu dans un cercle politique. Bruno Dumézil a posé plusieurs

¹⁹² DUMEZIL B., « *Une histoire, personnelle de la France : Des Gaulois aux Carolingiens* », Paris, 2013, PUF

¹⁹³ VAN HAEPEREN F., « *Le pouvoir et ses rites d'accession et de confirmation* », actes de la table ronde organisée par le CRHIDI, Bruxelles, Faculté universitaire Saint-Louis, 2007

¹⁹⁴ Ibidem

questions pertinentes sur l'investiture « *Existe-t-il une souveraineté populaire ? Est-ce au contraire un clan, un groupe, qui en décide ? Ce questionnement se poursuit aujourd'hui encore, le processus des primaires nous l'a montré récemment* »¹⁹⁵. Dès lors, malgré le rôle essentiel des partis politiques, il est intéressant de se poser actuellement la question de l'affaiblissement des partis politiques traditionnels qui les conduit à renoncer à désigner eux-mêmes leurs candidats en confiant cette mission aux militants et aux sympathisants politiques.

Les moments électoraux sont l'illustration du lien entre l'autorité et l'investiture. La seconde n'est avérée que si la première est avouée comme légitime.

La décentralisation a réparti les moyens financiers des institutions territoriales. Par la même, elle place les élections municipales sous le signe du financement de projets. Les diverses lois sur les intercommunalités aboutissent à une confirmation affirmée de cette domination du financement de projets dans les domaines où la loi a dévolu des compétences aux collectivités territoriales.

Nous assistons ainsi à une inversion du sens originel du mot « *investiture* » qui signifie aussi l'action d'*investir* une place davantage que de bénéficier de l'autorité d'un parti politique et le financement pour la réalisation de projets via la décentralisation.

Nous pouvons, à ce stade souligner la question du financement des partis qui puisent une partie essentielle de leurs ressources dans le choix des investitures.

Paragraphe 1- L'investiture officielle est une source de financement des partis

Nous recensons près d'une trentaine de propositions de réformes, depuis les années 1970 sur la recherche d'une réglementation ainsi qu'une mission d'information¹⁹⁶ aux États-Unis sur les conditions du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Durant cette période, le rapport entre l'argent et la politique est rendu de plus en plus difficile en raison de nombreuses relations altérées de sincérité et dénoncées. La dualité entre une réglementation des dépenses des candidats et des recettes de partis est tenace et ne débouche sur aucune proposition consensuelle.

¹⁹⁵ Opt.cit. p.128

¹⁹⁶ Rapport d'information n° 1720 annexé à la séance du 20 mai 1980 à la suite d'une mission effectuée du 5 au 20 mars 1980 sur les conditions du financement des partis politiques et des campagnes électorales aux États-Unis d'Amérique.

Il faut attendre 1987 pour que de multiples propositions de loi n°765, 879, 89, 1070, 1189 et 1164 se concentrent sur le financement des partis politiques.

Le régime actuellement en vigueur sur le financement de la vie politique résulte de nombreuses lois que nous rappelons sommairement ci-dessous :

- Lois organique et ordinaire du 11 mars 1988, relatives au financement de la vie politique ;
- Loi du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ;
- Loi du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;
- Loi du 19 janvier 1995, relative au financement de la vie politique ;
- Loi organique du 20 janvier 1995, relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République ;
- Loi du 8 février 1995, relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions ;
- Loi du 29 janvier 1996, prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire ;
- Loi du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;
- Loi du 10 juillet 2000, relative à l'élection des sénateurs ;
- Loi organique du 5 février 2001, modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ;
- Loi du 11 avril 2003 (dispositions relatives au financement des partis politiques) et ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale ;
- Loi organique du 5 avril 2006 (élection présidentielle).

Beaucoup de ces textes ont été codifiés dans le code électoral.

- Lois de 2017, pour la confiance dans la vie politique relatives à l'encadrement des prêts aux partis politiques et aux campagnes électorales, et créant le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

Les recettes financières des partis sont un sujet qui n'apparaît véritablement qu'à partir de 1976 concomitamment avec le début d'un bouleversement des rapports entre les partis et les militants.

Les financements des partis politiques par l'État deviennent courants dans leur fonctionnement. Cette reconnaissance, d'abord en faveur des partis et non pas des candidats, sera défendue pour la première fois, en 1976, par des élus centristes (proposition de loi n°2281) avec un seuil d'au moins 5 % des suffrages exprimés lors des dernières élections législatives. Certain à l'UDF propose d'abaisser ce seuil à 3 % voire 2 % au PS. L'ensemble de ces débats, propositions et rapports forge la loi de 1988 qui s'inscrit dans la suite de cet historique. *« Ce qui se joue par conséquent aussi à travers ces mobilisations, c'est la formalisation constamment remise sur le métier d'une représentation officielle de la sélection des élites politique démocratiques affichée comme transparente et partiellement autonomisée de l'influence d'autres sphères, adossée à la défense d'un idéal de luttes électorales et politiques équitables, protégées des dérives et menaces ploutocratiques »*¹⁹⁷.

Dans ce contexte, la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique donne aux partis et aux formations politiques le droit de bénéficier de subventions publiques annuelles. Le montant des aides publiques est dépendant à la fois du nombre de voix obtenues par un parti aux élections législatives et du nombre de parlementaires élus et rattachés à un groupe au sein des deux assemblées.

Des études conduisent à penser que plus les dépenses d'un candidat sont élevées, plus il est probable qu'il soit élu. Certes, l'extériorisation opulente des candidats aident à la notoriété (gadgets, tee-shirts, meetings, revues...) mais une telle régulation des candidats est un peu rapide.

L'exemple du coût de la campagne électorale des élections municipales, en 2020, contredit cette analyse sur le territoire de Cagnes-sur-Mer, par exemple. La liste du maire/candidat totalise un montant de dépenses de 59.712 euros (ouvrant droit à un remboursement de l'État de 51.052 euros) sur un total autorisé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de 108.534 euros. L'une des listes arrivées en troisième position qui oblige à une triangulaire lors du second tour du 28 juin 2020 a fait état d'un montant de dépenses supérieur, validé intégralement auprès de la CNCCFP. Or, le montant déclaré des dépenses par cette liste n'a pas d'incidences sur l'élection puisqu'elle perd l'élection au second tour avec un différentiel de 13 %. La théorie du penser plus, pour gagner une élection ne semble pas un modèle

¹⁹⁷ PHELIPPEAU, É. « Genèse d'une codification. L'apprentissage parlementaire de la réforme du financement de la vie politique française, 1970-1987 », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 3, 2010, pp. 519-563.

prouvé. La notoriété acquise à grands frais de dépenses de communication n'est pas l'unique référence pour investir le champ électoral. Tout ce qui tient au débat public permet de juger un bilan, des projets défendus par des candidats avec leur personnalité qui forge leur charisme.

Une telle approche mercantiliste du champ politique prend sens lorsque l'on examine les sources de financements. Il appert que les dons privés représentent une ressource significative des partis : 22 % pour Les Républicains, par exemple. Julia Cagé estime que « *lors des élections de 2017, en France, 40 millions d'euros auraient suffi à faire basculer 30 % des votes et à modifier complètement la donne électorale* »¹⁹⁸.

En 2013, le fisc enregistre environ 101 millions d'euros de dons privés aux partis politiques. Selon le ministère des finances, 300.000 individus contribuent financièrement à la vie des partis politiques. Un chiffre supérieur à celui du nombre des adhérents directs. Selon ce même ministère, la baisse du nombre d'adhérents suit la courbe tendancielle de la baisse des donateurs en termes de foyers fiscaux. Le don moyen français est estimé à 2,20 € par contribuable en 2016 contre 3,5 euros en 2013 soit une baisse de 37.14 % en trois ans. Néanmoins, le financement privé reste supérieur au financement public évalué à 1,70 euros par contribuable à savoir un montant supérieur de 0.50 euros. Le mode de financement des partis et des exonérations fiscales qu'il rend possible favoriserait ainsi les revenus les plus élevés. Julia Cagé explique pertinemment, qu'en 2017, un citoyen a pu participer à hauteur d'un montant financier de 21.300 euros au financement de la vie politique (7 500 euros à un parti, 13 800 euros à des candidats (4 600 pour un candidat à la présidentielle, aux législatives et aux sénatoriales).

La CNCCFP précise dans son communiqué du 19 avril 2021 que « *Au-delà de cette aide publique directe, l'État finance indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et cotisants une réduction d'impôt de 66 % des sommes versées au mandataire d'un parti. Le montant total des cotisations et dons déclarés à ce titre par les contribuables s'est élevé à plus de 59 millions d'euros en 2019 pour l'ensemble des partis qui ont choisi de se placer dans le cadre de la loi de 1988* »¹⁹⁹.

¹⁹⁸ CAGÉ J., « *Le prix de la démocratie : une démonstration implacable* », Fayard, 2018, p.455

¹⁹⁹ CNCCFP : Publication annuelle de l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis politiques au titre de l'exercice 2019 au JO du 18 avril 2021

Cette démonstration laisse supposer, de fait, que chaque citoyen ne peut engager de telles sommes d'argent fussent-elles pour la démocratie. Cette analyse, juste au demeurant, fragilise le système démocratique. Pour rester dans cette forme d'analyse, nous constatons que l'addition des montants financés par le public auquel s'ajoutent le remboursement des dépenses électorales, la France dépense annuellement un total de 119 millions d'euros. Julia Cagé pose ainsi clairement la question en ces termes : Le financement public, si louable soit-il, figerait-il la démocratie ?

Par cette démonstration, nous confirmons que le rôle des partis est focalisé sur les élections (nationales ou municipales pour les grandes et moyennes communes) et le recrutement du personnel politique. De ce fait, le déficit de leurs fonctions représentatives des groupes sociaux s'explique au travers de l'absence de débats d'idées et programmatiques qui passent au second plan gratifiant, ainsi, le système bureaucratique et oligarchique. Cette capture de la démocratie au prisme des financements privés et publics dépolitise l'espace public et confine la démocratie dans un entre-soi très étroit et fermé qui rend le citoyen passif à l'occasion des consultations électorales desquelles naissent des mouvements spontanés et encore éphémères entre deux élections. La crise de la démocratie est aussi la crise du personnel des partis politiques (élus ou permanents).

Nous comparons trois décennies en plaçant le curseur en 1988. Au regard des chiffres rendus disponibles par le ministère de l'Intérieur, nous notons que le nombre de candidats a considérablement évolué en 30 ans.

Ce constat est-il le fruit d'un engouement constant envers la chose publique ou est-il le produit des lois qui favorisent des ressources publiques en fonction du nombre de voix obtenues et donc indirectement du nombre de candidats des formations politiques ?

Dans l'hexagone, le nombre de prétendants à siéger à l'Assemblée nationale était de 2.788 candidats en 1988. Il est de 7.882 en 2017 (soit + 182% ou écrit autrement par une multiplication de 2,82).

Dans le département des Alpes-Maritimes, le nombre de prétendants à l'Assemblée nationale était de 47 candidats en 1988. Il est de 124 en 2017 (soit + 163% ou autrement écrit une multiplication par 2.63). Les effets tendanciels nationaux sont donc, toutes choses étant égales par ailleurs, similaires sur notre territoire d'étude.

Nous devons nous questionner sur les raisons qui motivent cette appétence à l'égard du mandat de député. Sans douter des intentions de la plupart des prétendants désireux de s'investir en faveur de l'intérêt général, il est d'autres motivations que nous pouvons desceller.

Une grande partie trouve sa réponse est dans les lois sur le financement de la vie politique. En effet, les partis perçoivent une première fraction de leur financement proportionnellement au nombre de voix obtenues au premier tour par leurs candidats.

En effet, plus précisément, les articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique précisent que le montant des aides financières attribuées au titre du financement public des partis et groupements politiques est divisé en deux fractions égales. Ces articles fixent les modalités. *« S'agissant de la première fraction, deux conditions cumulatives relatives à un scrutin de référence sont nécessaires pour qu'un parti politique puisse prétendre à une subvention étatique. Ainsi, dès lors qu'un parti politique a obtenu un score au minimum égal à 1 % des suffrages exprimés lors des dernières élections législatives dans au moins cinquante circonscriptions, il se verra allouer chaque année une contribution étatique proportionnelle au nombre de suffrages obtenus au 1er tour de ladite élection. C'est la raison pour laquelle chaque candidat doit indiquer le parti ou le groupement politique pour le compte duquel il se présente »*²⁰⁰.

De ce fait, l'arithmétique fait la loi de l'investiture des partis qui désignent leurs candidats. Le fait de bénéficier d'une investiture assure aux partis une source de financement : c'est en quelque sorte une marque de confiance réciproque. Elle provoque l'abondance de candidats.

Paragraphe 2 : La multiplication des candidatures génératrice de ressources

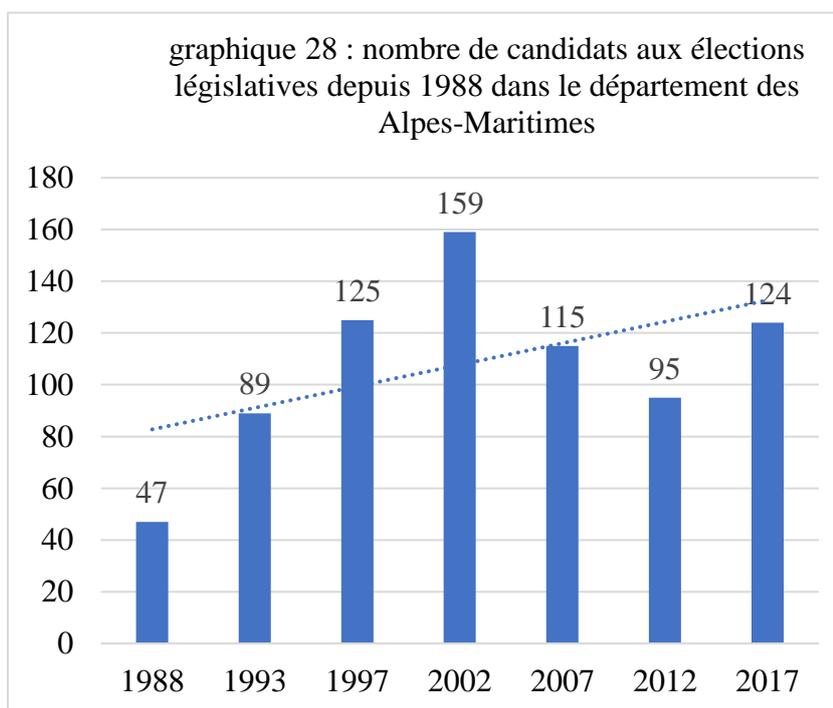
Le sénat précise dans une fiche sur le financement de la vie politique que *« ..., le régime actuel, déjà ajusté à plusieurs reprises, a eu pour effet pervers d'inciter les partis à multiplier les candidatures pour bénéficier d'une manne financière plus importante. A titre indicatif, il se révèle ainsi que chaque voix obtenue rapporte chaque année environ 1,70 € (jusqu'aux législatives*

²⁰⁰ MARCILLOUX-GIUMMARRA S., « Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, no. 1, 2011, pp. 163-174.

suivantes) ; on comprend mieux, dès lors, “l’inflation de candidatures” constatée au premier tour des législatives. Pour tenter de l’endiguer, le Parlement a adopté une nouvelle loi prévoyant que la fraction attribuée en fonction des résultats aux dernières législatives serait désormais réservée aux seuls partis et groupements politiques ayant atteint 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions, c’est-à-dire aux seules formations offrant des garanties de représentativité suffisantes »²⁰¹.

Nous avons pu vérifier que l’hypothèse de la multiplication des candidats est avérée sur notre territoire d’enquête.

1^{er} constat : le département d’enquête des Alpes-Maritimes, voit le nombre de candidats croître avec une pointe en 2002 qui s’explique par la première application du quinquennat présidentiel. En effet, pour la première fois, les élections législatives s’inscrivent dans la continuité des élections présidentielles et donc dans une logique encore plus partisane qu’à l’accoutumée. Notre recherche permet d’établir le graphique qui suit.



²⁰¹ https://www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html, 2007

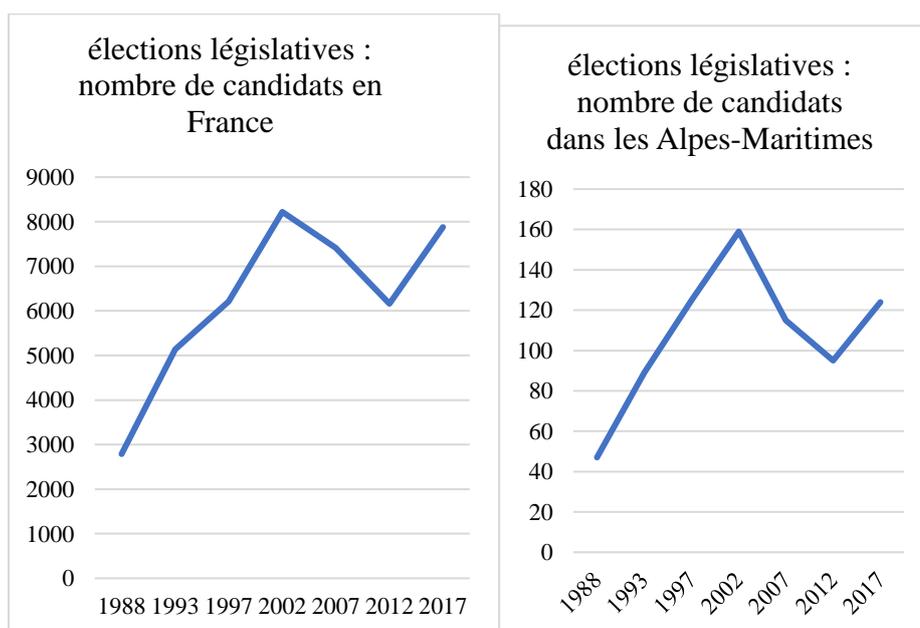
2^{ème} constat : la crédibilité de notre enquête doit être rapportée aux données nationales. De ce parallélisme, nous évaluons si notre territoire est dans une normalité des votes ou s'il doit être sorti de son contexte.

Les deux graphiques, ci-dessous, permettent de comparer la moyenne du nombre de candidats par circonscription comparée à la même moyenne en France. Sur la durée, la tendance est effectivement à la hausse.

En 1988, les prétendants aux élections législatives étaient environ 5.22 par circonscription. En 2017, ils sont près de 13.78, soit presque trois fois plus. Toutefois, nous relevons une particularité : le nombre de candidats à l'élection législative est supérieur dans le département des Alpes-Maritimes à la moyenne nationale.

En revanche, sur les trois dernières décennies, la tendance à la hausse se situe dans des normes comparables. Elle s'établit à + 2.29 sur notre territoire d'enquête contre 2.24 en France. Pour autant, si la courbe tendancielle est analogue, sa source est initialement supérieure. Elle montre une tension politique toujours supérieure et explique un climat local plus contrasté.

Comparativement, le nombre de candidatures aux élections législatives de 1998 à 2017 en France et dans le département d'enquête montre deux courbes tendanciennes similaires. Le département des Alpes-Maritimes est dans la même logique qui prévaut au niveau national.



Graphique 29 : tableaux comparatifs. Nombre de candidats aux élections législatives 1988 -2017

Deux pics de la performance électorale retiennent l'attention car ils sont corrélatifs à deux situations nouvelles au demeurant anxiogènes, caractérisées par le rejet du système politique en vigueur. Au second tour de l'élection présidentielle de 2002, le duel s'organise entre Jacques Chirac et Jean-Marie Le Pen. Les élections législatives qui suivent expliquent cette multiplication de candidats pour les élections législatives des 9 et 16 juin. L'analyse de la trajectoire du nombre de candidats aux élections législatives de 2002 impose deux lectures. La première est le lien étroit entre la popularité du Président de la République et l'appétence pour la chose publique qui traduisent une trajectoire analogue. La seconde est le déterminant de la crédibilité du politique.

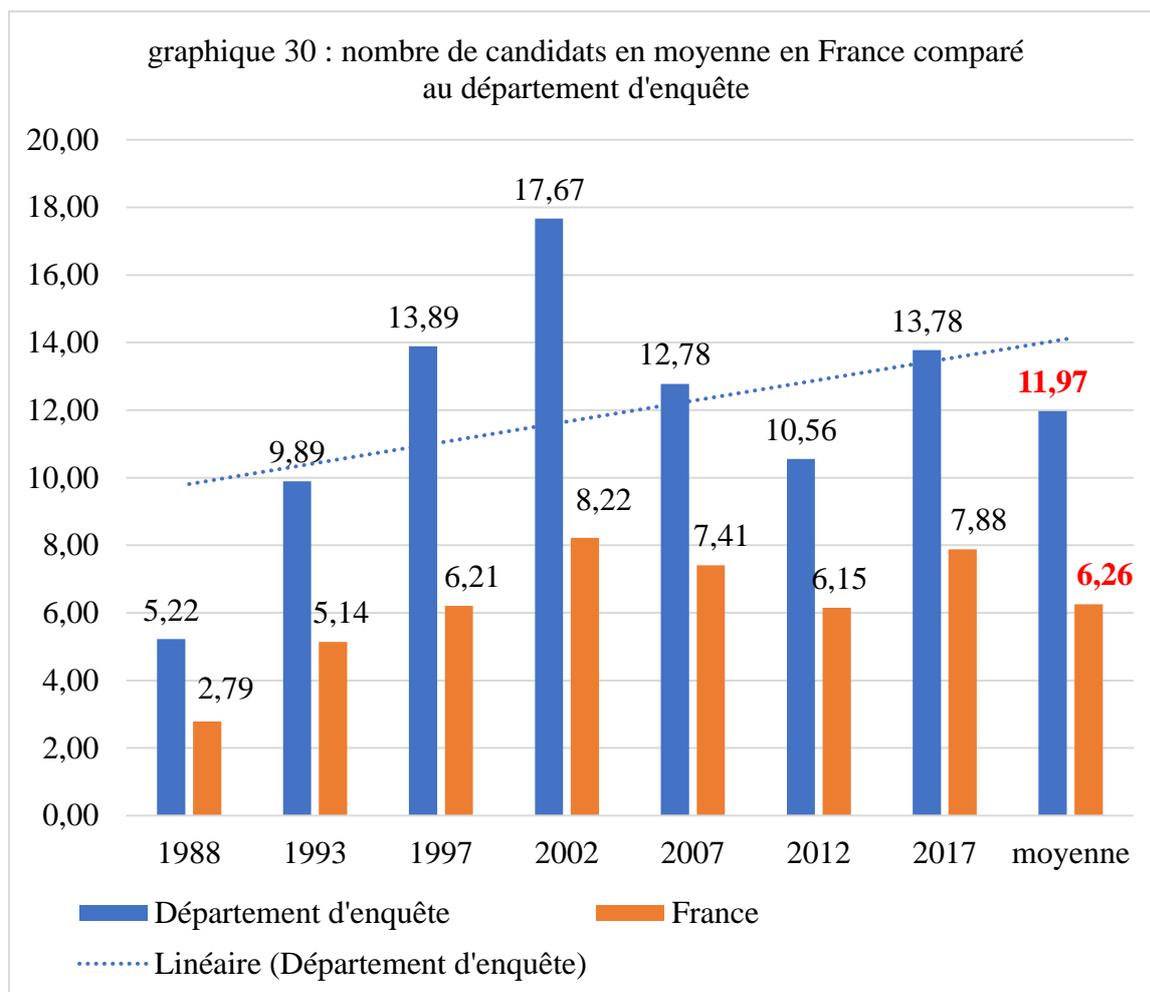
Le calendrier électoral oblige à constater que le rapport entre les gouvernés et les gouvernants se matérialise par le baromètre politique le plus élémentaire puisque les élections se cristallisent, en 2002, avec la présence au second tour de l'élection présidentielle du candidat du Front National, Jean-Marie Le Pen.

Cette cristallisation se renouvelle dans une moindre proportion, en 2017, avec la présence du candidat *En Marche*, situé hors des partis politiques habituels, Emmanuel Macron. En cette année électorale, l'absence au second tour d'un candidat de la droite républicaine ou de la gauche, c'est-à-dire les partis traditionnels de gouvernement, est forte de considérations.

Ces deux résultats à quinze années d'intervalle sont le symptôme d'un électorat qui témoigne sa colère par un vote hors norme avec le Front National et hors système avec le vote Emmanuel Macron désolidarisé des partis politiques.

Les quinze années qui distancent ces deux scrutins montrent également la profondeur et l'ampleur de la défiance : une sorte de colère rentrée²⁰².

²⁰² Voir le dossier spécial et l'appel d'Alexandre Jardin paru dans L'Express n°3389 du 15 juin 2016 « *qui veut la peau d'Emmanuel Macron ?* »



Cette abondance de candidats aux élections législatives est l'objet de nombreuses tractations qui expliquent les raisons qui motivent les prétendants « *Cet accroissement des candidatures s'explique par des raisons opportunistes et non par une dynamisation de la vie politique. Si, parmi, la masse des candidats, on s'intéresse à ceux n'ayant effectué aucune dépense de campagne, on peut distinguer les candidats "fantômes", c'est-à-dire des candidats qui ne mènent aucune bataille électorale, ce que retrace l'absence totale de dépenses, et qui ne se déplacent dans la circonscription que pour aller signer leur acte de candidature à la préfecture. Ces candidats fantômes qui ne représentent que 3% des candidats en 1993 forment 44% des candidats lors des dernières élections législatives de 2012* »²⁰³.

²⁰³ FRANCOIS A., PHELIPPEAU E., « *Le financement de la vie politique* », Armand Colin, Paris, 2015

Il est important de rappeler que cette recherche statistique traduit simplement l'application de la série de loi sur le financement de la vie politique dont la première vague est datée de 1988.

Nous observons, par ailleurs, que plus le nombre de candidats augmente plus la participation électorale régresse.

Comment expliquer que malgré une offre politique en progression, l'abstention s'installe d'autant que la méfiance, à l'égard des partis politiques, est consubstantielle à leur institutionnalisation dans la vie politique ?

A-Résultats électoraux et ressources financières

Outre un combat électoral, les résultats des élections législatives sont aussi une ressource financière pour les partis politiques « *les suffrages obtenus lors du premier tour des législatives constituent la base de calcul pour le financement public des partis politiques* »²⁰⁴ pour les cinq années qui suivent l'élection.

La loi de 1988 précise que les partis dont les candidats ont obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions peuvent bénéficier de cette aide. Les organisations politiques ont donc un intérêt financier manifeste à multiplier les investitures officielles.

Dans un communiqué du 19 avril 2021, la CNCCFP précise que « *Sur les 489 partis dont les comptes ont été déposés et certifiés : 216 formations politiques présentent un exercice déficitaire ; 251 un exercice excédentaire ; 22 un résultat d'exercice nul. L'État aide au financement des partis par une aide publique directe qui en 2019 représentait, 66,16millions d'euros et a été répartie par décret entre 35 partis en fonction des suffrages obtenus aux dernières élections législatives (32,08millions d'euros pour la première fraction) et du nombre de parlementaires déclarant s'y rattacher (34,07millions pour la seconde fraction)* »²⁰⁵.

²⁰⁴ DOSIERE R., « *Argent, morale, politique* », Seuil, Paris, 2017

²⁰⁵ Opt. Cit.

Eu égard aux deux dispositifs d'aides qui existent et que nous précisons, nous pouvons quantifier le financement public des partis politiques. La première aide dite *au nombre de voix* précise que chaque voix équivaut au versement de 1,42 euro selon la loi de finance (valeur année 2018). Un gain auquel il faut retirer une pénalité pour les formations politiques qui ne respectent pas la parité. La seconde aide dite globale consiste au versement, par l'Etat à un parti politique, d'une somme de 37.280 euros par élu lors des dernières élections législatives. Ces aides sont versées chaque année de la dite législature.

Il convient de rappeler qu'entre 1970 et 1988, vingt-neuf propositions et un projet de loi concernant le financement des partis politiques ont été inscrits au tableau de l'assemblée nationale sans succès. Le 24 février 1988, en session extraordinaire, une double loi est votée par les 320 députés du RPR, UDF et FN, malgré les 36 communistes et l'abstention des 198 socialistes.

L'article 1 du décret fixe le montant des aides attribuées aux partis et groupements politiques en application des articles 8,9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 susvisée. Il est fixé pour l'année 2021 à la somme de 66 135 486,15 euros²⁰⁶.

Le montant de la première fraction des aides attribuées aux partis et groupements politiques visés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 est fixé à la somme de 32 097 747,87 euros.

Le montant de la seconde fraction des aides attribuées aux partis et groupements politiques visés au septième alinéa de l'article de la loi du 11 mars 1988 susmentionnée est fixé à la somme de 34 037 738,28 euros.

Dans un premier temps, l'Etat verse aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique pour l'année 2021 ainsi répartie.

²⁰⁶ Décret n° 2021-203 du 23 février 2021 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique

I. – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Nombre de voix prises en compte	Nombre de candidats femmes	Nombre de candidats hommes	Montant de la modulation parité	Répartition première fraction de l'aide publique 2021 compte tenu de la modulation parité
EN MARCHÉ !	6 152 527	228	220	0,00 €	10 098 122,23 €
FRONT NATIONAL (devenu RASSEMBLEMENT NATIONAL)	2 973 612	279	290	0,00 €	4 880 579,55 €
LES RÉPUBLICAINS	3 478 875	182	278	1 787 436,33 €	3 922 429,71 €
LA FRANCE INSOUMISE	2 438 734	262	285	252 454,61 €	3 750 231,45 €
PARTI SOCIALISTE	1 594 942	179	183	0,00 €	2 617 773,03 €
MOUVEMENT DÉMOCRATE	1 120 897	42	43	0,00 €	1 839 724,54 €
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	773 738	227	228	0,00 €	1 269 933,62 €
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	635 204	80	79	0,00 €	1 042 558,23 €
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	634 340	217	225	0,00 €	1 041 140,15 €
DEBOUT LA FRANCE	247 480	180	188	13 245,26 €	392 942,85 €
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	167 838	100	98	0,00 €	275 471,95 €
LUTTE OUVRIÈRE	158 866	276	275	0,00 €	260 746,24 €
PARTI RADICAL DE GAUCHE	140 156	40	40	0,00 €	230 037,58 €
LA FRANCE QUI OSE	90 270	74	101	34 288,42 €	113 871,43 €
ALLIANCE ÉCOLOGISTE INDÉPENDANTE	97 792	121	192	54 612,96 €	105 892,73 €
PARTI ANIMALISTE	63 679	91	56	37 327,19 €	67 188,94 €
Sous total I	20 768 950	2 578	2 781	2 179 364,77 €	31 908 644,23 €

Dans un second temps, l'Etat verse aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la seconde fraction de l'aide publique en 2021.

Partis et groupements politiques représentés au Parlement	Nombre de parlementaires ouvrant droit au versement de l'aide publique			Montant de la seconde fraction de l'aide publique attribuée pour 2021
	Assemblée nationale	Sénat	Total 2021	
EN MARCHÉ !	272	20	292	10 862 316,48 €
LES RÉPUBLICAINS	105	142	247	9 188 329,35 €
PARTI SOCIALISTE	25	63	88	3 273 574,83 €
MOUVEMENT DÉMOCRATE	68	16	84	3 124 775,97 €
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	25	55	80	2 975 977,12 €
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	15	15	30	1 115 991,42 €
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	13	11	24	892 793,14 €
LA FRANCE INSOUMISE	17	0	17	632 395,14 €
PARTI RADICAL DE GAUCHE	3	9	12	446 396,57 €
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	11	1	12	446 396,57 €
FRONT NATIONAL (devenu RASSEMBLEMENT NATIONAL)	7	1	8	297 597,71 €
PARTI PROGRESSISTE MARTINQUAIS (PPM)	3	4	7	260 398,00 €
DEBOUT LA FRANCE	3	0	3	111 599,14 €
TAPURA HUIRAATIRA	1	2	3	111 599,14 €
CALEDONIE ENSEMBLE	2	1	3	111 599,14 €
RASSEMBLEMENT POUR LA CALEDONIE DANS LA REPUBLIQUE (devenu LE	0	2	2	74 399,43 €

RASSEMBLEMENT LES REPUBLICAINS)				
ARCHIPEL DEMAIN	0	1	1	37 199,71 €
CAP SUR L'AVENIR	1	0	1	37 199,71 €
TAVINI HUIRAATIRA NO TE AO MAOHI - FRONT DE LIBÉRATION DE POLYNÉSIE	1	0	1	37 199,71 €
ALLIANCE ÉCOLOGISTE INDÉPENDANTE	0	0	0	- €
LA FRANCE QUI OSE	0	0	0	- €
LES RÉPUBLICAINS ENSEMBLE DANS LA FRANCE	0	0	0	- €
LUTTE OUVRIERE	0	0	0	- €
MOUVEMENT INDEPENDANTISTE MARTINICAIS	0	0	0	- €
GROUPEMENT FRANCE REUNION	0	0	0	- €
PARTI ANIMALISTE	0	0	0	- €
PARTI COMMUNISTE REUNIONNAIS	0	0	0	- €
MOUVEMENT POPULAIRE CALÉDONIEN - redevient éligible en 2021	0	0	0	- €
TAHOERAA HUIRAATIRA - redevient éligible en 2021	0	0	0	- €
RÉZISTANS ÉGALITÉ 974	0	0	0	- €
VIVRE LA REUNION	0	0	0	- €
TOTAL DES PARLEMENTAIRES RATTACHÉS	572	343	915	34 037 738,28 €
PARLEMENTAIRES NON RATTACHÉS/NON DÉCLARÉS	3	5	8	297 597,72 €

Ainsi, nous pouvons constater que les dispositions de la loi de 1988 et des lois subséquentes instituant une aide financière publique aux partis et groupements politiques, ont engagé un processus légal de leur financement public, désormais prépondérant.

En 1988, les débats parlementaires concluent à un seuil à franchir pour bénéficier du financement public : un minimum de 50 candidats dans 50 circonscriptions est nécessaire pour être éligibles au financement public.

Le seuil des 1 % minimum des suffrages exprimés est fixé par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 qui a ainsi modifié l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Parce que, jusque-là, l'Etat finançait beaucoup de partis, sans être certain que leur but essentiel était d'être présent dans la vie politique. La contrainte édictée par la loi de 1988 étant moins forte, ce fût un certain effet d'aubaine pour les partis politiques de recevoir aisément une aide de l'Etat sans qu'il participe réellement à la vie démocratique.

En effet, la loi du 11 mars 1988, a permis à des micro-partis de profiter pendant cinq ans d'un financement de l'Etat équivalant à 1,66 euro par voix obtenue puisque l'unique condition était de présenter des candidats dans au moins 50 circonscriptions.

D'ailleurs, en 2001, 45 formations étaient recensées pour avoir profitées de ce dispositif. La Commission nationale des comptes de campagne avait proposé d'instaurer un seuil entre 2 et 3% des suffrages.

En revanche, nous observons que le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition instaurant un plancher à 5% : « *Considérant en revanche, que le fait de ne prendre en compte pour la détermination de l'aide de l'État allouée aux partis en fonction de leurs résultats aux élections que ceux de ces "résultats égaux ou supérieurs à 5 p. 100 des suffrages exprimés dans chaque circonscription" est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ; qu'ainsi, l'article 11 de la loi déférée, en tant qu'il impose cette condition, doit être déclaré contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution* »²⁰⁷.

²⁰⁷ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

Cette décision avait pour impact de taire plusieurs partis présents au premier tour des législatives en juin 2001 comme Démocratie libérale qui n'avait recueilli que 0,42%, le Rassemblement pour la France avec 0,36% et le Mouvement pour la France (MPF) avec 0,79%.

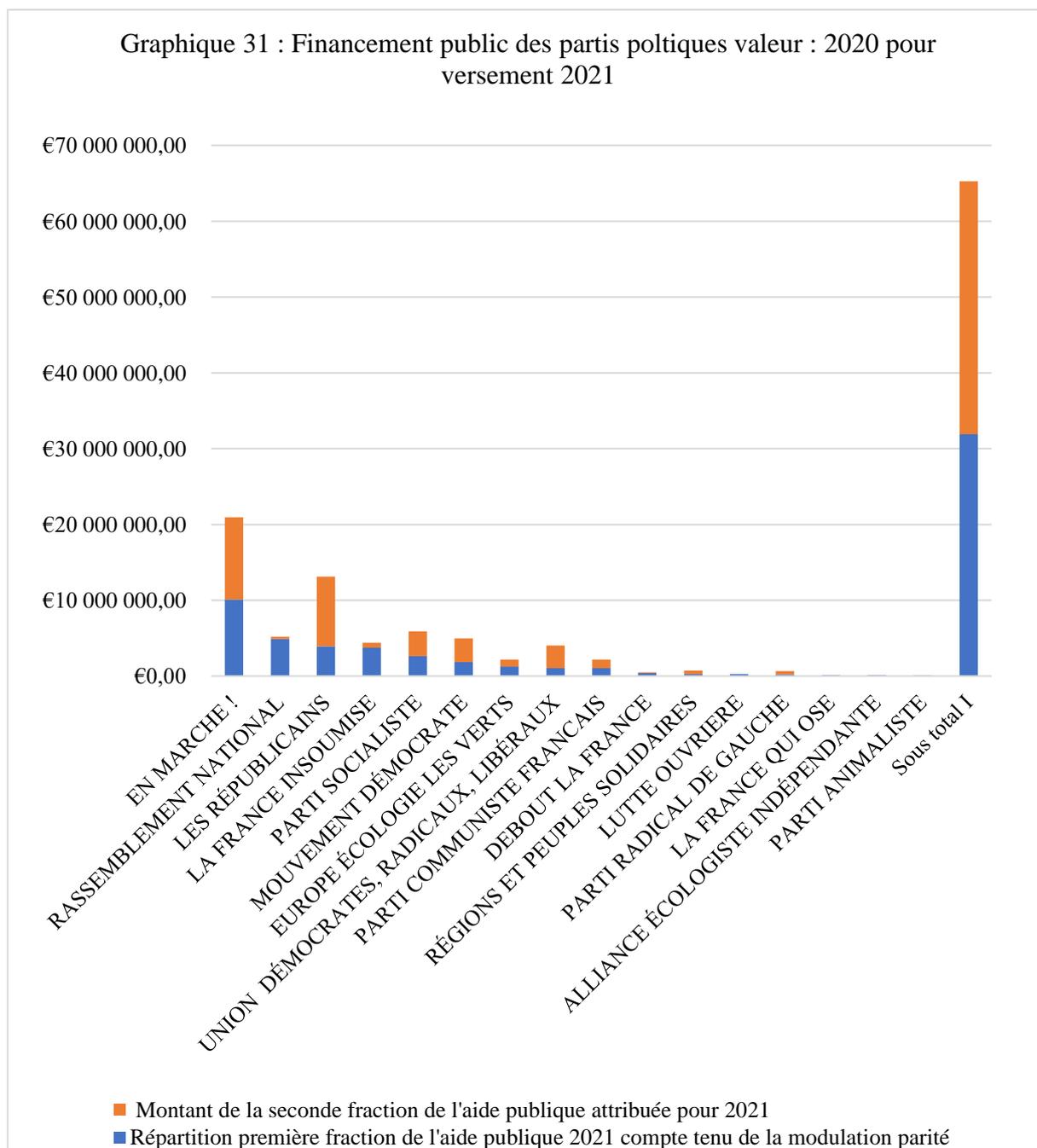
En référence au décret n° 2021-203 du 23 février 2021 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, nous proposons, ci-dessous, un tableau complété d'un graphique cumulatif de l'aide public aux principaux partis référencés de manière non exhaustive dans le seul but académique de la démarche.

Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Répartition première fraction de l'aide publique 2021 compte tenu de la modulation parité	Montant de la seconde fraction de l'aide publique attribuée pour 2021	montants globaux
EN MARCHE !	10 098 122,23 €	10 862 316,48 €	20 960 438,71 €
RASSEMBLEMENT NATIONAL	4 880 579,55 €	297 597,71 €	5 178 177,26 €
LES RÉPUBLICAINS	3 922 429,71 €	9 188 329,35 €	13 110 759,06 €
LA FRANCE INSOUmise	3 750 231,45 €	632 395,14 €	4 382 626,59 €
PARTI SOCIALISTE	2 617 773,03 €	3 273 574,83 €	5 891 347,86 €
MOUVEMENT DÉMOCRATE	1 839 724,54 €	3 124 775,97 €	4 964 500,51 €
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	1 269 933,62 €	892 793,14 €	2 162 726,76 €
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	1 042 558,23 €	2 975 977,12 €	4 018 535,35 €
PARTI COMMUNISTE FRANCAIS	1 041 140,15 €	1 115 991,42 €	2 157 131,57 €
DEBOUT LA FRANCE	392 942,85 €	111 599,14 €	504 541,99 €
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	275 471,95 €	446 396,57 €	721 868,52 €
LUTTE OUVRIERE	260 746,24 €	0	260 746,24 €
PARTI RADICAL DE GAUCHE	230 037,58 €	446 396,57 €	676 434,15 €
LA FRANCE QUI OSE	113 871,43 €	0	113 871,43 €

ALLIANCE ÉCOLOGISTE INDÉPENDANTE	105 892,73 €	0	105 892,73 €
PARTI ANIMALISTE	67 188,94 €	0	67 188,94 €
Sous total I	31 908 644,23 €	33 368 143,44 €	65 276 787,67 €

Dans le graphique ci-dessous, les montants ainsi versés par l'Etat se répartissent selon les deux critères de la loi de 1988. Certains totaux cumulatifs ne sont pas significatifs mais nous les maintenons dans le mode de graphique retenu pour une équivalence du raisonnement.

Graphique 31 : Financement public des partis politiques valeur : 2020 pour versement 2021



Ce graphique montre les ressources qui permettent à un parti politique de « *vivre économiquement* » et confirme qu'un parti existe et vit essentiellement grâce aux montants des aides de l'Etat bien plus que des cotisations de ses adhérents voire des dons des personnes privées. La structure des produits des formations politiques au titre de l'exercice 2019 se décompose de la manière suivante²⁰⁸ :

²⁰⁸ JORF n°0092 du 18 avril 2021, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2019

Exercice 2019	Totaux (Montant en euros)	%
Cotisations des adhérents	17 821 844	10,69 %
Contributions des élus	18 403 224	11,04 %
Financement public 2019 (*) ²⁰⁹	66 200 870	39,70 %
Autres aides publiques	156 720	0,09 %
Dons de personnes physiques	23 846 196	14,30 %
Dévolutions de l'excédent de comptes de campagne	- 35 770	-0,02 %
Dévolutions de partis ou groupements politiques	68 636	0,04 %
Contributions d'autres formations	7 316 206	4,39 %
Prestations de services (manifestations et colloques)	7 601 461	4,56 %
Prestations de services aux candidats	5 864 175	3,52 %
Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions et transferts de charges	8 496 734	5,10 %
Ventes de marchandises, productions vendues (biens et services), production stockée et production immobilisée	9 313 476	5,59 %
Produits des entités non significatives	70 450	0,04 %
Autres produits	1 618 336	0,97 %
Sous-total produits « courants »	166 740 787	100 %
Produits financiers	1 044 109	
Produits exceptionnels	50 026 132	
Total des produits	217 814 978	

²⁰⁹ Ce chiffre diffère du montant de 66 159 444 euros d'aide publique prévue par le décret d'attribution en raison d'erreurs d'imputation comptable de partis politiques non éligibles à l'aide publique.

LA CNCCFP nous renseigne, d'ailleurs, sur les différentes fractions des recettes des partis politiques « *Au total et également pour l'ensemble des partis les cotisations d'adhérents représentent 17,8 millions d'euros, les contributions d'élus 18,4 millions et les dons de personnes physiques 23,8 millions. Pour l'exercice 2019, 12 formations politiques dont les produits sont supérieurs à 1,5 million d'euros concentrent plus de 88% des recettes de la totalité des partis ayant déposé des comptes certifiés. Le montant total de leurs recettes s'élève à 191,2 millions d'euros (y compris l'aide publique directe perçue par ces partis* »²¹⁰.

Nous rappelons que pour satisfaire à l'aide publique, il faut réunir deux conditions minimales :

- Présenter 50 candidats dans au moins 50 circonscriptions
- Franchir le seuil des 1% des suffrages exprimés

Ces deux exigences restent modestes. Toutefois, elles justifient ainsi le nombre élevé de candidatures aux élections législatives. Elles sont également l'occasion de favoriser les combinaisons et les accords politiques entre les partis et leurs états-majors. Ce dispositif unique dans les démocraties modernes a permis à certains partis comme *CAP 21* ou le mouvement *Chasse Pêche Nature Traditions* de s'organiser financièrement. Il en est de même à l'extrême gauche ou à l'extrême droite grâce à une augmentation du nombre de candidatures.

La loi qui régit le financement public des partis lors des élections législatives de 2017 produit un autre effet avec la multiplication des candidatures de personnalités investies par les partis politiques qui ainsi tissent leur toile dans l'hexagone. Comme l'explique François Abel, nombre de candidats aux élections législatives de 2017 entrent dans cette catégorie des « *candidats fantômes : des personnes qui viennent juste signer la déclaration de candidature en préfecture et ne font pas campagne ensuite. Ils sont là pour permettre à leur parti de bénéficier des subventions publiques* »²¹¹.

Lorsque nous examinons les investitures des candidats des partis politiques aux élections législatives de 2017, nous mesurons l'importance de cette notion très triviale de la recherche du retour financier.

²¹⁰ Opt. Cit. P.151

²¹¹ ABEL, F., « *le financement de la vie politique* », professeur d'économie politique est coauteur dudit livre <http://www.leparisien.fr/elections/legislatives/legislatives-le-financement-public-c-est-de-40-a-100-des-ressources-des-partis-06-06-2017-7021227.php>

Pour illustrer cette notion, nous avons pris le cas des candidats retenus pour bénéficier de l'investiture des partis politiques, dans la sixième circonscription des Alpes-Maritimes, à l'occasion des élections législatives de 2017.

B- L'exemple de la 6^{ème} circonscription des Alpes-Maritimes

Cette circonscription vit un duel politique qui expose précisément le rôle du financement public des partis politiques pour confirmer notre thèse, avec une réelle acuité. Il s'agit d'une confrontation à gauche entre Madame Prune Helfter-Noah, 40 ans, bénéficiant de l'investiture de la France Insoumise et de Monsieur Jean-François Téaldi, 65 ans, candidat investi par le Parti Communiste Français et le Front de Gauche. La déclaration de candidature de la candidate de la France Insoumise est acquise assez tardivement « *Le mouvement France insoumise de Mélenchon n'a pour le moment pas de candidat dans la 6e contrairement à d'autres circonscriptions* »²¹² selon le quotidien Nice-Matin du 4 avril 2017.

La candidate de la France Insoumise obtient 2416 voix au 1^{er} tour de l'élection législative alors que le candidat du Parti Communiste Français – Front de Gauche obtient 590 voix.

La candidate investie par La France Insoumise exerce la profession de conseillère auprès du tribunal administratif de Marseille où elle est installée depuis 2015, ville éloignée de 250 kilomètres de la sixième circonscription des Alpes-Maritimes dans laquelle elle est investie « *En 2015, à ma sortie de l'ENA je choisis Marseille (pour des raisons personnelles et la nécessité de loger ma famille, ce qui était impossible à Paris)* »²¹³. Cette personnalité n'est donc ni domiciliée dans la circonscription ni même dans le département. De même, elle ne détient aucun mandat électif. Elle est donc l'archétype d'un parachutage que les partis politiques pratiquent avec un talent inégalé.

A l'inverse, Jean-François Téaldi qui escomptait l'investiture de La France Insoumise pour peser dans le débat politique local, est conseiller municipal à Cagnes-sur-Mer, cinquième ville du département en termes démographiques. Jean-François Téaldi est une personnalité locale qui bénéficie d'une notoriété avérée dans le département tant pour des raisons professionnelles

²¹² <https://www.nicematin.com/politique/tealdi-candidat-aux-legislatives-dans-la-6e-circonscription-des-alpes-maritimes-128569>

²¹³ <http://pcdmq.blogspot.com/2018/09/prune-helfter-noah-laction-humanitaire.html>

(journalistes au France Télévision) que pour ses activités militantes (Parti Communiste Français). Il assure également la présidence de l'association départementale des élus Communistes et Républicains qui récence, alors, une centaine d'adhérents. Les conditions d'attribution des investitures au sein de La France Insoumise démontrent le poids des accords politiques, parisiens qui conclut un arrangement sur fond de calculs financiers.

La candidate investie, pur produit des partis politiques au mépris de valeurs politiques défendues territorialement par un élu local conduit Jean-François Téaldi à démissionner du conseil municipal de la ville de Cagnes-sur-Mer, pour être en conformité morale avec ses convictions politiques.

« J'ai remis ma démission mercredi à Louis Nègre. C'est quelque chose de réfléchi. Dès que j'ai su qu'une candidate de la France insoumise était parachutée sur la circonscription, j'ai dit que si elle me devançait à Cagnes, je ne resterai pas »²¹⁴. Prenant acte du score de la candidate de la France Insoumise, il témoigne son amertume, déclarant « Ceux qui ont voté pour iront taper à la porte du tribunal administratif de Marseille »²¹⁵.

Pour ce Militant communiste actif depuis l'âge de 16 ans et défendant les valeurs auxquelles il croît, le marchandage politique des partis est insoutenable *« J'ai toujours considéré que quand tu es élu, ta voix ne peut avoir d'écho que si tu as les gens derrière toi par le vote. Sinon tu n'as aucune crédibilité. Je n'ai jamais été syndicaliste pour perdre des combats. Là, c'est de l'écœurement ! »²¹⁶.*

Les effets des lois sur le financement de la vie politique sont, en ce sens, porteurs de signes antipolitiques. Répondant à la question de ses évolutions politiques, la candidate Prune Helfter-Noah déclare dans ce même entretien publié par Alain Barltier *« Au-delà de mon adhésion au PS, puis au PG, je suivais les activités du Mouvement Utopia, qui avait une pratique externe-interne dans le PS, le PG et EELV. Devant la déception grandissante à l'égard des partis, Utopia devint*

²¹⁴ <https://www.nicematin.com/politique/apres-sa-cuisante-defaite-aux-legislatives-jean-francois-tealdi-pcf-fdg-quitte-son-poste-au-conseil-municipal-de-cagnes-sur-mer-148392>

²¹⁵ Ibidem

²¹⁶ Opt. Cit. P 154

un mouvement d'éducation populaire. J'en fais partie, je suis actuellement au Bureau National et devrais être bientôt co-animatrice nationale (membre d'un binôme paritaire) »²¹⁷.

Elle apparaît comme le produit d'un parti professionnalisant dont le parcours reflète véritablement cette professionnalisation des partis politiques et des candidats qui sollicitent le suffrage des électeurs passant de circonscription en circonscription, de département en département et même de parti en parti. Pour illustrer ce constat, l'annonce de la candidature, en septembre 2018, de Madame Prune Helfter-Noah aux élections européennes de 2019, sur la liste « *Maintenant le peuple* », témoigne d'un système intrinsèque de la vie autarcique des partis politiques.

Chaque parti justifie sa stratégie rejetant sur l'autre la responsabilité des non-alliances « *C'est au PCF qu'il faut demander pourquoi nous n'avons pas pu nous mettre d'accord, s'offusque Philippe Carezzo, au nom de La France Insoumise. Nous étions prêts à discuter, mais pas en nous effaçant. Il était hors de question de céder à un électoralisme de bas étage, nous voulions des alliances sur des choses claires. Le PCF a une stratégie à géométrie variable et défend des intérêts particuliers. De son côté, Cécile Dumas, responsable départementale du PCF, dit exactement la même chose, à front renversé « La France insoumise n'accepte pas le pluralisme. Les insoumis sont figés sur un problème d'étiquette qui bloque le rassemblement. Nous, on ne fait pas de la politique juste pour servir un homme tous les cinq ans. Notre objectif, c'est d'abord de battre l'extrême droite »*²¹⁸.

Pour illustrer l'importance de ce débat, nous avons auditionné Jean-François Téaldi²¹⁹, conseiller municipal à Cagnes-sur-Mer, en 2017, et candidat aux élections législatives de cette même année après avoir été candidat aux élections cantonales de 2015. Il nous retrace les circonstances d'une trajectoire politique qui illustre notre hypothèse selon laquelle le financement des partis politiques est primordial et marginalise les individus.

Tout d'abord, il situe le contexte. En 2012, alors à Paris, il avait accepté à la demande de son parti le PCF d'être le « *Monsieur médias* » du candidat Jean-Luc Mélenchon. Responsable de cette

²¹⁷ Entretien avec Prune Helfter-Noah, juriste, candidate aux élections européennes sur la liste « *Maintenant le Peuple* ». Propos recueillis par Alain Barlatier. Marseille, le 15 septembre 2018

²¹⁸ <https://www.nicematin.com/politique/le-pcf-et-la-france-insoumise-en-ordre-disperse-pour-les-legislatives-137443>

²¹⁹ Les propos rapportés dans ces pages ont été relus et consolidés par Jean-François Téaldi

mission réponse/média, il est en quelque sorte la plume du candidat pour les réponses à apporter aux questions envoyées.

Président de l'Association Départementale des Elus Communistes et Républicains des Alpes-Maritimes, il accepte la proposition de la France Insoumise de parrainer la candidature de Jean-Luc Mélenchon pour la présidentielle de 2017 apportant les signatures de trois élus du PCF départemental.

La même année, la France Insoumise tente de se structurer dans la sixième circonscription des Alpes-Maritimes avec d'anciens adhérents du Front de Gauche et du PCF. Investi aux élections législatives de juin 2017, par le Front de Gauche et le PCF, il sollicite également l'investiture de La France Insoumise et le soutien de Jean-Luc Mélenchon. Parmi les conditions en vue d'obtenir l'investiture, il est demandé aux candidats de signer Charte des candidat-e-s de la France insoumise.

Éric Coquerel, le coordinateur du Parti de gauche et élu francilien rappelle les fondements de cette charte « *Après la présidentielle, nous voulons obtenir dans la foulée un groupe parlementaire fonctionnel. La charte permettra par exemple d'avoir une étiquette unique et un résultat cohérent à l'issue du dépouillement. En 2012, nous n'avions pas corrélé l'étape de la présidentielle aux législatives* »²²⁰ Regrettant ce qu'il qualifie d'une erreur, il précise « *On ne veut pas s'en prendre spécifiquement aux parlementaires. Mais, durant cette période, nous apprenions parfois les décisions des députés du Front de gauche par voie de presse. Ce n'est pas vraiment démocratique. Il paraît normal d'attendre une démarche plus collaborative* »²²¹.

Il apparaît clair que le parti de Jean-Luc Mélenchon réduit voire annihile la liberté de vote des députés communistes. Comme pour beaucoup d'élus communistes, cette charte est donc un cas de casus belli, pour Jean-François Téaldi qui refuse le principe qu'on lui dicte une décision. Son refus de signer la charte conduit La France Insoumise à désigner Prune Helfter-Noah, magistrale à Marseille, se risquant à un score caricatural en raison de sa très faible notoriété dans la circonscription. Jean-François Téaldi souligne, d'ailleurs, qu'elle n'a été présente qu'une seule

²²⁰ <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/coulisses/2016/10/31/25006-20161031ARTFIG00231-legislatives-2017-la-charte-de-melenchon-pour-obtenir-un-groupe-discipline.php>

²²¹ Opt. Cit.

fois dans le département durant toute la campagne, pour un débat animé par la rédaction de la presse locale, réunissant tous les candidats.

La candidate de La France Insoumise réalise 2416 voix soit 6,63 % des suffrages exprimés. Le Candidat communiste réalise 590 voix soit 1,62 % des suffrages exprimés alors qu'il avait obtenu 751 voix et 5,69% aux cantonales de 2015.

Chacun des deux partis correspond à la norme pour bénéficier du financement public. Toutes choses étant égales par ailleurs, sur la base de ces résultats, La France Insoumise est en mesure d'obtenir un financement public d'un montant annuel de 3962,24 € et le PCF 967,6 €.

Quel aurait été le montant revenant à chacun des partis en cas d'une triple investiture relevant du groupement politique comme le précise la loi de 1988 ? Aurait-elle, pour autant, été divisée par deux : soit 1643,28 € pour chacun des trois partis politiques ?

Il apparaît donc évident, au-delà des convictions politiques et des valeurs militantes des candidats, que la loi de 1988 complétée par celle de 1990 insiste à la multiplication des candidatures car les conditions d'obtention d'un financement de l'Etat sont suffisamment minimaliste pour que les états-majors parisiens s'affranchissent des situations politiques locales prenant en otage l'influence de l'électorat et faisant fi des candidats et de leurs enracinement local. Mieux vaut diviser, lorsqu'un parti ne semble pas être en mesure de l'emporter plutôt que de rassembler : l'intérêt financier prime sur l'intérêt politique au sens des idées et des valeurs que les candidats portent.

Au cours de notre audition, Jean-François Téaldi confirme que *« la décentralisation n'a pas rapproché les gouvernés des gouvernants pour deux raisons majeures : la première est la multiplication des institutions qui a rendu illisible le rôle et le pouvoir des différentes assemblées : les électeurs ne s'y retrouvent pas. La seconde est l'absence d'un mode de scrutin proportionnel intégral qui permettrait peut-être aux citoyens et leurs représentants élus de jouer un rôle constructif »*²²².

Nous retrouvons le même raisonnement concernant le ralliement de Nicolas Dupont-Aignan à Marine Le Pen entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2017. Cet accord disposait d'une

²²² TEALDI F., entretien validé par l'auteur en date du 12 avril 2021

clause relative aux élections législatives de juin 2017. Le Front national et Debout la France (DLF), se sont engagés à ne pas présenter de candidat dans cinquante circonscriptions afin de garantir tacitement à DLF la possibilité de réunir les conditions en vue d'un financement public pour assurer un minimum des dépenses de fonctionnement du parti²²³.

Le parlementaire René Dosière rappelle que tous les records de candidats sont atteints lors des derniers scrutins qu'il s'agisse des élections régionales, départementales, législatives ou même lors des élections municipales de 2014 avec un candidat pour 49 habitants. En 2020, la France compte 902 465 candidats contre 926 068 candidats en 2014, soit 20 765 listes contre 21186 listes en 2020²²⁴, soit 3% de moins.

Le nombre d'élus municipaux ou intercommunaux et les pourcentages de voix obtenus n'entrent pas dans le décompte du financement des partis politiques. Néanmoins, il est nécessaire de développer cette donnée pour aborder la section suivante. En effet, notre analyse portera sur la puissance financière des intercommunalités et sa prise en considération dans le champ politique au même titre que les partis politiques. Nous examinerons comment le poids d'une intercommunalité peut influencer la vie politique locale et avoir valeur d'une investiture.

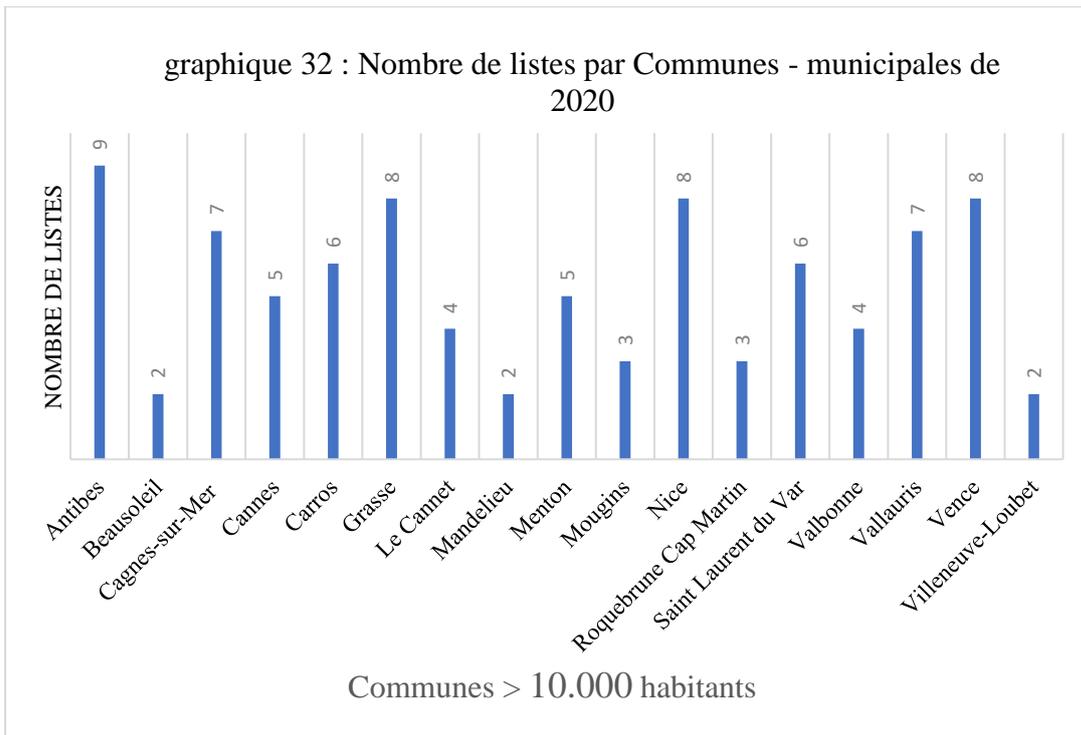
Dans le département des Alpes-Maritimes, mille cinq cent trente-trois 1533 individus sont comptabilisés comme têtes de liste qui postulent à la fonction de maire dans l'une des 163 communes soit 1.002 hommes pour 531 femmes (soit 47% de moins).

De même, nous recensons quatre-vingt-neuf (89) listes dans les communes de plus de 10.000 habitants et six cent soixante et onze (671) candidats cumulés postulant aux fonctions de maires, adjoints et conseillers municipaux dans la même strate démographique.

²²³ En 2016, la formation de M. Dupont-Aignan avait bénéficié de 431 000 euros d'aide publique avec 6 élus.

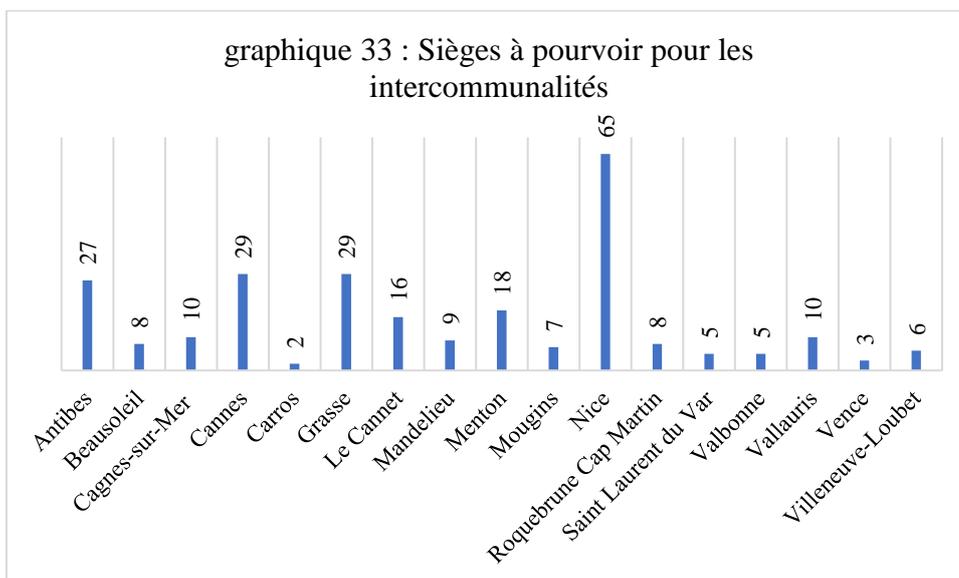
²²⁴ Notons, cependant, que le nombre de commune baisse de 5%.

graphique 32 : Nombre de listes par Communes - municipales de 2020



Rapportées aux intercommunalités, les électeurs avaient à élire, le même jour, deux cent cinquante-sept (257) élus communautaires dans les villes de plus de 10.000 habitants, comme nous l'avons transcrit dans le l'histogramme qui suit.

graphique 33 : Sièges à pourvoir pour les intercommunalités



La multiplication des candidats aux élections législatives est la source de financement public. Les candidatures aux élections municipales et communautaires sont influencées par le poids dominant des intercommunalités qui a souvent valeur « d'investiture institutionnelle » comme nous l'indiquons ci-après.

Nous avons développé le sujet des ressources financières des partis par le prisme des investitures partisans et par le prisme du nombre de candidatures déposées officiellement consécutives au nombre de voix obtenu.

Désormais, nous allons démontrer que la puissance financière et politique des intercommunalités conduite à jouer un rôle essentiel dans la fabrique des professionnels de la politique. La section qui suit va en apporter la démonstration.

Section 3 - L'intercommunalité une puissance financière et politique

La loi de 1982 a ouvert le champ de la décentralisation mais également celui des intercommunalités qui affichent un certain pluralisme politique. La naissance des conseils communautaires tend, comme nous l'examinons dans la présente section, à dépolitiser les pouvoirs locaux qu'ils soient municipaux ou intercommunaux.

Nous observons au gré de nos recherches, une autre conséquence liée aux enjeux corporatistes du personnel politique dans sa globalité ouvrant indubitablement les chemins de la professionnalisation alimentée par l'intercommunalité qui donne aux élus locaux un poids nouveau.

Nos recherches sectorisées recensent sept intercommunalités lesquelles ont engendré la création de 479 élus locaux communautaires nouveaux sur notre territoire d'enquête.

Métropole des Alpes-Maritimes

49 communes - 543556 habitants

Communautés d'Agglomération des Alpes-Maritimes

CA de Sophia Antipolis

24 communes - 179296 habitants

CA Cannes Pays de Lérins

5 communes - 160557 habitants

CA du Pays de Grasse

23 communes - 103591 habitants

CA de la Riviera Française

15 communes - 73683 habitants

Communautés de Communes des Alpes-Maritimes

CC du Pays des Paillons

13 communes - 26993 habitants

CC Alpes d'Azur

34 communes - 9820 habitants

Le Ministère de l'Intérieur recense aujourd'hui 65 groupements communaux dans les Alpes-Maritimes dont :

- 4 Communauté d'agglomération (CA)
- 2 Communauté de communes (CC)
- 1 Métropole (*Métropole Nice Côte d'Azur*)
- 1 Pôle métropolitain (*Pôle métropolitain Cap Azur (Côte - Alpes Provence)*)
- 15 Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)
- 17 Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)
- 8 Syndicats mixtes fermés (SMF)
- 17 Syndicats mixtes ouverts (SMO)

Le développement de l'intercommunalité a ainsi pour conséquence un accroissement et une diversification multiple pour les élus locaux susceptibles de *vivre de* la politique. Le cumul des indemnités est l'occasion pour les candidats d'embrasser une *carrière* politique locale. Elle est aussi pour les parlementaires l'occasion d'un retour aux sources sans pour autant être synonyme de perte financière puisque le cumul est possible avec un mandat communautaire.

Les lois de la décennie 1990 ont affirmé le statut d' élu local. Celles de la décennie 2000 ont étendu leurs applications aux mandats intercommunaux donnant ainsi un véritable nouveau cadre à ce nouveau millefeuille politique.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement a donné naissance à des « *territoires de projet* » et, en corolaire, à leurs financements. C'est une de ses orientations majeures. Elle vient, en ce sens, conforter les dispositions de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il n'est pas anodin de rappeler que ces trois dispositions législatives sont la production d'une majorité parlementaire socialiste dont l'esprit devait être une plus grande proximité des élus locaux avec les citoyens (comme en 1982 !).

Jean-Pierre Chevènement qui porte le projet au parlement rappelle à maintes reprises cette corrélation intégrant l'intercommunalité comme une continuité de la décentralisation « *c'est une nouvelle étape de la décentralisation que nous allons franchir* »²²⁵ et d'ajouter « *respectueux des principes de la décentralisation* »²²⁶. Pierre Mauroy qui enclencha les lois de 1982 rappelle, quant à lui, devant la haute assemblée que « *ce projet de loi s'inscrit dans la voie de la décentralisation ouverte dès 1982* »²²⁷.

Le contenu de cette « *intercommunalité de projet* » se fonde sur un « espace de solidarité », en vue « *d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». La notion introduit dans l'intercommunalité l'objectif majeur de la péréquation, par le biais de financement notamment des investissements. De ce fait, la création de cet espace de coopération lie intimement son financement à la gouvernance.

Un autre point mérite d'être relevé car il va de pair que le cumul des indemnités communales et communautaires voire de divers syndicats qui alourdissent les dépenses de fonctionnement. A cet égard, la Cour des comptes²²⁸ a rappelé, dès 2005, le surcoût provoqué par le développement des

²²⁵ Journal Officiel, Assemblée Nationale, le 5 février 1999, p. 951

²²⁶ Ibidem. p. 953

²²⁷ Journal Officiel, Sénat, le 2 avril 1999, p.2098

²²⁸ Journal Officiel, Sénat, le 2 avril 1999, p.2098

EPCI et donc de l'inflation fiscale qui s'en est suivie. Toutefois, cette analyse frappe essentiellement nos modèles administratifs mais peu le personnel politique. En revanche, il est demandé aux élus communautaires une plus grande disponibilité pour mener un mandat de niveau communal avec celui de niveau intercommunal.

Cette évolution a deux conséquences majeures, celle de favoriser l'implication des retraités ou des agents de la fonction publique dans la vie publique locale, et celle de favoriser une professionnalisation des élus locaux²²⁹. Cette tendance est constatée dès les années 2000, car l'ensemble des lois tendant à réformer ou à simplifier le millefeuille administratif et politique français a ménagé le personnel politique et leurs corporatismes.

L'intercommunalité s'est révélée être riche de financements. En ce sens, elle est considérée comme une source de pouvoir politique au même titre que le département ou la région qui attribuent des enveloppes, octroient des aides par l'intermédiaire des subventions aux communes, aux associations et formalisent des contrats de projets. Nous développons à présent les enseignements dans la démonstration à suivre.

Dans les paragraphes qui suivent, consacrés au poids majeur des intercommunalités, nous développerons l'aspect financier avant d'exposer comment leurs fonctions créent progressivement des bastions politiques dominants. Nous conclurons cet aspect par un exemple concret de l'utilisation de l'intercommunalité comme passerelle institutionnelle dans les carrières politiques.

Paragraphe 1- L'intercommunalité comme passerelle politique par le financement de projets

Le cumul et l'interdépendance des compétences ont établi un *cartel* d'efficacité pour capter des subventions publiques.

²²⁹ GARRAUD P., « *Profession : Homme politique. La carrière politique des maires urbains* », L'Harmattan, Paris, 1998

De même, l'intercommunalité s'est ainsi placée dans une logique de cumul des compétences et des pouvoirs mais aussi, par voie de conséquence, de cumul des indemnités qui enclenche un processus, moteur de la professionnalisation des élus.

A- La constitution de réseau

Cette pratique cimenter un pouvoir politique au profit d'un puissant réseau relationnel auquel un « *simple maire* » ne pourrait pas avoir accès naturellement. Ce pouvoir d'influence acquis par l'élu titulaire de plusieurs mandats locaux a fortifié ses rapports avec l'Etat, les administrations et les diverses institutions territoriales voire les chambres consulaires.

De nombreux maires démontrent, à chaque instant de la vie publique et même lors des campagnes électorales, que ce cumul de mandats locaux est un atout car c'est l'un des seuls moyens d'obtenir des ressources financières supplémentaires et substantiels pour une commune. L'intercommunalité comme les conseils départementaux et régionaux, est devenue un argument de campagne mais également de notoriété.

A ce titre, Christian Estrosi, maire de Nice a fortement insisté, en ce sens, dans son allocution prononcée lors de l'assemblée générale des maires des Alpes-Maritimes le 9 novembre 2018 « *La solidarité, c'est également l'esprit que j'ai insufflé dès mon élection à la présidence de la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ainsi les Alpes-Maritimes ne sont plus le parent pauvre de la région. Je vous donnerai un seul chiffre : nous sommes passés de 90 millions d'aides en 2015 sous la présidence socialiste à 125 millions d'euros pour notre beau département l'an dernier... [...] cette solidarité territoriale est aujourd'hui l'alpha et l'oméga des politiques publiques dont l'ai la charge. ... [...] et, pour qu'on me comprenne bien, ce combat qui est le nôtre aujourd'hui, ce n'est pas un combat de petit boutiquier pour avoir des budgets toujours plus importants à afficher... »*

230.

Ainsi le fait communal prend une importance plus accrue et renforcée avec l'intercommunalité. Les maires qui se sont livrés à notre étude ne s'en cachent pas. Le poids politique dans une intercommunalité devient un argument positif du pouvoir d'influence.

²³⁰ Verbatim, allocution prononcée lors de l'assemblée générale des maires du département des Alpes-Maritimes, au palais Nikaïa, Nice 9 novembre 2018

B- Témoignages du maire de la commune de Cagnes-sur-Mer :

« Mes demandes sont écoutées, prises en compte plus efficacement car l'intercommunalité a des moyens financiers et humains que je n'ai pas. C'est un message politiquement fort auprès des électeurs. Politiquement, je me sens renforcé grâce à la communauté d'agglomération ».

« Grâce à l'EPIC, une nouvelle station d'épuration ultra-moderne sera construite. Sans l'intercommunalité et la confiance que j'entretiens avec le président, je n'aurais pas pu financer cet équipement ».

« Un élu local au Parlement est un atout certain. L'histoire de notre démocratie témoigne de l'importance de ce lien pour la qualité de nos lois et de la prise en compte du bon sens dans les textes législatifs ».

« C'est aussi un moyen, face à la technocratie territoriale de faire remonter des éléments concrets de la vie sur nos territoires ».

C- La résistance au réseau

A contrario, certains maires se détachent de cette analyse considérant que la preuve n'est pas apportée et que la pratique intercommunale délégitimerait le maire. Cette analyse est principalement spécifique des élus qui se trouvent soit dans une opposition politique avec le président de leur intercommunalité et/ou le maire sortant soit qu'ils ont fait le choix d'une campagne électorale municipale anti-intercommunalité surfant sur la perte d'identité de la commune, de la perte de certaines de ses compétences et par voie de conséquence de celles de ses conseillers municipaux et de son administration. Plusieurs exemples étayent cette argumentation politique.

A l'est du département, il aura fallu attendre trois ans pour que les communes de La Brigue, Breil-sur-Roya, Fontan, Saorge et Tende, pourtant inscrites dans le schéma départemental de coopération intercommunale sous l'autorité de l'Etat intègrent la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française. La perspective des élections Municipales de 2014 incite les maires de cette vallée à s'opposer à être rattachées à la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française, préférant rester dans leur propre intercommunalité créée en 2001, en accord avec le Préfet sous le

nom de « Communauté des communes de la Roya » avec cinq communes réunissant moins de 5500 habitants.

Politiquement, les maires se sont mobilisés massivement contre cette perspective défendue par le préfet. Ils ont mené campagne « *contre* » et organisé un référendum citoyen, le 4 septembre 2011, lequel rejette l'intégration avec la CARF. Le référendum est sans appel. Les citoyens votent par 2545 voix en faveur d'une communauté de communes de la Roya et non une assimilation avec la CARF. Seuls 11 % des suffrages exprimés se prononcent « *contre* » avec 312 voix. Autrement exprimé, seuls 11 % des citoyens sont favorables à une incorporation de la communauté de communes de la Roya avec la CARF.

Les mêmes tensions se manifestent lors de la création de la communauté d'agglomération Nice Côte d'azur. En novembre 2001, plusieurs référendums sont organisés par les maires des communes de Vence, La Gaude, Saint-Jeannet, Villefranche-sur-Mer, Eze, Beaulieu-sur-Mer et Saint-Jean-Cap-Ferrat contre l'intégration dans la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur. Comme dans la vallée de la Roya, l'ensemble des populations de ces communes se prononce « *contre* » une intégration à la ville centre, en l'occurrence Nice.

Malgré cette forte pression populaire, le préfet créé, en décembre 2001, conformément aux prérogatives de la loi Chevènement de 1999²³¹, la Communauté d'Agglomération Nice-Côte d'Azur.

Nous sommes là dans des combats de politique locale qui font fi de l'efficacité que l'intercommunalité peut apporter grâce à des ressources financières plus importante et à une mutualisation des moyens humains et administratifs. Les édiles des communes concernés restent méfiants à l'égard du pouvoir d'attraction des villes centres, craignant une perte d'influence. Aussi, désireux de maintenir leur pouvoir sur cette base électorale du refus de l'intercommunalité, les candidats aux élections municipales font alors campagne, à minima pour conserver l'indépendance de leur commune ou clairement contre pour conserver ou conquérir leur mayorat. Qu'ils s'agissent des élections municipales de 2001, 2008 ou de 2014, l'intercommunalité reste un thème important, parfois central, pour les électeurs. Il s'étirole d'années en années mais resurgit souvent dans des combats d'arrière-garde de nature populiste. A l'instar de ce que nous pourrions qualifier de « *victimisation* », certains candidats font en 2020 encore campagne contre la métropole de Nice

²³¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Côte d'Azur, par exemple : c'est le cas de plusieurs listes déclarées sur la commune de Cagnes-sur-Mer. Cette tendance au repli voire à la conflictualité sociale et politique existe dans les débats impulsés par les candidats. Ce populisme se manifeste par le rejet de l'élite politique en place et à une défiance candide et dangereuse. Une telle situation en campagne électorale est aussi un réquisitoire des puissances dites externes. La peur est souvent l'outil utilisé dans le discours fondant son argumentaire sur la disqualification des représentants contre le « système ». Ce populisme que l'on a identifié dans les thèmes de campagne des élections municipales de 2021 à Cagnes-sur-Mer se retrouve au moins dans deux des sept listes du premier tour. Nous observons également que celles et ceux qui fondent leur campagne sur ces thèmes sont souvent issus du monde de l'élite politique et qui, siégeant au sein de l'assemblée de la métropole Nice Côte d'Azur, votent toutes les délibérations présentées la majorité. Ce populisme électoraliste conçu sur un discours simpliste tend à délégitimer les responsables politiques d'où la question posée par Chloé Morin « *le populisme au secours de la démocratie ?* »²³².

Paradoxalement, le cumul des mandats locaux est devenu une quasi-obligation grâce aux intercommunalités : « *Le mode de fonctionnement des entreprises politiques tend à imposer le cumul des mandats comme règle dominante [...] Le cumul des mandats ne peut se réduire à la seule volonté ou aspiration de l'élu, mais est le produit des exigences de l'entreprise politique qui rentabilise de cette manière le capital politique déjà accumulé en lui faisant engendrer de nouveaux bénéfices* »²³³.

Les partis politiques dont l'organisation de conquête et de conservation du pouvoir politique utilisent cette concordance pour asseoir leur représentativité et maximiser leur implantation, et engranger des recettes complémentaires au moyen d'une rétrocession partielle de leurs indemnités d'élus.

Cette pratique a aussi pour conséquence de limiter la concurrence. Un élu bien implanté est un enjeu stratégique pour le parti politique et les instances politiques territoriales. Outre la tentation du pouvoir, il ne faut pas sous-estimer les stratégies à trois bandes pour éliminer les rivaux politiques.

²³² MORIN C., « *Le populisme au secours de la démocratie ?* », collection Le Débat, Gallimard, Paris, 2021, p.176

²³³ GARRAUD P., « *Profession : homme politique, la carrière politique des maires urbains* », L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 1989.

D- L'exemple de la communauté de la Riviera Française

Nos travaux s'attardent sur l'élection du président de la communauté d'agglomération de la Riviera Française et de la composition de son bureau avant l'intégration des cinq communes membres de la communauté de la vallée de la Roya. La CARF compte 48 élus dont 13 vice-présidents pour 72 000 habitants. Lors du scrutin de 2008, la violence des rivalités politiques sur ce territoire domine toute la campagne électorale.

Lors de la mise en place du conseil d'agglomération, trois candidats sont déclarés pour la présidence. Un premier, Maire de Menton, représente la puissance numérique eu égard à la représentativité démographique selon la loi. Les deux autres candidats sont minoritaires individuellement, les maires de Beausoleil et de Roquebrune-Cap- Martin, s'entendent dans une combinaison politique fructueuse. Le président naturel politiquement et en termes démographiques est battu par une entente électorale alors même qu'il ne pouvait ordinairement perdre cette élection.

En l'occurrence, selon les rapports de force issus du système électoral, l'utilisation des mandats peut empêcher la conquête du pouvoir. Le maire de la ville centre est aussi parlementaire. Aussi, l'occupation de ce terrain politique est utilisée pour combattre un adversaire qui n'est pas, en l'occurrence, un opposant politique.

Le cumul des mandats est donc aussi une exigence stratégique de la scène politique locale. De même, la destination stratégique du cumul des mandats locaux permet de se protéger en cas de défaite électorale. Perdre un de ses mandats ne signifie pas forcément l'élimination de la scène politique locale ni la perte des indemnités. Nous prenons l'exemple de la commune de Beausoleil. En 2001, le maire est battu aux élections municipales sur la base d'une campagne électorale anti-bétonnage sur sa commune mettant en avant des relations entre les politiques et les promoteurs immobiliers. Il est également élu conseiller général dans un canton dont le territoire est composé majoritairement de celui de la commune. Cette configuration favorise sa réélection six années plus tard aux élections municipales.

Le cumul du mandat de maire et de conseiller général permet donc de conserver cette représentativité politique pour exister dans le temps. L'appartenance à une formation politique est aussi un atout. Un élu, inscrit auprès des indépendants au sein de l'institution départementale,

autrement dit « *non inscrit* » aura plus de difficultés à obtenir les financements départementaux. En revanche, cela ne gêne en rien son pouvoir politique qui se trouvera alors incarné par une présence renforcée et une critique de l'exécutif toujours plus aisée. En l'espèce, le cumul est considéré comme une ressource et non comme un handicap politique de contrôle sur le « *marché politique* ».

Le contexte conduit plusieurs maires à ne pas se représenter devant le suffrage universel car ils sont pris d'une forme d'épuisement et de découragement devant l'ampleur et la complexification de leurs tâches. En revanche, l'intercommunalité est, pour eux, une occasion de concrétiser des projets non financés sur les budgets communaux. Ce point est essentiel car il concrétise la cohérence du partenariat commune / intercommunalité.

E- La raréfaction des moyens : un argument de poids

La grande majorité des Maires a très rapidement utilisé cet argument positif de l'intercommunalité comme un gage de réussite en raison de leur proximité avec le pouvoir présidentiel de l'intercommunalité incarné par leur présence au sein de leurs exécutifs. L'argument des moyens financiers plus conséquents autorise des dépenses d'investissement parfois impossibles à réaliser sur les seuls budgets communaux.

Témoignages d'Honoré Colomas, maire de Saint-André-La-Roche :

« Dans une société complexe et une tendance de raréfaction de l'argent public, il devient de plus en plus difficile pour les maires d'atteindre les objectifs ambitieux qu'ils s'étaient fixés. Aussi, Les réformes incessantes touchant l'organisation territoriale du pays, les normes insoutenables et les baisses des dotations, n'ont rien arrangé ».

L'intercommunalité distante du citoyen qui en connaît parfois l'existence sans en mesurer les compétences et les pouvoirs. Elle est apparue comme un moyen d'exercice du pouvoir politique qui permet aux élus de continuer à vivre *de* la politique comme nous allons le démontrer.



Carte 34 : intercommunalités, source : ministère de l'Intérieur

Cette carte des intercommunalités des Alpes-Maritimes réunit tout l'ensemble des contours des sept Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Chaque tracé de groupement est une forme graphique modifiable : couleur, ligne, texte, dimensions.

Selon les sources du ministère de l'Intérieur, nous recensons 825 communes qui sont membres d'une intercommunalité en région Sud-Provence Alpes Côte-d'Azur. Bien souvent, le nombre d'élus siégeant au sein de ces assemblées est au moins égal à un plus un suppléant, hors les cas

des communautés d'agglomérations, de la métropole de Nice et des communautés de communes qui ont leur propre représentativité fixée par la loi.

intercommunalités	communes membres
CA du Pays de Grasse	23
CA Cannes Pays de Lérins	5
CA de la Riviera Française	15
CA de Sophia Antipolis	24
CC Alpes d'Azur	34
CC du Pays des Paillons	19
Métropole Nice Côte d'Azur	49
Pôle métropolitain Cap Azur (Côte - Alpes Provence)	4
SIVOM du Pays de Vence	7
SIVOM de la Tinée	11
SIVOM de la Roya	5
Syndicat des eaux du Canal Belletrud	18
SIVOM de Valberg	2
SIVOM pour le SILCEN	15
SIVOM pour la promotion du quartier de l'Abadie	4
SIVOM de l'amenée d'eau de la source du Moulin de Rourebel	3
SIVOM du canton de Villefranche-sur-Mer	6
SIVOM du canton de Bar-sur-Loup	10
SIVOM les villages perchés	3
SIVOM Val de Banquière	12
SIVOM Belvédère - Roquebillière - La Bollène-Vésubie	3
SI pour le remblaiement des Tenchurades	2
SIVOM des Paillons	9
SI des gens du voyage Mougins-Vallauris (SIGVMV)	2
SI du contrat de baie des golfes de Lérins	12
SI de collecte et de traitement des eaux usées de la vallée du Paillon (SICTEUVP)	8

SI pour la rediffusion de la télévision et des nouvelles techniques de la communication des communes de la vallée du Paillon	14
06 - SI de télévision de la vallée de la Vésubie	7
06 - SI de Beuil-Roubion	2
06 - SI pour le nettoyage du littoral de la rive droite du Var	4
06 - SI pour l'assainissement des communes de Saint-Paul, La Colle-sur-Loup, Villeneuve-Loubet, Roquefort-Les-Pins	4
06 - SI de l'école de Montaleigne	2
06 - SI d'une fourrière intercommunale	6
06 - SI de Pont du Loup	2
06 - SI de prévention et de protection contre les risques d'incendies du secteur Paillon (SIPPRISP)	3
06 - SI pour la sécurité et le secours des personnes et des biens	3
06 - SI du groupe scolaire de la Plana	2
06 - SIVU interdépartemental de la Haute-Siagne	8
06 - SI pour l'extension et la gestion de la station d'épuration des Bouillides	6
06 - SIVU Le Cannet-Mougins pour la gestion et la conservation du centre de secours exista	2
06 - SM chargé d'élaborer, approuver, suivre et réviser le SCOT de l'Ouest des Alpes-Maritimes	2
06 - SMF de la station d'épuration de Cagnes-sur-Mer	4
06 - Syndicat départemental de l'électricité et du gaz	116
06 - SI des eaux du Foulon	2
06 - Syndicat de l'Esteron et du Var inférieur (SIEVI)	2
06 - SI d'eau du Barlet	2
06 - SI des trois vallées (vallée de la Lane et des plaines de l'Autre et de Rieutort)	2
06 - SI des communes alimentées par les canaux de la Siagne et du Loup (SICASIL)	12
SM d'élimination des déchets (SMED)	6
06 - SM d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur	54

06 - SM pour le développement de la vallée de la Vésubie et du Valdeblorre	7
06 - GECT Parc Européen / Parco Europeo Alpi Marittime Mercantour	2
06 - SM pour la valorisation des déchets UNIVALOM	4
06 - SM pour les inondations, l'aménagement et la gestion des eaux Maralpin	13
06 - SM de la maison de l'intelligence artificielle	4
06 - SM pour l'aménagement et l'équipement du plateau de Valbonne (SYMISA)	5
06 - SM du centre éducatif et culturel des Campelières	2
06 - SM dit conservatoire départemental de musique des Alpes-Maritimes	25
06 - SM pour l'aménagement et l'exploitation de la station d'Isola 2000	2
06 - SM d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes-Méditerranée (SICTIAM)	215
06 - SM de la station de Valberg	4
06 - SM de la station de Roubion Les Buisses	2
06 - SM des stations du Mercantour	3
06 - SM de l'abattoir du Mercantour	2
06 - SM des stations de Gréolières et de l'Audibergue (SMGA)	3
nombre de collectivités membres d'une intercommunalité	865

Ainsi s'est développé le paysage institutionnel intercommunal des Alpes-Maritimes. Ci-après, nous allons exposer comment cette nouvelle carte va modifier la donne politique

Paragraphe 2 - L'intercommunalité est devenue une valeur refuge

Il est un fait qui situe le contexte de notre démonstration : le fonctionnement consensuel des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale reste feutré dans le cercle du pouvoir local, ainsi dépolitisé hors de la vue des citoyens et hors du jugement démocratique.

A- La force d'attractivité de l'intercommunalité

Le déploiement de cet espace de coopération intercommunale politique fermé où priment l'entre-soi et le huis clos, plutôt que l'assemblée et le débat, influence assurément la dépolitisation du pouvoir politique local. En ces lieux, où le compromis est de règle, loin des habitants, il faut satisfaire les intérêts divergents, au moyen d'une gestion technique. Nous trouvons une illustration de cet horsolisme²³⁴ dans l'observation des votes au premier conseil métropolitain d'installation de Nice Côte d'Azur, le 10 juillet 2020. Il est significatif de l'idée que certains élus ont du fonctionnement de l'intercommunalité. Deux élus d'opposition DVD de conseil municipal de Cagnes-sur-Mer votent pour Christian Estrosi à la présidence de la métropole. L'un d'entre-deux vote favorablement pour la candidature de Louis Nègre à la première vice-présidence de la métropole. Rappelons que leur campagne électorale était, pour partie, fondée contre la métropole. Ils utilisaient, en l'occurrence, le terme de « *nécropole* » ! Ces deux élus sont vite rattrapés par leurs colistiers et élus issus d'une fusion de listes attrape-tout, qui réagissent immédiatement sur les réseaux sociaux « *Honteux et déçu de découvrir leur vote [...] Implicitement, cela revient à valider les chantiers de la Métropole à Cagnes, porté par Louis Nègre : bétonnage du port, destruction de la RN7 et de Maréchal Juin pour y faire passer un tramway pharaonique inapproprié à notre petite ville, et le bétonnage de la Villette à venir* » Il continue son argument par ce conseil politique « *Facile de voter pour Estrosi, alors qu'un vote blanc aurait permis de respecter nos électeurs. Un positionnement très plaisant et qui ne restera pas sans conséquence, pour leur crédibilité* »²³⁵.

Ce débat montre à quel point certains élus se moquent de leurs propos de campagne et des électeurs et cherche, une fois l'élection passée, à tirer bénéfice du cadre institutionnel. Les propos de campagne électorale ne dispensent pas de respecter les engagements pris devant les électeurs et de vouloir ensuite négocier une position plus confortable que celle d'être élu d'opposition. Ce maillon faible, nous semble être caractéristique d'un discours populiste. Il accentue ainsi la défiance abyssale de l'électorat et le désengagent partisan. Face à ce type de comportement entre l'engagement électoral et l'exercice du pouvoir, le citoyen se désolidarise progressivement et durablement de son électorat « *La crise des vocations militantes se trouve aggravée et le*

²³⁴ Voir définition donnée P.48

²³⁵ Nice-matin édition du 13 juillet 2020

renouvellement des élites politiques compromis »²³⁶. L'effondrement civique, fruit d'un cumul de renoncements ou de duperies finit par aboutir à la prise de conscience par apathie démocratique et à de grandes régressions.

B- Le pari de l'intercommunalité malgré les communes

Plus généralement, le municipalisme a rapidement domestiqué les institutions intercommunales en ajoutant un échelon supplémentaire alors même que les politiques ont fréquemment répétés *ad libitum* qu'il fallait réduire et non accroître les échelons et le nombre d'élus.

Depuis 1982, tout semble indiquer que le fonctionnement politique de l'intercommunalité permet de comprendre que le national et le local sont très imbriqués, que les communes et les intercommunalités vont de pair y compris avec les départements et les régions voire l'Europe.

La décentralisation a voulu répartir les compétences pour mieux rationaliser les dépenses et organiser la carte administrative. Elle a induit aussi que des espaces politiques très imbriqués faisant entrer les institutions intercommunales dans un champ nouveau voire incontournable du pouvoir. Ce raisonnement d'encastrement prend un poids politique certain dès 1982, soutenu par les associations d'élus qui démontrent progressivement leur pouvoir d'influence aspirant à une meilleure prise en considération de leur expertise et même de leur légitimité.

Parallèlement, le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, alors désireux de réussir sa réforme qui prévoit le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par le conseiller territorial, déclare au 92ème congrès de l'Association des Maires de France de novembre 2009 « *Cette réforme, je vous le dis, nous allons la réussir ensemble car le gouvernement avance avec une conviction simple : la réforme ambitieuse des collectivités de notre pays passe par le respect des communes* ». Là est l'importance de l'appropriation du local par le national car ce projet préconise le renforcement et la simplification de l'intercommunalité avec un territoire totalement couvert par des structures intercommunales à l'horizon 2013. Les intérêts catégoriels des maires sont privilégiés ; en témoigne la représentativité de leurs conseils municipaux comparée à celle de leur démographie.

²³⁶ DESAGE F., GUERANGER D., « *Une action municipale capturée par les technocrates* », Le Monde diplomatique, janvier 2014, P16-17.

Nous pouvons également considérer que la force des communes et de leur intercommunalité est cumulative. Le pouvoir politique s'organiserait ainsi.

C- La représentation privilégiée des communes

La naissance du mouvement dénommé « *La France Audacieuse* »²³⁷ inspiré par les maires de Toulouse et de Nice est une forme de débouché de cette prise en compte du local par le national.

La représentativité des communes a été, malgré les évolutions législatives depuis 2010, privilégiée par rapport à celle des élus communautaires. Elle se matérialise d'ailleurs par des écarts significatifs dans le département des Alpes-Maritimes mentionnés dans le tableau ci-dessous (chiffres population INSEE 2015). Un conseiller métropolitain représente 4143 habitants alors qu'un conseiller Communautaire des Communes Alpes d'Azur représente 198 habitants.

Cette représentativité met en relief le poids des logiques catégorielles. Il en est, le corollaire, un marqueur partisan dans la production des réformes concernant les institutions locales. Il est en ainsi de la création de la métropole Nice Côte d'Azur suite à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales institutionnalisée dans la loi de 2010.

Il n'est pas anodin de mettre ce facteur en parallèle du pouvoir politique de l'édile qui reçoit des moyens financiers inégalés de cette nouvelle institution intercommunale. Le dispositif met ainsi en évidence le processus de professionnalisation des EPCI en direction des élus locaux. Ce marqueur n'est pas unique à la métropole mais bien que commun à tous les EPCI, il est plus accentué en termes de signification politique.

La composition du conseil de la communauté de communes Alpes d'Azur qui regroupe trente-quatre (34) communes, la moins peuplée des communautés de communes avec neuf mille six cent soixante-dix-sept habitants (9677) ou celle de la communauté d'agglomération de la Riviera française, la plus petites des agglomérations avec quinze (15) communes et soixante-treize mille neuf cent trente-cinq habitants (73935) nous renseignent sur les modalités de la représentation des

²³⁷ « *La France Audacieuse est un mouvement politique, composé d'élus et de citoyens de la droite et du centre, force de propositions et de progrès au seul service des territoires* » source : <https://www.la-france-audacieuse.fr/accueil>

communes qui conduit à une pondération favorable aux communes les moins peuplées. En effet, leur conseil est constitué d'élus, selon le ratio d'un conseiller pour tranche variable d'habitants allant de 198 à 2552 habitants. Parmi les communes, membres des agglomérations, des communautés ou de la métropole cela donne des disparités significatives, comme nous le démontrons dans le tableau ci-dessous.

Institution intercommunale	Taux de représentativité des élus intercommunaux
Métropole Nice Côte d'Azur	4143
Communauté d'agglomération des Pays de Lérins	2552
Communauté d'agglomération Sophia Antipolis	2355
Communauté d'agglomération de la Riviera Française	1603
Communauté d'agglomération du pays de Grasse	1459
Communauté de communes des pays du paillon	722
Communauté de communes Alpes d'Azur	198

Tableau 35 : représentativité des élus intercommunaux

Au moyen de deux tableaux aux données d'entrées exactement similaires, nous démontrons une disparité tant sur le plan démographie, politique qu'économique. En effet, le poids politique de chaque territoire se mesure aussi à son influence économique ! Les réformateurs ont privilégié la représentation des communes à celle de leur population.

Ainsi, pour les grandes communautés, les écarts sont considérables. À la Communauté d'Agglomération de la Riviera française à Menton, ville centre de l'est du département par exemple, la représentativité démographique d'un conseiller communautaire varie de 1603 habitants pour la plus petite commune à 198 et pour la plus grande de 1 à 4143 pour la métropole. Cette disparité nous renvoie au sujet des universités d'été de l'association des dirigeants des

communautés de France (ADGCF), au cours de laquelle son président, a déclaré « *Il est nécessaire de ré-interroger le couple entre les communes et les intercommunalités* »²³⁸.

Selon Pierre Rosanvallon, l'illustration de cette disparité de la représentativité des intercommunalités différencie la démocratie d'institution, la démocratie de décision pratiquée par les citoyens et la démocratie de gestion, comme code de l'action publique. C'est ce que l'historien qualifie de démocratie post-électorale et permanente de nature à « *aider les intercommunalités à construire leur légitimité politique à défaut de voir ses représentants élus au suffrage universel direct, dans un contexte de déclin de la performance des élections* »²³⁹.

Aujourd'hui, l'élection a une légitimité réduite ; or toute élection doit produire de la représentation. Cette démocratie qualifiée de gestion et donc post-électorale par Pierre Rosanvallon pourrait être « *cette troisième forme de démocratie* »²⁴⁰. Il faut noter que le ministre de la cohésion des territoires reconnaît que la représentativité des élus de l'intercommunalité est une difficulté. Répondant à une question écrite d'un député²⁴¹, il précise « *depuis la loi no 2013-403 du 17 mai 2013, l'élection des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus, a lieu au suffrage universel direct par fléchage le même jour que les conseillers municipaux. Cette évolution du mode de désignation des conseillers communautaires a permis de renforcer la légitimité et la visibilité des élus intercommunaux auprès des citoyens* »²⁴².

Malgré tout, pour reprendre certaines études relatives à la coopération « *l'intercommunalité apparaît alors comme "communophage", élitiste, technocratique, opaque, destructrice d'identité, distante* »²⁴³.

²³⁸ 11^{ème} Universités d'été de l'Association des Directeurs Généraux de Communautés de France

²³⁹ <https://www.horizonpublics.fr/territoires/pierre-rosanvallon-la-legitimite-politique-des-intercommunalites-est-rechercher-dans-la-democratie-post-electorale>

²⁴⁰ Ibidem

²⁴¹ BILDE B., Question écrite N°360

²⁴² Journal officiel de la République française, Assemblée nationale, Débats parlementaires, année 2018, p. 1450

²⁴³ LE SAOUT R., MADORE F., « *Les effets de l'intercommunalité* », Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58

Au-delà de cette particularité très différenciée de la représentativité du pouvoir politique, la mise en œuvre de la république décentralisée se mesure pareillement, dans le temps, par la gestion des mandats locaux.

D- Le cumul des pouvoirs et des indemnités

L'application de la loi du non cumul d'un mandat de parlementaire avec un exécutif local a contraint les élus à choisir de force plutôt que de gré. Elle a des conséquences notables sur la vie politique locale.

Elle a procuré une assise locale garantie aux élus locaux. Dans un rapport de la Cour des Comptes au Président de la République de 2005, celle-ci rappelle un élément essentiel « *Il ne faut pas non plus omettre dans cette analyse un élément essentiel, à savoir la légitimité politique des Maires, issue du suffrage universel direct, par rapport à celle de la Communauté d'Agglomération. Le Parlement a toujours refusé, jusqu'à ce jour, l'élection au suffrage universel des élus d'EPCI, montrant par là même son attachement au rôle majeur des maires. François Mitterrand disait : La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »²⁴⁴.

Si la décentralisation était fondée sur une autre distribution des pouvoirs des élus sans donner aux citoyens de réels moyens d'intervention, l'une des conséquences imprévues de l'intercommunalité est qu'elle diversifie les possibilités pour les élus locaux de *vivre de* la politique, et non uniquement *pour* la politique. Elle permet à des maires de se maintenir dans une trajectoire d'élus locaux en cumulant le pouvoir et les deux indemnités communales et intercommunales. Il en est de même pour les élus communautaires. L'essor de l'intercommunalité a contribué à augmenter les indemnités des élus²⁴⁵ et à professionnaliser explicitement les élus qui vivent *de* et *pour* la politique. Le sujet très important des indemnités et du métier vient en second plan et « *surdétermine tout un ensemble de prises de position et de stratégies* »²⁴⁶. De même, il faut garder

²⁴⁴ L'intercommunalité en France, rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, la Documentation française, novembre 2005

²⁴⁵ Les indemnités des élus locaux ont connu plusieurs hausses importantes. Entre 2000 et 2001: plus de 50 %. En 2002, plus 37 %. En 2003, plus de 13%.

²⁴⁶ LEFEBVRE R., « *Faire de la politique ou vivre de la politique, les pièges de la professionnalisation* », *Le Monde diplomatique*, octobre 2009.

en mémoire que la Cour des Comptes dénonce régulièrement les exécutifs pléthoriques des intercommunalités (essentiellement autour des permanents). Au demeurant, ceci explique pourquoi les maires ont vite domestiqué leur institution intercommunale avec un mode de scrutin qui fonde les exécutifs sur des arrangements qui dépassent les formations politiques. Les accords sont légion et nous renvoient à des équilibres de type « *troisième force* ». Ce lissage des clivages au sein des instances intercommunales offre aux maires un champ nouveau de pouvoirs aux positions peu clivées et pragmatiques.

Daniel Gaxie note que les maires, élus communautaires de fait, gagnent une vraie autonomie de décision « *Procédant indirectement du suffrage des électeurs, les responsables des groupements se sont également habitués à gérer les questions intercommunales entre eux, à l'abri des sanctions électorales immédiates, tout en pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique* »²⁴⁷.

E- La légitimité démocratique oubliée

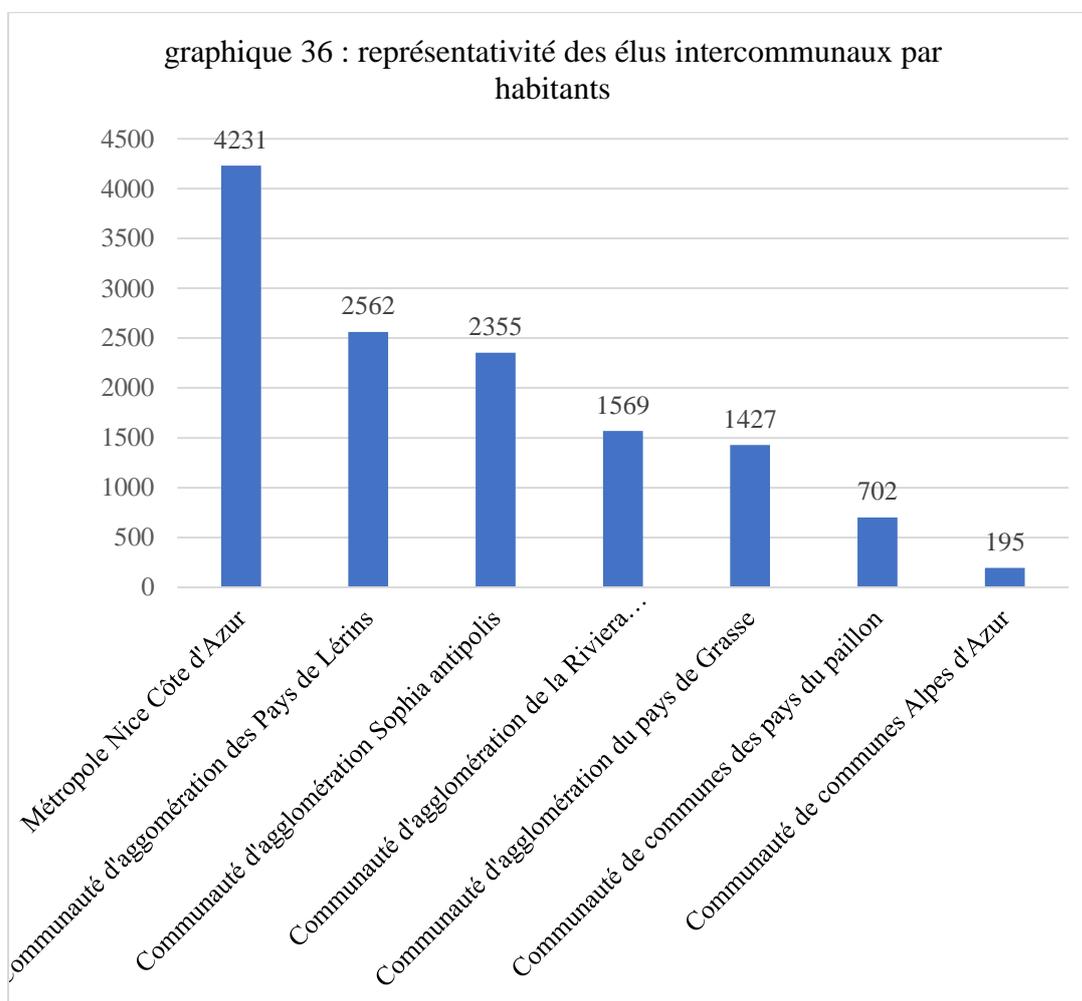
La carrière politique locale s'organiserait donc autour de la République décentralisée depuis 1982. La carrière des élus n'a d'ailleurs jamais été oubliée dans les stratégies politiques des gouvernements socialistes. Bien au contraire, elle a souvent été le point de départ de réformes qui tendent à tisser une toile.

D'ailleurs, la fiche numéro 24 éditée par le Parti Socialiste reprend la notion de rapprochement élus-citoyens, en ces termes « *Depuis 1981, plusieurs actes de décentralisation ont été engagés. Si ces réformes ont été synonymes de progrès économique, social et écologique pour la France, leur succession a aussi complexifié l'action publique et brouillé les responsabilités. Pour les citoyens, l'enchevêtrement des compétences des quatre échelons territoriaux a rendu l'action publique incompréhensible. Une distance avec les citoyens s'est creusée : c'est la démocratie locale même qui a été interrogée. Alors que la société française connaît des mutations profondes, l'action publique doit être repensée, pour répondre à l'exigence de justice, d'efficacité et de responsabilité que portent les Français à l'égard de leurs institutions. C'est la vocation de la*

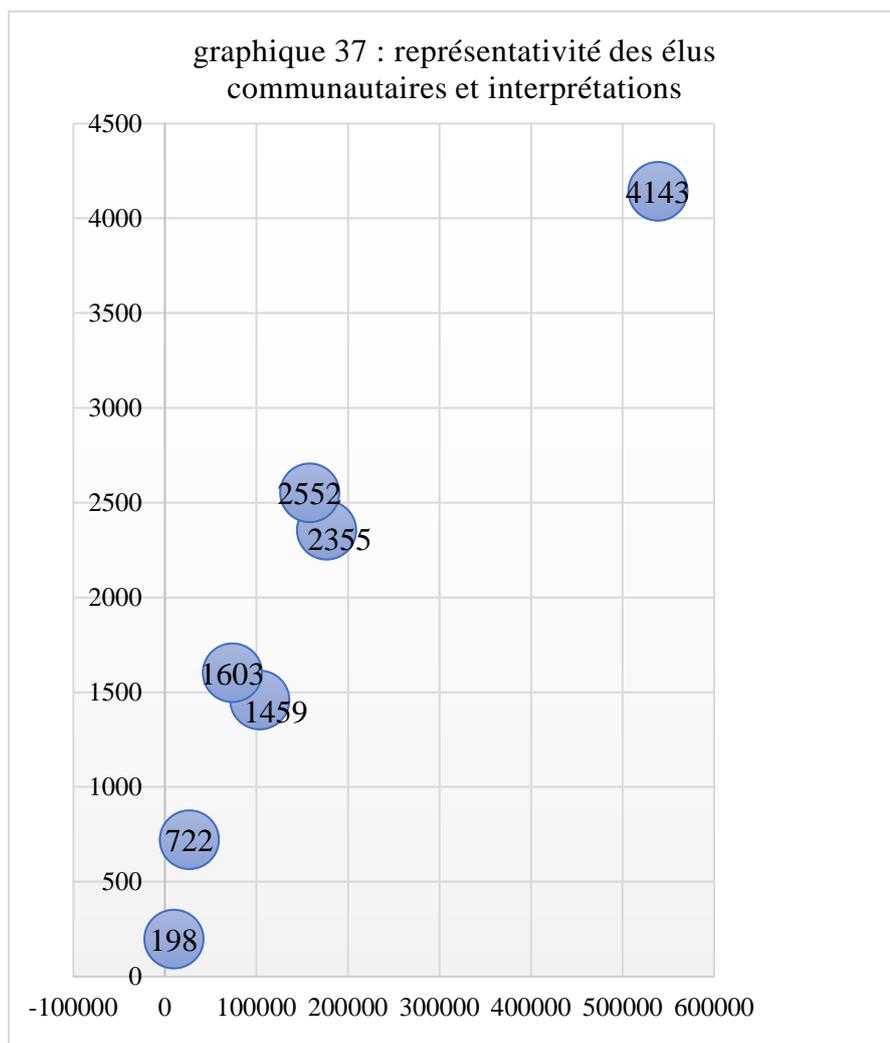
²⁴⁷ GAXIE D., « *Stratégies et institutions de l'intercommunalité* », Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », dans *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, p. 45.

réforme territoriale [...] Pour mieux répondre aux enjeux de proximité et d'animation des territoires en renforçant le bloc local autour de la commune et de l'intercommunalité »²⁴⁸.

D'ailleurs, si la décennie 1990 a renforcé le statut d' élu local, la décennie 2000 a élargi le dispositif aux mandats intercommunaux avec notamment les indemnités de fonction, les droits d'absence, de suspension de l'activité professionnelle et d'accès à la formation, le crédit d'heures, les remboursements de frais, l'assurance maladie, le régime de retraite.



²⁴⁸ Le Parti Socialiste lance, à partir de 2016, l'initiative des *Fiches de la réussite* et publie sur son site national, une série de 50 fiches portant sur des thématiques spécifiques. La fiche n°24 a pour titre « *une nouvelle étape pour la décentralisation* ».



La disponibilité que requiert l'exercice d'un mandat exécutif intercommunal cumulé avec un mandat municipal implique une présence active des élus qui nécessite du temps et donc un statut privé adapté à justifier des absences. Elle rend plus indiscutable l'approche de professionnalisation des maires et la tendance à l'intercommunalité exercée pour en vivre²⁴⁹.

A ce stade, nous mesurons l'importance de l'intercommunalité en termes de pouvoir et d'influences stratégiques. L'intercommunalité est devenue aussi un lieu de repli que nous avons pu mesurer lors de nos recherches. En effet, l' élu national peut toujours revenir vers un mandat local grâce à la puissance de l'intercommunalité qui assure une pérennité dans cet emploi comme nous allons le démontrer dans le paragraphe ci-après.

²⁴⁹ GARRAUD P., « Profession : Homme politique. La carrière politique des maires urbains », L'Harmattan, Paris, 1998

Paragraphe 3 - Le retour vers le local s'organise avec la puissance de l'intercommunalité

Nous allons démontrer que la puissance politique de l'intercommunalité au moyen de l'exemple. Lors du scrutin des élections législatives de 2017, l'intercommunalité, institution source d'influence, conduit à identifier un nombre élevé de parlementaires à se recentrer sur leur double mandat local. Dans le territoire des Alpes-Maritimes, six des quatorze parlementaires choisissent d'abandonner le parlement pour se consacrer à leurs mandats locaux soit 43%, en l'occurrence Christian Estrosi, Charles-Ange Ginésy, Jean-Claude Guibal, Jean Leonetti, Lionnel Luca, Louis Nègre. Chacun motive son choix par la proximité et son attachement à son territoire.

De fait, ce basculement, ou retour, vers le mandat local tend à donner plus de poids au pouvoir intercommunal et permet aux élus d'asseoir leur empreinte politique. Par ailleurs, le montant des indemnités étant plafonné, le niveau de ressources reste, nonobstant, similaire bien qu'ayant abandonné leur mandat national (le cumul en termes d'indemnités étant plafonné à 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaires).

Nous observons que parmi les lois sur le cumul des mandats, celle qui semble le plus impacter le comportement des responsables soit bien celle de 2014. En effet, elle recentre le rôle respectif des élus locaux et nationaux. Toutefois, elle est trop récente pour être bien consolidée dans l'esprit des pratiques politiques. Elle devient ce repli que les parlementaires en situation de cumul, affectionnent dès la mise en application de la loi sur le non cumul, en 2017.

Dans la strate de notre étude, 33% des parlementaires sortants²⁵⁰ font le choix de la présidence d'une institution intercommunale et 64% d'un exécutif intercommunal au regard de pouvoirs précis par les articles L. 5211-2, L. 2122-7 et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales²⁵¹ « *Le président est l'organe exécutif [...] Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de l'EPCI. Il est le chef des services de l'EPCI et représente celui-ci en justice. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. En outre, le président peut également donner, par arrêté, délégation de signature au*

²⁵⁰ Christian Estrosi, Jean Leonetti, Jean-Claude Guibal

²⁵¹ Christian Estrosi, Jean Leonetti, Jean-Claude Guibal, Louis Nègre Président délégué

directeur général, au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et aux responsables de service, dans les EPCI visés à l'article R. 5211-2 du code général des collectivités territoriales. Le président peut subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents. Le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de son effectif total, ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents (vingt pour les métropoles). Toutefois, si l'application de cette règle conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre. Par ailleurs, l'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze ou, s'il s'agit d'une métropole, de vingt »²⁵².

Lors de l'enquête menée auprès des présidents des communautés de communes, d'agglomération ou de la métropole de Nice, les propos du maire de Nice illustrent la puissance politique de l'intercommunalité.

Dans une Lettre aux Niçois publiée début juin 2016, Christian Estrosi explique : « *La loi n'autorise pas plus de deux mandats. J'ai donc eu à choisir entre rester à l'Assemblée nationale ou faire le choix de ma ville. J'ai choisi ma ville* »²⁵³.

De même lorsqu'il décide d'assurer la présidence de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur, Christian Estrosi écrit : « *De plus, la loi m'obligeait à quitter le siège de Maire. Ce que j'ai fait. Mais, la loi m'autorise à garder la présidence de l'intercommunalité avec le soutien des maires. Ainsi, je ne quitte pas ma ville. Je siège au conseil municipal en tant que Premier Adjoint en charge des Travaux, de la Sécurité, des Finances et des Ressources humaines et je garde la présidence de l'intercommunalité* »²⁵⁴.

²⁵² DIETSCH F., MEYER F., « Les grands principes de l'intercommunalité », mars 2018, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/vitrine/Les+grands+principes+de+l%27intercommunalit%C3%A9>
9

²⁵³ Nice-Matin 02 juin 2016.

²⁵⁴ ESTRSOSI C., « Lettre aux Niçois », juin 2016.

Et de poursuivre sur les compétences de l'intercommunalité dont les contours laissent entrevoir une nouvelle puissance politique indéniable.

« Je continue à présider l'intercommunalité car c'est elle qui gère l'essentiel des compétences sur ma ville comme l'eau, l'assainissement, la propreté, le traitement des déchets, le logement, les transports, le développement urbain, la voirie »²⁵⁵.

A ce stade de l'analyse, nous mesurons combien la réforme dite Chevènement, en 1999, qui installe durablement l'intercommunalité dans la continuité de celle de la décentralisation n'a pas permis une évolution des rapports de l'intercommunalité à la décentralisation et donc à la démocratie locale comme le souligne Bernard Roman, député socialiste du Nord : *« la commune, ce n'est pas l'éclésià ! Notre démocratie est représentative »²⁵⁶.*

Nous comprenons ainsi l'importance des institutions locales et intercommunales vers lesquelles les élus semblent se réfugier. Les élus qui abandonnent le parlement en 2017 se replient vers les exécutifs intercommunaux pour mieux consolider leurs empreintes locales. 55,55% des parlementaires de notre strate ont utilisé cette procédure. L'argument mis en exergue est celui du pouvoir financier induit des compétences que la loi confère aux EPCI.

L'enjeu est majeur dans les villes moyennes, membres d'une agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants. Les communautés d'agglomération nouvelles créées peuvent donner aux maires de ces communes la possibilité d'élargir leur sphère d'influence et de renforcer ainsi leur légitimité locale. Les communautés d'agglomération, en rapport direct avec l'État, la région, le département, voire l'Europe doivent désormais être présidés par des élus dont le poids politique et la légitimité politique sont fortes ; de fait ils sont devenus des élus spécialistes de l'action publique, habitués aux pratiques de la négociation au sein des règles institutionnelles.

La préparation de la réforme Chevènement a permis de donner la parole à ces nouveaux élus intercommunaux. Abandonnant l'image classique du notable, ambassadeur entre le pouvoir local

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Journal officiel, Assemblée nationale, le 11 février 1999, p. 1193.

et le pouvoir central, ils sont l'exemple d'une évolution de la fonction « notabiliaire » vers une professionnalisation de l'action publique.

La poursuite de la décentralisation par la première réforme dite Chevènement, si consensuelle se voulait-elle entre la droite et la gauche parlementaire, contribue à l'émergence d'un pouvoir d'agglomération et d'un bouleversement des modes de gouvernement urbain.

Paradoxalement comme ce fut le cas pour la loi de décentralisation de 1982, cette reconnaissance forcée de l'intercommunalité provoque un bouleversement du système local d'importance qui aura esquivé le sujet de la démocratie locale.

Le seul mandat de maire est obsolète pour l'exécutif des villes-centres. C'est pourquoi, il est essentiel pour ces édiles d'assurer pleinement un mandat exécutif pour asseoir son pouvoir politique et maîtriser une réelle suprématie territoriale. Plusieurs exemples établissent la portée de l'intercommunalité dans les stratégies de carrières et l'un d'eux est évocateur de cette interconnexion comme nous le démontrons ci-après.

Pour consolider notre thèse, nous examinons comment un parlementaire quitte l'assemblée nationale après vingt ans de mandats pour se recentrer sur sa ville. C'est l'objet du paragraphe qui suit.

Paragraphe 4 - Un exemple de passation de pouvoirs négociée

Les majorités politiques détiennent leur pouvoir revendiquées par les partis politiques dont elles sont dépendantes. Or, la démocratisation de l'intercommunalité est restée dans un entre-soi local calqué sur cet horsolisme²⁵⁷ national.

Dans la démonstration qui suit, nous abordons la question de la passation du pouvoir entre élus et donc en dehors des urnes. Les structures intercommunales sont placées sous le contrôle des maires. La conquête de la présidence d'un EPCI redistribue souvent les cartes avec une subtile répartition négociée, en coulisses, selon un temps politique long et calculé :

²⁵⁷ Voir définition donnée P. 48

A- La première étape consiste à écarter civilement le président sortant, maire d'une ville périphérique en le priant de se positionner

« *J'ai choisi ma ville, de longue date, car j'ai toujours été convaincu que la loi sur le non-cumul des mandats s'appliquerait* »²⁵⁸. Annonçant lors de la cérémonie des vœux à la population qu'il ne sera pas candidat à l'Assemblée nationale, en juin 2017, Jean-Claude Guibal prépare ainsi un retour à la présidence de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française « *Je préfère de loin un petit exécutif à un grand délibératif surtout quand le délibératif est une assemblée nationale élue quelques semaines après l'élection présidentielle qui l'a réduit de fait à une chambre d'enregistrement* »²⁵⁹.

B- La deuxième étape consiste à redistribuer sa mission pour faciliter le transfert de pouvoir

« *Je me présente à la présidence de la communauté d'agglomération pour faire passer, à ma ville, le cap problématique de la réforme territoriale inscrite dans la loi NOTRe [...] Il faut réaliser des économies et nos équipements doivent être mutualisés [...] C'est pourquoi, avec ces évolutions législatives, il est essentiel que la ville-centre joue un rôle majeur au sein de la communauté d'agglomération et s'engage dans la réalisation des projets communautaires* »²⁶⁰.

Le maire de Menton aspirant à conquérir la présidence de l'intercommunalité motive son retrait de l'Assemblée nationale et précise sur France 3 côte d'azur « *Plutôt que les jeux de pouvoir, moi ce qui m'intéresse c'est de faire. Et, je préfère faire là où j'ai une certaine influence c'est-à-dire un exécutif même petit, plutôt que de participer à des délibérations dans des gouvernances que personne ne maîtrise* ».

C- En parallèle, de cette deuxième étape, le président sortant doit justifier son retrait :

« *La Carf entre dans une nouvelle phase, provoquée par la loi NOTRe, qui nous oblige à gérer des nouveaux plans de mutualisation, d'accepter de nouvelles compétences. Pour réussir, il faut*

²⁵⁸ Nice-Matin 1^{er} février 2017

²⁵⁹ Ibidem

²⁶⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

que la ville centre-soit l'endroit où se prennent les grandes décisions pour faire aboutir les grands projets »²⁶¹.

« Au regard de mes divers mandats ainsi que mon intégration à une commission intergouvernementale ou il est question du tunnel de Tende et de la voie ferrée Nice-Cuneo, j'ai considéré raisonnablement que je devais abandonner la mission de président de la Carf »²⁶².

Cette collaboration entre pairs porte l'influence de la « *proximité* » des maires, membres de l'exécutif auquel appartiennent leur commune et considèrent que les relations fonctionnelles se muent avec le temps en relations personnelles et de connivences. Cette rhétorique entre des associés-rivaux montre que la négociation avantage les échanges symboliques entre les maires et fait la démonstration de la courtoisie privilégiée dans les comportements des politiques au sien de l'exécutif de l'EPCI.

Le jeu de passerelles entre les mandats, illustré dans cette narration de passation de pouvoirs en dehors des urnes, démontre l'interconnexion forte des mandats locaux détenus par une élite politique qui semble se partager les responsabilités, les pouvoirs et les fonctions. Cependant, certains préfèrent parler d'illégitimité démocratique devant les conseils municipaux et les électeurs.

Schématiquement, nous reprenons un exposé chronologique de ce storytelling inversé qui force l'identité politique du maire de la ville centre, en l'occurrence la ville de Menton, et assoit un pouvoir sans conteste de l' élu local.

Nous avons réalisé un schéma qui reprend les trajectoires politiques empruntées par le maire de Menton pour illustrer un parcours qui tienne compte des lois sur le cumul des mandats et des diverses lois sur les établissements de coopération intercommunales.

²⁶¹ <https://www.monacomatin.mc/politique/patrick-cesari-annonce-son-retrait-de-la-presidence-de-la-carf-114346>

²⁶² <http://www.fmradio.fr/news/patrick-cesari-annonce-son-retrait-de-la-presidence-de-la-carf-471>

Le parcours du maire de Menton lié avec celui du président de la CARF se conceptualise ainsi dans le schéma suivant :

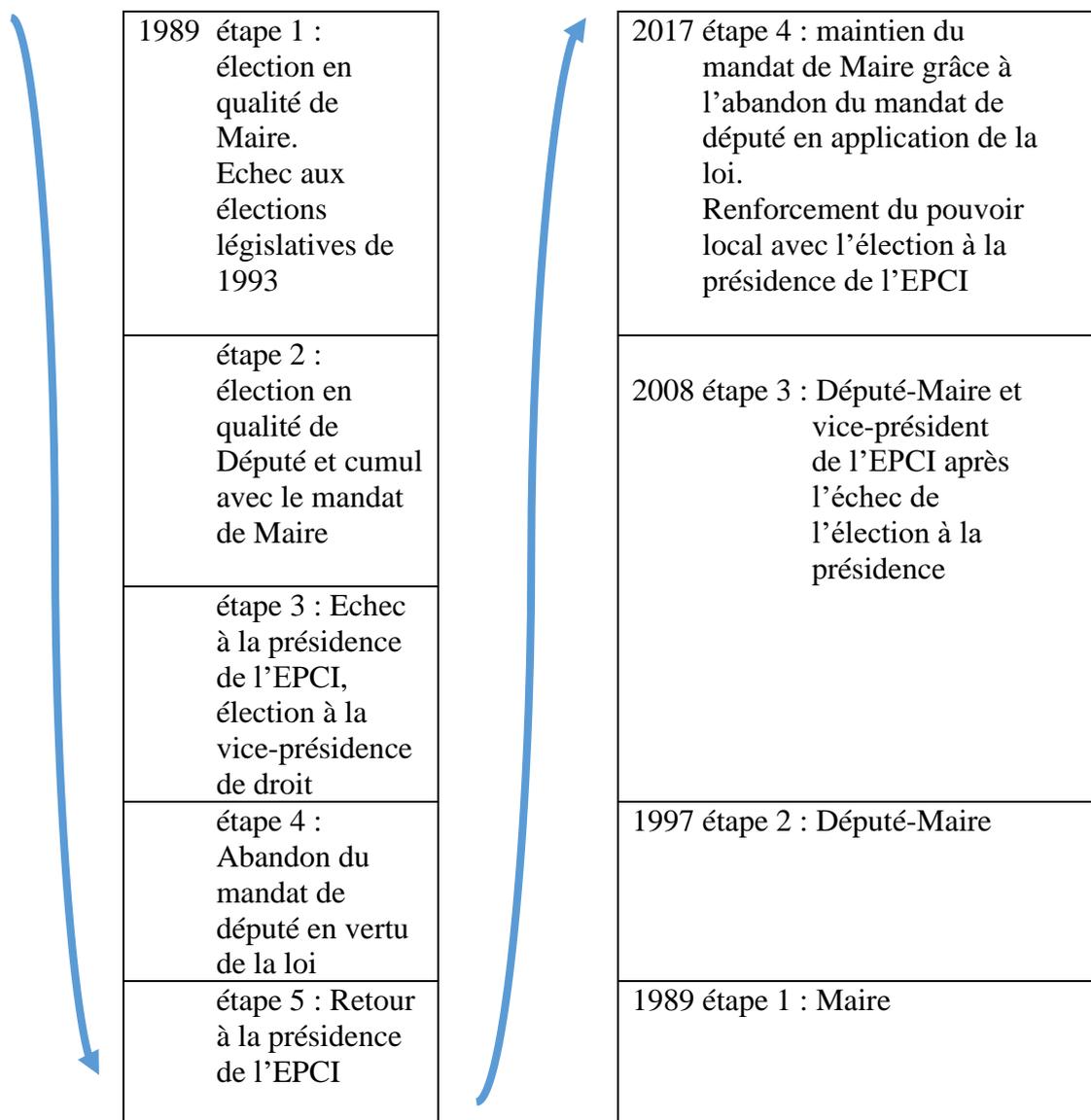


Tableau 38 : une histoire politique

Cette illustration démontre le poids de l'intercommunalité dans les stratégies de carrières politiques et semble, ainsi, avoir banalisée l'idée de la professionnalisation de la politique dans l'espace politique local. L'intercommunalité a donné une nouvelle liberté d'action aux élus locaux

leur conférant une autonomie sur de nombreux champs de compétences qui renforce leurs mandats locaux et intercommunaux.

Par voie de conséquence, le cumul désormais limité pour les parlementaires tend à s'installer dorénavant sur les territoires locaux. Cette dynamique renforce le rôle de proximité et conduira, d'ailleurs, à un statut renforcé de l'élu pour lequel le mythe du volontarisme républicain²⁶³ tente de résister.

D'ailleurs, il est intéressant de noter l'expression utilisée par le nouveau président de la Communauté d'Agglomération le jour de son élection « *on roquera...* ». L'expression rappelle singulièrement la stratégie défensive et protectrice d'empêchement de l'adversaire du roque que Jeremy SILMAN s'est employé à qualifier « *Tout dirigeant avisé se terre dans un abri sûr pendant que ses loyaux sujets se font massacrer pour lui* »²⁶⁴.

Dans le cadre de nos entretiens, nous mesurons l'importance qu'accordent désormais les élus locaux à l'intercommunalité. Ils sont nombreux à se mobiliser sur fond de compétences élargies pour asseoir une pérennité politique au gré d'un financement croisé déterminant.

Nous avons retenu cet exemple ci-dessus brièvement retracé d'un élu qui est maire depuis vingt-huit ans (valeur : année 2017) et concerné par la loi sur le non-cumul des mandats de parlementaire avec un exécutif local. Président de l'une des sept intercommunalités de notre espace d'étude de 2001 à 2008, il a retiré sa candidature à la présidence au lendemain des élections municipales de 2008, concurrencé par son premier Vice-président²⁶⁵.

Une partie de son argumentaire est basée sur le manque de compétences propres de la CARF, créée par arrêté préfectoral du 27 septembre 2001, et de son poids démographique insuffisant pour peser

²⁶³ KERROUCHE E., utilise l'expression d'amateurisme républicain. « *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation* » La documentation française, Paris, 2006.

²⁶⁴ SILMAN J., « *Murir son style par l'exemple : ou comment tirer parti des déséquilibres aux échecs* », Echecs et Maths, 2001, pages 402 et 403.

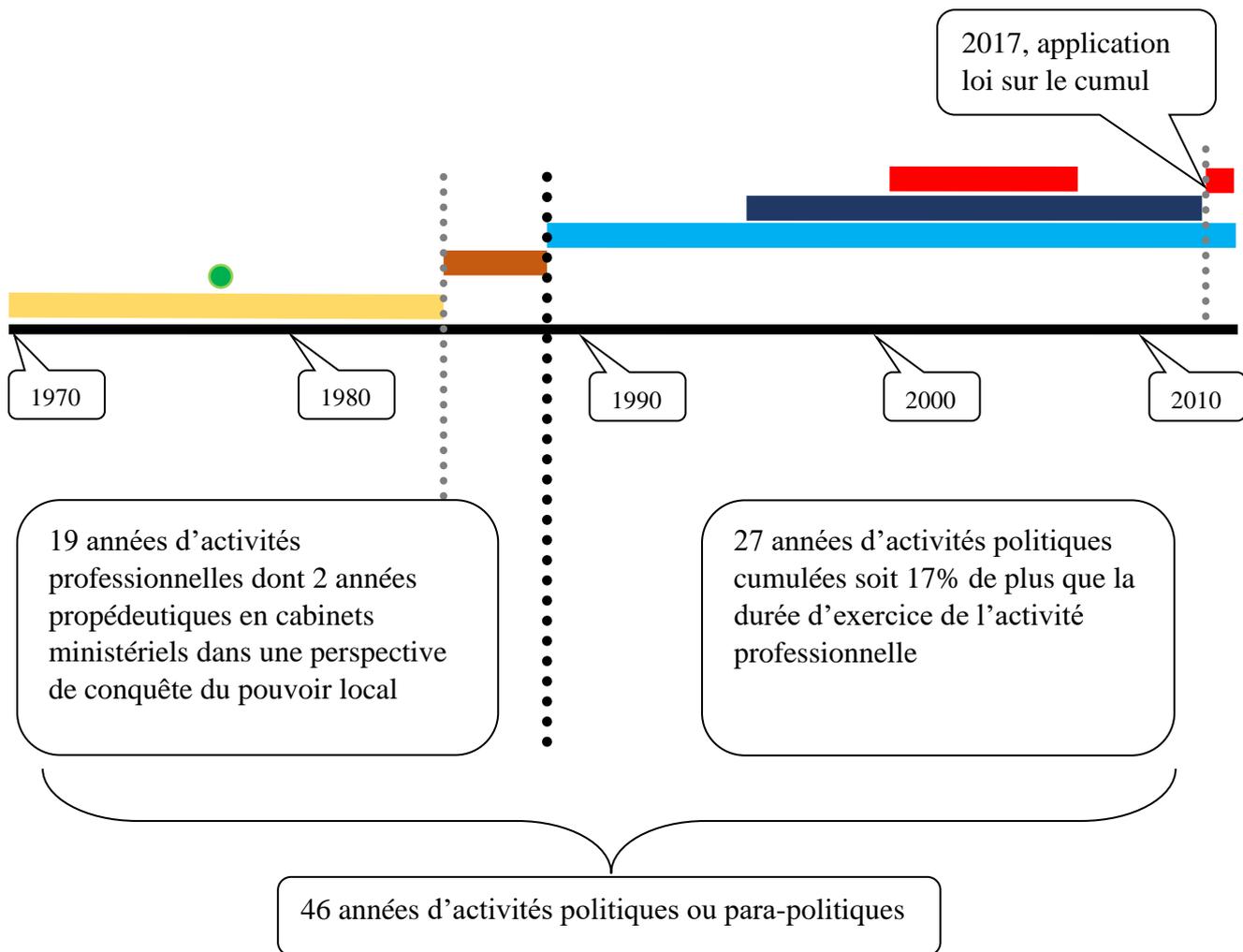
²⁶⁵ Jean-Claude Guibal retire sa candidature de la présidence de la CARF en raison de la fronde de plusieurs maires et des élus communautaires qui auraient pu compromettre sa réélection. Voir la presse quotidienne locale <http://archives.nicematin.com/article/cote-dazur/jean-claude-guibal-quitte-la-presidence-de-%C2%AB-riviera-francaise-%C2%BB.54592.html>

dans le département tant sur le plan financier que sur le plan politique. Il regrettait alors la création d'une intercommunalité « *la plus pauvre de France* ».

Onze années plus tard, dans une déclaration publique, il cimente sa candidature sur le fondement des compétences nouvelles de la loi NOTRe qui donnent une nouvelle dimension à l'association de quinze communes et d'autres perspectives de développement.

La base essentielle de son argumentaire pour reprendre une présidence qu'il avait perdue alors lorsqu'il renonce à son mandat de parlementaire, prend forme dans un entre-soi politique local qui semble déconnecté de la base citoyenne dans un territoire qu'il n'a cessé de vouloir contrôler grâce à l'absence d'une démocratisation annoncée mais fictive de l'intercommunalité.

Pour illustrer l'expertise du parcours politique calculé du maire de Menton, la frise chronosociologique ci-dessous schématise sa trajectoire en deux temps dont un préparatoire significatif, d'où le qualificatif de « calculé » :



Légende :

- Divers cabinets ou *think tank* para-politiques nationaux
- Cabinet ministériel comme rampe de lancement
- Présidence d'un EPIC
- Maire d'une ville de plus de 20.000 habitants
- Parlementaire
- Candidat sur la liste du maire sortant Francis Palmero, battu en 1977

Graphique 39 : frise chronologique du maire de Menton en 2021.

Le maire de Menton ajoute un argument repris avec plus de discernement dans la revue municipale de mars 2017 qui démontre combien il est essentiel pour un élu d'exercer dans la durée : « *La*

preuve, c'est que nous sommes toujours là malgré l'évolution des législations de plus en plus complexes et aléatoires ».

Ces propos révèlent une identification très personnalisée des mandats électifs voire une appropriation ainsi que le rôle quasi paternaliste que certains accordent à leur mission. Les indicateurs de cette étude sociographique sur le personnel politique démontrent, à la lumière des travaux de Frédéric Sawicki, la nécessité de compter quantitativement et autorise à revisiter, sous la focale de la longévité et des passerelles existant, la professionnalisation du métier politique.

Ces indicateurs de la structuration durable établissent, en la décennie 2010, un renforcement du terreau local au détriment du national. Ils trouvent aussi un autre point d'ancrage essentiel pour les élus locaux. En effet, les finances de l'Etat sont exsangues. Le Premier ministre François Fillon déclare « *Je suis à la tête d'un État qui est en situation de faillite sur le plan financier, je suis à la tête d'un État qui est depuis quinze ans en déficit chronique, je suis à la tête d'un État qui n'a jamais voté un budget en équilibre depuis vingt-cinq ans. Ça ne peut pas durer* »²⁶⁶. Or, les intercommunalités comme les régions ont un potentiel financier très élevé et en tout état de cause largement supérieur aux budgets communaux. Il est donc intéressant de poursuivre notre recherche en analysant comment l'enracinement politique s'installe grâce au financement public de projets locaux.

C'est ainsi que nous allons mesurer le rôle primordial de la densité financière des budgets des intercommunalités dans la réélection des édiles qui se représentent devant les électeurs à l'issue de leur mandat de maire. Au-delà des investitures des partis politiques qui, hier étaient une sorte de caution voire un adoubement avantageux, les financements intercommunaux pourraient bien être la clé de voute des conditions d'une réélection.

Section 4 - Les financements de projets ont valeur d'investissement

Les élus qui aspirent à renouveler leur mandat local défendent leur bilan avant de présenter leur projet. Cette logique s'articule dans une progression temporelle durant la campagne. Le bilan n'est

²⁶⁶ FILLON F., propos tenus lors d'un déplacement en Corse le 21 septembre 2007.

pas lié à l'appartenance à un parti politique. Il est le fruit de choix politiques qui forgent l'assise électorale du maire sortant. Ce bilan est donc avant tout une question de ressources financières qui permette le financement des projets municipaux.

Paragraphe 1 : Les dépenses visibles pour asseoir un bilan

Timidement depuis 2008 et ostensiblement depuis 2014, nous constatons que l'investiture partisane perd de son importance sur les seules limites communales au profit de mécanismes négociés en amont au sein des intercommunalités.

Nous savons que le comportement des électeurs est lié singulièrement aux investissements menés à leur terme durant la mandature précédente. A cet égard, les travaux de Kneebone et McKenzie²⁶⁷ au Canada ont mis en évidence ce lien étroit entre la dépense et le vote. Les auteurs mettent en évidence l'importance politique des « dépenses visibles » dans les résultats des élections municipales, des maires sortants candidats à leur propre succession.

Dans cette section, nous avons donc recherché les fondements de cette analyse dans les choix des édiles pour déterminer si le sujet des dépenses publiques d'investissement est conforme à notre analyse politique.

De manière empirique, nous déterminons l'impact de cette influence budgétaire dite visible sur la réélection du maire, sur la base théorique guidée par Degan et Merlo²⁶⁸.

Des chercheurs américains²⁶⁹ ont ouvert la voie de cette proximité comportementale qui a été vérifié par le prisme de « la taxe d'habitation »²⁷⁰, sujet de sanction ou non des électeurs. Cette liaison bien établie au niveau macroéconomique reste, en France, peu étudiée au niveau local ou

²⁶⁷ KNEEBONE R., MCKENZIE K., « *Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy : An Examination of Canadian Provinces,* » International Tax and Public Finance, vol. 8, n° 5, 753-774, 2001.

²⁶⁸ DEGAN A., MERLO A. « *Do Voters Vote Ideologically ?* », Journal of Economic Theory, Vol. 144, n° 5, 1868-1894, 2009

²⁶⁹ DOWNS, KEY et KRAMER

²⁷⁰ DUBOIS E., PATY S. « *Yardstick competition among French cities : Which neighbours matter ?* », Annals of Regional Science, vol. 44, n° 3, 433-452, 2010.

intercommunal²⁷¹. Pourtant l'analyse des arguments des maires sortants justifiant leur bilan tend à démontrer que, dans leur raisonnement politique, les dépenses d'investissements favorisent leur réélection. Ce mode de pensée confirme l'analyse empirique des résultats des élections municipales lors des trois derniers scrutins grâce notamment au cofinancement par les municipalités et les intercommunalités.

Auréliette Cassette, Etienne Farvaque, Jérôme Héricourt et Nicolas Jean ont mené un travail de recherches important sur cette thématique. Ils ont étudié cette conjonction entre les dépenses publiques d'investissement et le vote aux élections municipales, sur un échantillon de 821 communes prenant la référence de 20.000 habitants comme seuil médian d'étude.

La comparaison qu'ils ont pu en déduire démontre que *« la taille de la population a un effet significatif sur la probabilité de réélection uniquement dans les grandes communes : c'est au-delà du seuil de 20 000 habitants que les communes semblent acquérir leur statut de bastion électoral à forte valeur de signal au niveau national, et méritent d'autant plus d'être conservées par le maire sortant qu'elles acquièrent une forte valeur symbolique »*²⁷². Leur étude sur la structure des dépenses de fonctionnement et d'investissement démontre effectivement une interactivité sur le vote des électeurs, essentiellement au premier tour de scrutin. Sur le fondement du seuil de 20.000 habitants, ils déduisent que les *« dépenses visibles »* (d'équipement) sont moins affirmées dans les grandes villes que dans les plus petites communes.

Ils ajoutent *« Les dépenses ne seraient donc pas utilisées dans le même objectif selon la taille de la ville : dans les grandes communes, il s'agit surtout de sanctionner un mauvais gestionnaire (sans récompense spécifique dans le cas contraire), dans les petites communes, une bonne gestion des dépenses conduit à une récompense du maire (sans sanction spécifique dans le cas contraire) »*²⁷³.

²⁷¹ La littérature sur ce sujet, est relativement récente en France. Brender en 2003 étudie le cas des élections municipales en Israël. Drazen et Eslava font de même en Colombie.

²⁷² CASSETTE A., FARVAGUE E., Jérôme Héricourt J., Jean N., *« Dépenses « visibles » et perspectives de réélection dans un scrutin à deux tours : Le cas des élections municipales françaises »*, *Revue d'économie politique*, vol. 121, n° 3, 2011, pp. 435-486.

²⁷³ Opt. Cit.P.196

En 2017, la contextualisation de la mise en valeur de l'intercommunalité s'articule aisément autour du financement de la vie politique au moyen des projets intercommunaux. Comme le département ou la région plus récemment, les élections municipales deviennent dépendantes des frontières intercommunales et des moyens financiers significatifs des intercommunalités.

Les travaux de Mattei Dogan sur le recrutement politique tendent à exposer le rôle de plus en plus limité des partis politiques. Au gré de nos recherches, nous définissons d'autres ressources lesquelles sont conformes à l'esprit des lois subséquentes à celle de 1982 et principalement celle de 1999 avec le financement de projets sur un principe similaire au fonctionnement du pouvoir politique des conseils départementaux. C'est l'objet de l'analyse qui suit.

Paragraphe 2 : L'organisation des financements de projets

L'origine de ce comportement de financement très politique trouve son expérimentation dans les départements dont le cadre législatif qui définit les compétences des départements résultant de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, et subséquentes. Il s'agit du principe du soutien des départements aux collectivités territoriales dont le schéma est appliqué sur un périmètre intercommunal. Le cadre légal du subventionnement des collectivités territoriales par les départements en matière de subventionnement de projets communaux ou intercommunaux est inscrit dans le code général des collectivités territoriales²⁷⁴ (CGCT). Ce mode de financement des projets pérennisé dans la loi de décentralisation est un outil légal de soutien politique marqué. Les présidents de conseils départementaux l'ont compris très tôt, installant leur pouvoir et leurs élections à la présidence sur la base des subventionnements, objets d'une logique distributive.

Jusqu'au début des années 2010, le département des Alpes-Maritimes soutient une pratique de l'aide aux communes et groupements de communes selon deux principes : le contrat de plan

²⁷⁴ L'article L. 1111-10 du CGCT précise que le département peut contribuer au financement de projets dont une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales est maître d'ouvrage lorsque cette collectivité ou ce groupement lui en fait la demande. Les financements publics alloués ne peuvent représenter plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable, laissant une participation minimale à la collectivité bénéficiaire de 20 %. Le département doit financer par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui lui ont été dévolus par la loi (article L. 1111-4). Par exception à ce principe, il peut intervenir au-delà. Seule l'assemblée départementale ou, par délégation, la commission permanente est compétente pour décider l'attribution d'une subvention en détaillant pour chacune des collectivités bénéficiaires, les informations concernant l'objet, les conditions d'octroi, le bénéficiaire et le montant de la subvention. Enfin, le département n'a pas obligation de passer une convention avec la commune ou le groupement de communes auquel il attribue une subvention lorsque son montant est supérieur à 23 000 €. Ce cadre légal a été récemment modifié par les lois MAPTAM et NOTRE

départemental pour les collectivités territoriales partenaires et un règlement départemental qui établit le dispositif d'aides aux collectivités situées en dehors du contrat de plan ou de ses orientations.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant une nouvelle organisation territoriale de la République a une incidence nouvelle sur le fonctionnement du financement de projets. Tout d'abord, elle supprime de manière relative la clause de compétence générale applicable à ces collectivités territoriales et assainit les compétences des différentes collectivités territoriales.

Les départements ont pour mission de recentrer leurs actions sur la solidarité et l'action sociale. Cependant, le principe de compétences partagées reste en vigueur en accord avec les autres collectivités. De même, il est toujours possible aux départements d'intervenir « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, (...) [mettre] à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection des ressources en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans les conditions déterminées par convention* »²⁷⁵. Entre 2009 et 2014, le département consacre 55,3% de ces aides aux communes et groupements de communes soit plus de 211 millions d'euros.

De même, au titre de la solidarité territoriale, les départements peuvent aussi, lorsque l'initiative privée est défaillante, « *contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées* »²⁷⁶. C'est environ 80% des subventions votées par le département aux communes et groupements de communes des Alpes-Maritimes qui entrent dans ce champ d'activités publiques²⁷⁷ autorisés par la loi NOTRe. Ce que

²⁷⁵ Article L.3232-1-1 du CGCT

²⁷⁶ Article L.1111-10 du CGCT

²⁷⁷ Sont concernés les réseaux et les infrastructures, l'aménagement et l'environnement, la culture, la vie sociale, la jeunesse, les loisirs et le sport

la loi tente de clarifier reste modeste puisque d'autres modes d'intervention restent possibles, restant dans le contexte d'un pouvoir financier de nature politique. Ce qui est possible pour les départements, l'est également pour les intercommunalités.

Cette verticalisation du pouvoir politique et les enjeux de territoires intercommunaux favorisent les financements posés sur le sol des communes au hasard des aides financières diverses et au retour des soutiens politiques réciproques.

Pour les élections municipales, le parti *Les Républicains*, fixe le mode d'investiture au seuil de 30.000 habitants. En deçà, il s'agit du conseil départemental, au-delà il s'agit d'une commission nationale des investitures qui accorde les investitures. Par conséquent, les élections municipales se décident aussi grâce à des considérations référencées dans un bilan de mandat et dans un projet qui devrait être financé par l'intercommunalité. Tous les maires-sortants n'utilisent pas cette honnêteté intellectuelle vis-à-vis des électeurs non pas qu'ils cherchent à tromper mais parce qu'il s'agit tractations internes entre politiques. Ce sont donc des enjeux de financements qui prennent le contre-pied. Le financement public de la vie politique locale expliquerait donc pourquoi cette appétence pour l'intercommunalité ne fait désormais plus débat.

Tous les rapports d'activité des communautés d'agglomération rappellent l'essaimage financier des décisions prises en accord avec les maires pris dans un engrenage qui ne laisse que peu de place à la politique partisane sauf peut-être dans les communes d'importance sur le littoral.

A ce titre, il est intéressant de noter les prises de position des maires lors du bilan de cinq années d'existence de la métropole Nice Côte d'Azur (2017) lequel revendique plus de 1,8 milliards d'euros investis dans les communes dans ses domaines de compétences : routes, transports, développement économique, réseaux d'eau et d'assainissement, stations d'épuration, collecte et traitement des déchets, et logement. De même, le bilan revendique des dépenses au-delà du minimum réglementaire « *Chaque année, la Métropole a tenu à verser le montant inchangé de 10 millions d'euros de Dotation de Solidarité aux 49 communes [...] Ainsi, de nombreux projets communaux ont été rendus possibles et sont venus embellir nos cœurs de villages* »²⁷⁸.

²⁷⁸ Dossier de Presse publié par la métropole, Bilan 5 ans de la Métropole Nice Côte d'Azur, 9 septembre 2017.

La publication de ce bilan montre l'intérêt pour les maires de bénéficier du soutien financier élevé que seule cette intercommunalité peut leur assurer ; un intérêt que tous assument, étant pleinement conscient que les choix financiers de la métropole sur leur commune ont un impact politique indéniable dans le bilan qu'ils présentent à leurs électeurs respectifs lors des élections municipales. Cette affirmation des financements de projets vaut autant un soutien politique qu'une investiture de parti politique. Le concret mesurable est une force qui a aussi son revers.

Paragraphe 3 : Témoignages

Nous transcrivons aux fins d'exemple, les déclarations des maires qui évaluent, dans ce bilan, les cinq premières années de cette puissante intercommunalité. Tous ces propos sont consultables dans ledit bilan établi par métropole, en 2017 :

Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, Président délégué de la métropole :

« Avec la Métropole, Cagnes-sur-Mer bénéficie de tous les avantages de la mutualisation des moyens et des économies d'échelle avec un niveau élevé d'investissements dans les transports, la voirie, les réseaux d'eau potable, l'assainissement, le tri sélectif... [...]. Désormais, les grands projets se concrétisent comme la nouvelle station d'épuration, la requalification urbaine et tant d'autres ».

Gérard Manfredi, Maire de Roquebillière

« A l'époque où je présidais la Communauté de Communes Vésubie Mercantour, avec mes collègues Maires et élus des cinq communes membres, Venanson, Saint-Martin-Vésubie, Belvédère, La Bollène Vésubie et Roquebillière, nous nous sommes rendus compte de la difficulté de survivre au sein d'une structure bien trop petite pour faire face aux diminutions des moyens que nous commençons d'ores et déjà à entrevoir [...] Nous étions persuadés qu'en mutualisant nos moyens et surtout en profitant des nouveaux moyens offerts par cette future structure, nous arriverions à créer un outil très efficace pour nos communes.

Les cinq années qui viennent de s'écouler nous ont donné raison [...] Au lieu de subir de plein fouet les conséquences de la crise avec son cortège de restrictions budgétaires émanant de l'Etat, nos communes rurales en s'appuyant sur 2 outils essentiels, le conseil départemental et puis désormais la Métropole ont pu traverser cette période difficile avec plus de facilité que bien d'autres communes en France. Roquebillière a, de la sorte, bénéficié de 2.4 millions d'Euros pour

la restructuration du réseau d'adduction et de distribution de l'eau potable du réservoir Monge jusqu'au quartier de la Bourgade et pour la construction de la station de traitement de l'eau potable à Berthemont. Notre Commune a également bénéficié de 1.8 Millions d'Euros au niveau de l'assainissement. Cette somme a permis la création de la Station d'Épuration et d'un réseau d'assainissement à Berthemont, la mise en sécurité de la station d'épuration de Peira Grossa ainsi que le renouvellement et l'extension des réseaux d'eau dans divers quartiers. »

Catherine Le Lan, Maire de Vence :

« La Métropole Nice Côte d'Azur est un soutien incontournable et particulièrement actif pour l'ensemble des communes qui la compose. Vence et son maire, Catherine Le Lan, se félicitent de la parfaite harmonie des échanges et de la collaboration technique sur les nombreux projets partagés avec la métropole. Que ce soit pour la place du grand jardin, qui sera entièrement rénovée et embellie à l'horizon 2019, pour la voirie déjà réhabilitée, avec la Place Anthony Mars, le Boulevard Paul André, Vosgelade, pour l'environnement, avec la station d'épuration nouvelle génération du Malvan. Ce sont autant d'actions emblématiques qui ont été, qui sont ou qui vont être menées dans le sens de l'intérêt général.... »

Richard Lions, Maire d'Ilonse

« Pour nos petites communes, une des avancées majeures liées à la création de la métropole est la compétence eau et assainissement. Grâce à la Régie Eau Azur, nous sommes assurés que même en cas d'incident sur les réseaux eau potable et assainissement, y compris la nuit et les week-ends, des équipes interviendront et non pas comme avant, les membres du conseil municipal »

Gisèle Kruppert, Maire de Falicon :

« La Métropole Nice Côte d'Azur a mis en place une politique de soutien aux projets d'investissements des communes membres en octroyant des fonds de concours métropolitain à hauteur de 50 % des travaux à réaliser. Ce financement a permis à notre commune de réaliser de nombreux travaux et notamment des travaux de sécurisation suite à un éboulement dû aux intempéries. La compétence voirie transférée à la Métropole a permis également à la reconstruction d'une route avec des moyens humains et matériels plus importants, que notre commune n'aurait pu réaliser seule. »

Roger Roux, Maire de Beaulieu-sur-Mer :

« Si je devais n'apporter qu'un seul témoignage des actions de la Métropole dans ma commune, je citerai les travaux de requalification du boulevard Leclerc, anciennement portion de la RN 98 classée route à grande circulation. En 10 mois seulement sur un linéaire d'environ 400 mètres, nous avons, grâce à la Métropole, répondu aux exigences de qualité et d'usage d'une des principales artères commerçantes et touristiques de la commune. Les trottoirs ont été élargis, les revêtements en carrelage ont été refaits en pierre naturelle et les vieux lauriers roses déstructurés ont laissé place à un alignement de palmiers de part et d'autre de la voie.

Grâce à l'expertise des services métropolitains, le réseau d'eaux usées a été modifié, le réseau d'éclairage public réhabilité, l'accessibilité des personnes à mobilité réduite instaurée et le stationnement redistribué de part et d'autre du boulevard. 10 mois seulement de travaux pour un montant d'environ 2 millions d'euros. La Métropole ayant été désignée depuis 2013, opérateur pour la gestion du site Natura 2000 Cap Ferrat, dans ce cadre nous avons réalisé un certain nombre de mesures dans la baie de Beaulieu, mais pas seulement, visant à préserver la faune et la flore en prenant aussi en considération le volet socioéconomique. Toujours avec les services métropolitains de l'Environnement et le service des Ports, nous menons une étude pour les mouillages organisés dans la baie de Beaulieu. La bonne collaboration entre la Métropole, le SIVOM de Villefranche-sur-Mer, la prud'homie des pêcheurs et les plongeurs, a permis d'installer 3 bouées dans 2 sites différents. »

Christophe Trojani, Maire de Villefranche-sur-Mer :

« Pour Villefranche, la Métropole a permis la mise en valeur du cadre de vie avec la réhabilitation de l'Esplanade de l'Octroi en entrée de ville et la requalification des places A. Pollonais et du Marché (début du chantier nov. 2017) ainsi que la réalisation de travaux de voirie et de stationnement 2 roues et l'aménagement des points de collecte des Ordures Ménagères (Place Wilson- Place d'Anjou, -Ave Gde Bretagne, Plateau St Michel). La Métropole a aussi permis la Protection de l'environnement marin et la gestion des risques. La métropole fournit à la commune un appui technique basé sur l'expertise et les données acquises sur l'environnement marin et les activités portuaires en vue de la mise en place de Zones de Mouillages et d'Equipements Légers. L'action métropolitaine s'inscrit également dans le cadre du site Natura 2000 Mer au travers de la gestion des mouillages et de la plaisance sur le site. Des financements ont été accordés par le biais de l'Agenda 21 métropolitain pour la création d'un sentier sous-marin et l'achat de panneaux d'information pour les plages.

En matière de gestion des risques naturels la Métropole accompagne la commune dans la mise en place du plan Communal de Sauvegarde. Dans le domaine de la Planification urbaine et Habitat, les services métropolitains ont pris en compte les demandes de modifications du Plan Local d'Urbanisme en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement dont le projet de centre de thalassothérapie, il en est de même pour l'élaboration du PLU Métropolitain. La commune bénéficie également du soutien technique et des conseils de la direction de l'habitat en matière de logement social. En matière de Promotion touristique : Organisation de visite de délégations étrangères. Cela passe aussi par la Réduction du prix de l'eau dans le cadre de la régie Eau Azur, la Réalisation d'études : Etude de circulation dans le centre-ville, Etude de faisabilité en vue de la création d'un parc de stationnement à l'octroi. La commune tient à souligner la parfaite collaboration entre ses services et les services métropolitains en vue de répondre aux attentes de nos administrés et de fournir un service public de qualité. »

Antoine Véran, Maire de Levens :

« La commune de Levens a bénéficié, dès la création de Métropole Nice Côte d'Azur, de travaux importants et attendus par la population, notamment la sécurisation de la voie RM19 (ligne droite des prés) avec un aménagement global de la voirie et de l'environnement. La commune a obtenu des équipements importants mutualisés avec d'autres communes telles que la station d'épuration et l'usine de traitement de l'eau ainsi que la mise en place des canalisations nécessaires à son utilisation. L'ensemble des compétences métropolitaines (transport, voirie, environnement, assainissement, eau, collecte et traitement des déchets, déchetterie...) a permis d'améliorer considérablement la qualité de vie de notre population.

J'ajouterai également la réalisation du parking du centre ancien. Tous ces travaux, effectués par la métropole sur notre territoire communal, se chiffrent à environ 10 millions d'euros. ».

Les parcours retracés de ces maires et leurs témoignages retranscrits enseignent des trajectoires dans le temps et dans un champ politique privilégié par les ressources financières que les institutions locales procurent. Les investitures partisans qui décidaient autrefois des carrières des candidats potentiels ne sont plus uniques au cœur du processus de désignation.

La décentralisation à la française ne serait-elle pas inspirée du socialisme municipal de l'entre-deux guerres avec des méthodes expérimentées dans plusieurs villes où les maires socialistes

mettent en œuvre « *des politiques économiques, sociales et même urbanistiques qui les distinguent des maires d'autres tendances. D'un point de vue social, ils n'hésitent pas à voter d'importantes dépenses "facultatives" (car elles sont à la discrétion de la commune) en faveur des plus démunis (femmes seules, chômeurs, "vieillards"). D'un point de vue économique, ils s'engagent dans des dépenses d'investissement qui viennent gonfler les budgets supplémentaires des mairies et exploser les dépenses en général* »²⁷⁹ ? Ce dépassement des cadres réglementaires rendus possibles avec l'acte de la décentralisation y ressemble.

Nous constatons, selon les propos des maires de la métropole Nice Côte d'Azur, qu'il est essentiel d'évaluer empiriquement le retour sur investissement en termes de voix de la dépense publique engagée par les sortants en vue des prochaines élections municipales. Nous avons procédé à une estimation par la méthode et nous constatons que les maires instrumentalisent la dépense publique, en termes de bilan, comme un pouvoir politique bien plus régulièrement mis en avant qu'une appartenance à un parti politique.

D'ailleurs, lorsque le maire de Carros annonce sa candidature à un second mandat, pour 2020, il considère la dépense publique intercommunale comme un bilan positif qui le positionne très clairement comme un candidat ayant un actif à défendre quantifiable par les investissements métropolitains réalisés « [...] Carros a enfin trouvé sa place au sien de la métropole. Les demandes sont prises en compte, beaucoup de nos projets ont été financés »²⁸⁰. L'analyse empirique des propos des maires de la métropole à l'occasion de cet anniversaire, met en évidence un déterminant économique-financier notoire arguant d'un vote rétrospectif qui confirme qu'au plan local, le vote est largement influencé par le bilan qu'il souhaite utiliser en vue d'une réélection.

Le financement public pourrait alors influencer une réélection ? Cette question est d'importance car il s'agit de fonds publics inscrits dans les budgets des EPCI financés par les contribuables.

²⁷⁹ CHAMOUARD A., « *Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Une expérience locale innovante* », *Métropolitiques*, 26 février 2014.

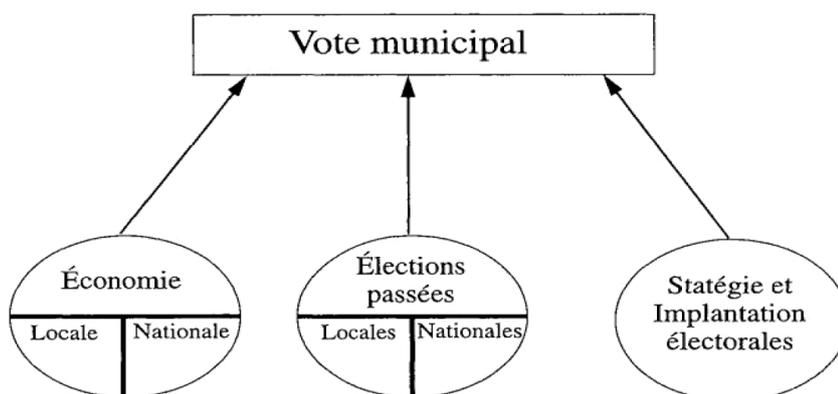
²⁸⁰ Nice-Matin, édition du samedi 14 décembre 2019

Conclusion du chapitre 2

La décentralisation a maintenu la longévité politique des élus ou plus exactement, elle en a modifié l'ordonnement avec les conseils municipaux et régionaux. Cet atout est aussi un marchepied vers d'autres mandats locaux qui bloquent le renouvellement du personnel et cristallise la crise de la démocratie de proximité.

Au-delà, ce constat nous dirige vers la confirmation de la forte probabilité des trois blocs que Véronique Jérôme-Speziari et Bruno Jérôme ont développés dans leur étude des élections municipales que nous rappelons dans le schéma ci-dessous²⁸¹

UN MODÈLE POLITICO-ÉCONOMIQUE GLOBAL DU VOTE MUNICIPAL



Graphique 40 : les trois votes

L'importance du bilan et donc du financement des projets d'une mandature est un paramètre majeur qui transcende l'intérêt d'une investiture partisane. Le financement des projets a une valeur fondamentale dans une réélection car nous avons observé qu'il a valeur d'une investiture parfois plus importante que celles des instances politiques locales ou nationales selon la taille de la commune. Ces instances territoriales sont détentrices du pouvoir de lever la dépense publique

²⁸¹ JEROME-SPEZIARI V., JEROME B., « Les municipales de mars 2001 : vote récompense ou vote sanction ? Les réponses de l'analyse politico-économique ». In: Revue française de science politique, 52^e année, n°2-3, 2002. pp. 251-272

laquelle s'acquière par des soutiens politiques « Trans partisan » comme le rappelle le maire de Carros, Charles Scibetta, lors de l'annonce de sa candidature pour un second mandat (élection en contentieux pour d'autres motifs). Le local est organisée comme une valeur refuge pour celles et ceux qui sont en rupture de mandats nationaux, par exemple. Nous l'avons démontré avec le retour finement mené dans la sphère très locale du maire de Menton qui a préféré présider une petite assemblée (conseil communautaire de la Riviera Française) plutôt que d'être passivement spectateur au sein d'une assemblée nationale aux mains des partis et de jeux de pouvoirs nationaux.

Alors que la dépolitisation des élections municipales se confirme, depuis la décentralisation et notamment 1989, le poids des partis politiques s'est encore affaibli par des éléments concrets et quantifiables et plus concrets dans l'esprit de l'électeur-agent économique.

Conclusion du titre I : une politique au service des politiques

C'est tant le système démocratique, le mode de représentation, le fonctionnement de l'élite politique, voire nos institutions que le citoyen remet en cause en manifestant son désaccord par l'abstention, le vote de colère ou le vote disruptif. L'hypothèse fondamentale qu'une politique s'est institutionnalisée au profit des politiques doit beaucoup à la vitalité notoire d'un système « horsoliste » qui s'est progressivement institutionnalisé depuis l'Acte I de la décentralisation.

Parallèlement à la décentralisation, François Mitterrand a créé les régions comme entités nouvelles gouvernées par des élus. Il a, ensuite, lancé le développement des intercommunalités, à marche forcée, pour donner aux groupements existants au sein de syndicats intercommunaux, par exemple, une taille minimale cherchant une nouvelle cohérence économique et administrative.

La gauche au pouvoir a alourdi, quasi méthodiquement, les poids des intercommunalités et des régions au détriment respectif des conseils municipaux et départementaux. Sous les septennats de François Mitterrand, la gauche a démantelé les communes, souvent bastions conservateurs, au profit des intercommunalités. La décentralisation a induit la création de nouveaux principes de management et de décisions. Elle a particulièrement induit de nouvelles missions qui requièrent de nouvelles compétences et le recours à de nouveaux collaborateurs internes ou externes aux collectivités alors qu'au même moment l'Etat réduisait le nombre de ses fonctionnaires. L'emballage de 1982 avec les lois de décentralisation, la création des régions qui prennent le statut de collectivités locales de plein exercice puis le regroupement de communes en 1999 sous l'autorité du ministre Jean-Pierre Chevènement provoquent les mêmes réactions de rejet. Il en est tout autant, au moment de ce qui fût qualifié d'Acte II de la décentralisation avec le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Sous François Hollande, la carte des cantons a été redessinée comme celle des régions et sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, c'est la carte des cantons a été revisitée avec plus de rationalité.

Ces bouleversement n'ont pas été compréhensibles pour le citoyen d'où sa déresponsabilisation progressive.

L'emportement du contrôle des collectivités territoriales dépossédant de nombreuses administrations centrales au profit d'une nouvelle élite urbaine a été rapidement mené. Il ne s'agit pas de remettre en question la nécessaire mise à niveau du millefeuille administratif répartissant les diverses compétences. D'ailleurs, nombreux sont les édiles qui, aujourd'hui, réclament plus de pouvoirs pour agir plus rapidement face à un Etat souvent paralysé par ses lourdeurs procédurales. Le mouvement engagé par Christian Estrosi, Maire de Nice et fondateur de « *La France Audacieuse* », comme « *France Urbaine* » où « *l'Association des Maires de France* » demande plus de pouvoir et de liberté pour les collectivités territoriales. En revanche, les logiques du recrutement politique produisent une représentation électorale pyramidale inversement proportionnelle à la représentation statistique qui devrait en découler : d'où une démocratie représentative décalée, car les compétences des groupes représentés sont dépourvues de légitimité du système politique de délégation.

Le poids de la technocratie que nous avons établi confirmé dans cette première partie démontre l'entre-soi qui envahit ce champ politique auquel élus et non élus se sont accrochés au fur et à mesure des lois et des pratiques d'appropriation du pouvoir au sein d'une sphère limitée. Nous avons constaté que l'intercommunalité n'avait pas freiné cette tendance au contraire elle l'a consolidé et le poids des experts en tous genres s'est imposé rapidement dans une sphère limitée. La fonctionnarisation et l'influence des agents territoriaux qu'ils soient salariés avec un contrat privé ou issus de la fonction publique territoriales a généré une politisation fonctionnelle non négligeable.

L'intercommunalité a, quant à elle, assuré des financements de projets au point qu'ils deviennent plus puissants que les investitures partisans qui dans le milieu urbain était jusqu'alors souvent déterminant.

La machinerie technocratique s'est organisée très aisément à la satisfaction des personnels politiques de quelque tendance qu'ils soient avec ses pouvoirs en doublons mais aussi ses contre-pouvoirs.

Devant cette tendance ancrée profondément dans le jeu politique décentralisé, nous ne pouvons imaginer plus désresponsabilisant comme lien entre les élus, le personnel politique dans son ensemble à commencer par les partis politiques et les citoyens.

Nous pourrions en conclure que la tentation pour une certaine élite politique établit une sorte de front commun face aux citoyens comme si elle se retrouvait face aux populismes.

Titre II : la puissance de la technocratie

L'inscription dans la durée du personnel politique tient en partie dans la pérennité du couple technocrate-élu. L'administratif vient en appui considérable au politique à tel point qu'une puissante technocratie promeut une politique au service des politiques.

Les cabinets, les experts internes ou auxiliaires externes, les directeurs administratifs des collectivités ont tous pour point commun la durabilité d'un système, que nous avons qualifié d'*habitus de caste* qui assure une survie réciproque des élus et de leurs entourages les plus proches.

Le Dictionnaire de la langue philosophique définit la technocratie comme étant « *la condition politique dans laquelle le pouvoir effectif appartient à des techniciens appelés « technocrates »* »²⁸².

Alors que souvent dans la réflexion du politiste, la technocratie est présentée comme le pouvoir de la puissance publique, d'une administration dominante, « *cette attitude [entente] est généralement d'esprit partisan : elle permet à chacun de choisir "ses" technocrates en fonction d'idéologies préconçues. Ainsi accusera-t-on de tendances technocratiques les inspecteurs des Finances qui, à la Direction du Budget, s'efforcent (pas toujours à bon escient d'ailleurs), de limiter la montée des dépenses, mais épargnera-t-on de la même imputation les savants qui, se fondant sur leur compétence en physique, ont tenté de freiner l'armement atomique de l'Occident. Dans cette perspective, le maniement de la notion de technocratie devient très rapidement une arme du combat politique* »²⁸³. La signification grecque *tekhne*, ne signifie-t-elle pas *habileté* ou *art* ?

La référence à la technocratie se suggère là où le politique s'affaiblit. Elle s'appuie sur des technocrates. Cette notion est ancienne : Platon ne préconisait-il pas que le gouvernement soit confié aux philosophes mieux armés à décider dans l'intérêt de leur cité puisque pour lui le peuple ne sait pas réellement ce qui est bon pour lui, à la différence des experts qui savent ?

²⁸² Dictionnaire de la langue philosophique, Paris, 1962

²⁸³ MEYNAUD J., « *Qu'est-ce que la technocratie ?* », Revue économique, volume 11, n°4, 1960. pp. 497-526

Francis Bacon, dans « *La nouvelle Atlantide* »²⁸⁴, envisage un collège de savants qui conseille le gouvernement. De même, Garrett Jones²⁸⁵, économiste reconnu, considère que les études ont plutôt établi que les citoyens des pays démocratiques ont peu d'intérêt pour la politique même à l'occasion de duels politiques les plus extrêmes. Il défend l'idée que les élus et les citoyens qui votent pour eux devraient être tenus un peu plus distants des lieux de pouvoir à la faveur des technocrates professionnels. Ce dispositif concorde avec le système américain dans lequel le président nouvellement élu nomme près de quatre mille postes au sein de l'administration ou d'experts extérieurs. C'est ce que l'on nomme le « *spoil system* » américain. Le pouvoir nouvellement arrivé, l'administration change sa haute fonction publique pour nommer une nouvelle administration dévouée à sa cause et celle de sa majorité. Si ce dispositif permet de régénérer les élites, il a trouvé ses limites avec des compromis parfois qui ont obligé les Etats-Unis à faire valider un tiers des nominations par le Congrès : c'est le « *check and balances* », des contrôles et des contrepoids.

A l'inverse Georges Pompidou défend une autre conception « *La République ne doit pas être la République des ingénieurs, des technocrates, ni même des savants. Je soutiendrais volontiers qu'exiger des dirigeants du pays qu'ils sortent de l'ENA ou de Polytechnique est une attitude réactionnaire qui correspond exactement à l'attitude de pouvoir royal à la fin de l'Ancien Régime exigeant des officiers un certain nombre de quartiers de noblesse [...] La République doit être celle des politiques au sens vrai du terme, ceux pour qui les problèmes humains l'emportent sur tous les autres, ceux qui ont de ces problèmes une connaissance concrète, née du contact avec les hommes, non d'une analyse abstraite. C'est en fréquentant les hommes, leurs difficultés, leurs souffrances, leurs désirs, et leurs besoins immédiats tels qu'ils les ressentent ou tels qu'ils faut leur apprendre parfois à les discerner, qu'on se rend capable de gouverner, c'est-à-dire, effectivement, d'assurer à un peuple le maximum de bonheur compatible avec les possibilités nationales et la conjoncture extérieure* »²⁸⁶.

²⁸⁴ VINCENT G., « La nouvelle Atlantide », la philanthropie monstrueuse de Francis Bacon, Sens-Dessous, n°11, 2013, pages 75 à 88

²⁸⁵ GARRET J., 10% Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less, Stanford University Press, 2020

²⁸⁶ POMPIDOU G., « le nœud gordien », par Roussel E., journaliste et politologue, éd. Perrin, 2019

En l'espèce, cette terminologie a désormais, en France, une connotation négative. Cette tendance vers la technocratie serait même devenue pour d'aucun en partie responsable de l'appauvrissement du fonctionnement démocratique de notre société.

Le Président Jacques Chirac a fait un constat quasi menaçant en écrivant sur ce sujet « *Une esthétique du pouvoir a remplacé l'exercice du pouvoir concédé à des entourages mondains, des experts technocratiques, des analystes financiers, des éminences lovées dans des cabinets ministériels plus habiles à flatter qu'à trancher. Peu à peu, des clans parisianistes ont pris le contrôle des leviers de commande de l'État, réduisant toute initiative à un effet d'annonce, la soumettant à l'appréciation des sondages, voire de la mode. D'où une dictature sournoise de l'émotion, dans une atmosphère de cour ou de Bas-Empire, aggravée par une dérive monarchique dans le fonctionnement des institutions* »²⁸⁷.

Le contexte des premières années de la décentralisation coïncide avec la recherche d'une gestion des affaires publiques proche de la productivité dans une logique managériale. Cette tendance affronte, d'ailleurs, la légitimité juridique et le sceau de la justice dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 qui illustre la recherche de l'efficacité. Le poids des technocrates et des décideurs excellemment formés mais inconnus du public constitue un pouvoir politique identique. Il en est de même d'ailleurs, pour la filière de recrutement du personnel politique dont les exécutifs locaux sont souvent des points de passage.

Ce contexte oppose la puissance de la technocratie au pragmatisme politique local. Il est l'une des raisons de la volonté des élus à se recentrer sur les mandats locaux pour se rapprocher des citoyens. Les propos de Xavier Bertrand sont, sur ce point, similaires « *mon parti, c'est la région* »²⁸⁸ comme Christian Estrosi qui répète fréquemment dans ses discours « *mon parti, c'est Nice* ».

Pour autant la loi de décentralisation de 1982 a, en quelque sorte, sanctuarisé une technocratie locale tendant à une sclérose des relations entre les élus et les citoyens. La technocratie très

²⁸⁷ CHIRAC J., *La France pour tous*, Nil éditions, 1994, p280

²⁸⁸ BERTRAND X., fait cette déclaration lors de l'annonce de sa démission du parti Les républicains après l'élection de Laurent Wauquiez à la tête du parti, 11 décembre 2017.

présente, répandue au niveau national s'est pareillement établie au niveau local. Une telle évolution a un impact obligatoire sur la démocratie locale.

La formation d'une oligarchie locale rappelle singulièrement « *la machine politico-administrative du socialisme municipal* »²⁸⁹. Nous pouvons, en ce sens, étudier les formes locales de technocratisation qui s'organisent avec des experts devenus élus, des membres de cabinets qui se présentent au suffrage universel, comme étant une source de tremplins électifs. Il en est de même pour les experts extérieurs, de plus en plus nombreux, avec le développement des nouvelles technologies du numérique, par exemple. La volonté de contrôle des experts est, souvent dénoncée par Georges Pompidou, notamment dans le nœud gordien²⁹⁰ avec « *la rage du contrôle* » d'une génération de fonctionnaires qui tentait, voire entravait, les dossiers sous le poids des lois et des règlements parfois contradictoires.

L'exemple de la transition écologique est éloquent car, très fréquemment, les relations entre les élus et leurs administrés sont qualifiées de clientélistes, au regard de l'écologie. Pourquoi, une telle caricature ? La recherche scientifique a beaucoup travaillé sur cette dichotomie entre la manière de devenir expert et à la pratique de l'expertise en situation réelle. L'expertise qui ajuste les notions de savoir-faire, savoir-comprendre, savoir-agir, s'est modélisée avec l'arrivée des *think tanks* pour harmoniser le monde des « sachants » plus académique avec le monde profane. L'approche écologique évolue d'emblée vers un processus plus participatif mais la politique d'expertise et sa dimension institutionnelle reste éloignée comme le rappelle Michael Pollack « *Il y a eu dans les années 1980 une transformation qui transparait dans les discours militants comme celui d'un tournant. Il fallait être sérieux. Le sérieux, en l'occurrence, rime avec expertise. Donner des preuves tangibles, démontrer la non-viabilité des expertises concurrentes, forment le cœur même de l'entreprise militante* »²⁹¹.

²⁸⁹ NEVERS J-Y., « *Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse* ». In : Revue française de science politique, 33^e année, n°3, 1983. pp. 428-454

²⁹⁰ POMPIDOU G., « *Le nœud gordien* », Plon, 1974

²⁹¹ POLLACK M., « *La régulation technologique : le difficile mariage entre le droit et la technologie* », dans *Une identité blessée*, Paris, Métailié, 1993, p. 72-91.

Dès la fin des années 1980, nous observons, d'ailleurs, une césure entre les écologistes, au sens noble du terme, comme des militants politisés et les bénévoles apolitiques de l'écologie qualifiés d'experts.

La décentralisation de 1982 ayant dépossédée les fonctionnaires de l'Etat de nombreuses de leurs prérogatives, ces derniers se sont satisfaits de réglementer ce que l'Etat ne gère plus que par des normes nouvelles et parfois baroques.

C'est dans cet esprit que nous abordons dans le chapitre qui suit la manière dont la technocratie va nous conduire à mesurer le poids des intervenants extérieurs et leurs influences réelles dans la sphère politique dite invisible. En effet, les responsables politiques confrontés à des problèmes de plus en plus complexes, sont amenés à prendre des décisions à tous les niveaux institutionnels qui requièrent des savoir-faire spécifiques pour décider des politiques publiques. L'expertise détient alors un pouvoir par rapport au politique qui reste en première ligne car c'est à lui que revient la décision finale. Nous ne pourrions passer sous silence dans ce paragraphe la notion « d'expertocratie » où le pouvoir et l'influence des experts dans la sphère politique locale qui procède essentiellement de nominations. Bien que signifiant une restriction du champ de la démocratie, cette notion relativement dépréciative vis-à-vis des électeurs par son approche technique ou gestionnaire prétend généralement à préconiser des solutions usuelles. Faudra-t-il en déduire que les Politiques cèdent la place à une sorte de résignation économique ou intellectuelle, sous couvert de la science ? En ce sens, les questions liées aux changements climatiques, à la biodiversité ou à la crise sanitaire liée à la covid-19 illustrent parfaitement l'ambivalence du système. L'auteur d'un article paru dans le journal « *The conversation* » alerte sur la procédure. Cette dernière a démontré publiquement que l'expertise et ses liens avec la décision politique sont complexes pour les citoyens. Laura Hood retient plusieurs principes majeurs sur l'expertise, ses conséquences, son utilité et son utilisation : « *La science est là pour produire des connaissances objectives et neutres, utilisables par les politiques pour décider de manière mieux informée. [...] Le politique a le premier et le dernier mot : il interroge les scientifiques, prend les décisions et les assume en dernier ressort.* ». De même, l'auteure met en garde « *La politique instrumentalise la science pour légitimer des décisions déjà prises. Inversement, la science pousse certains sujets*

pour attirer l'attention sur eux et obtenir des financements »²⁹². Dans cette optique, concernant la crise de la covid-19, Philippe de Villiers caricature le système avec cette phrase « absurde, la tentation saint-simoniennes de l'hygiénisme d'État qui met les savants au pouvoir — les politiques font désormais de la médecine et les médecins de la politique, depuis que M. Macron a remis les pleins pouvoirs, le 13 mars dernier, au maréchal Delfraissy, qui a fait don de ses erreurs à la France... »²⁹³.

Dans cette perspective, notre hypothèse de travail consiste à évaluer le rôle, l'importance et la puissance des experts qu'ils soient de l'intérieur ou de l'extérieur dans la République décentralisée. C'est l'objet des deux chapitres qui suivent. Le premier cherche à évaluer la puissance des collaborateurs internes ou externes des politiques. Le second explore la sphère des permanents au regard de l'administration publique.

L'étude de ces deux thématiques permet de mieux apprécier la puissance de la technocratie vis-à-vis du monde politique dans le sens d'un intérêt mutuel pour leur pérennité respective.

Chapitre 1 - Le pouvoir des experts

A partir de l'étude empirique menée dans les Alpes-Maritimes, nous pouvons appréhender les grands groupes qui influencent la professionnalisation du métier de la politique. Proche des caractéristiques de la méthode décisionnelle et de l'existence des chaînes liant le processus de fabrication des élus et celui des politiques publiques qui en découlent, nous démontrons comment la sphère politique enfermée dans un microcosme démocratique s'est coupée de la vie réelle. L'image du tunnel de Michèle Delaunay sur un fonctionnement « horsoliste » des politiques

²⁹² HOOD L., « *Les scientifiques alertent mais les politiques ne font rien... Est-ce vraiment si simple ?* », April 25, 2021,

https://theconversation.com/les-scientifiques-alertent-mais-les-politiques-ne-font-rien-est-ce-vraiment-si-simple-158205?utm_medium=email&utm_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2025%20avril%202021%20%201929218877&utm_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2025%20avril%202021%20%201929218877+CID_d0f538b537513cc2daa69bdc166ee311&utm_source=campaign_monitor_fr&utm_term=Les%20scientifiques%20alertent%20mais%20les%20politiques%20ne%20font%20rien%20Est-ce%20vraiment%20si%20simple

²⁹³ De VILLIERS P., propose recueillis par Charlotte d'Ornellas et Geoffroy Lejeune, Valeurs Actuelles, décembre 2020.

revient régulièrement dans le débat public. Cette façon de vivre dans un microcosme qu'il soit politique ou autre, se met à distance du monde parallèle au nom d'une supériorité savante qui est à l'opposé des valeurs d'une société démocratique, comme le rappelle Jean-Baptiste Forray « *Quand on est mono produit, quand on ignore tout de ce qui se passe dans les bureaux, les usines, cela ne peut pas marcher. Cela explique largement l'échec de la politique aujourd'hui* »²⁹⁴.

Déjà en 1977, François Mitterrand répliquait à Jacques Julliard « *Vous êtes donc pour la politique amateur ?* »²⁹⁵.

Lorsque nous avons examiné un mode de classification des indicateurs du métier de la politique, prenant en considération la décentralisation et ses lois successives, plusieurs hypothèses étaient envisageables pour rechercher si la professionnalisation avait une réelle validité, en ce sens où, son exercice répond à une fonction ou à une passion. Il n'est question que de prospecter les éléments qui seraient de nature à identifier une classification globale sur le fondement d'indicateurs divers et vérifiables dans un contexte empirique que nous avons géographiquement fixé au département des Alpes-Maritimes pour le modéliser ainsi au territoire national.

Nous avons recherché des indicateurs qui pouvaient permettre de dégager les critères d'une professionnalisation subies ou programmée validant la thèse de la puissance de la technocratie. De même, nous avons rapproché ces indices avec l'intérêt d'un statut propre des élus qui pourrait servir de base à une nécessaire évolution normative.

Le cours de notre étude met en évidence six données qui ont semblé se retrouver pour dégager ces trajectoires communes. Cette démarche a permis de comprendre la combinaison qui existe entre la sociologie des élites politiques issues de la décentralisation et de l'entre-soi qu'elle a engendré.

Alors que, comme certaines recherches empiriques ont indiqué le rôle central de *think tanks* dans la sphère économique, nos travaux ont mobilisé des faits pour étudier le comportement des élites

²⁹⁴ FORRAY J-B, « *Ces élus qui ont fait carrière sans expériences humaines et professionnelles* », Atlantico, 3 juin 2017. <https://atlantico.fr/article/decryptage/ces-elus-qui-ont-fait-carriere-sans-experiences-humaines-et-professionnelles>

²⁹⁵ JULLIARD J., « *Contre la politique professionnelle* », Seuil, 1977, p.168.

politiques, leurs intérêts et ceux de leurs entourages grâce à un autofinancement public d'une élite politique locale dirigeante.

Dans cette seconde partie de notre thèse, nous recherchons s'il est possible d'identifier un cursus qui mène aux carrières électives grâce aux fonctions exercées par les membres de cabinet (collaborateur parlementaire, collaborateur d' élu local, permanent de parti, membre de cabinet ministériel), devenus les « *vrais marchepieds* » d'une carrière programmée voire réservée. Aussi, dans la première section, nous soulignerons le poids de cette osmose sociopolitique dite « *de cabinet* »,

Puis dans la seconde section, nous évaluerons le pouvoir des axillaires technocratiques externes.

Section 1 - De l'expertise au mandat électif : une réelle trajectoire

Dans le langage des politistes, nous trouvons une opposition entre les politiques qui vivent financièrement de leur mandat et le terme *société civile* utilisé pour désigner un public détaché de la politique. Cette opposition a souvent eu une connotation opportuniste et d'ailleurs, en 2017, Emmanuel Macron ne s'est pas privé de vouloir « *dé-enraciner* » le système politique qui étouffe, selon lui, les catégories socioprofessionnelles du privé plus novatrices plus compétentes, plus honnêtes, ... une sorte de référence à « *La Fable des abeilles, ou les vices privés font le bien public* »²⁹⁶.

Les données que nous avons recensées ont montré que les élus sont issus d'un cursus interne propre à la politique de plus en plus affirmé de la même manière où la carrière a eu tendance à s'allonger. Cette professionnalisation instruite par la focale de la longévité a constitué notre première approche empirique pour cette première partie. Notre enquête a démontré que le temps passé en politique a considérablement augmenté pour les élus locaux, en harmonie avec les résultats des travaux sur la professionnalisation des députés²⁹⁷. Nous rappelons qu'en 1978, un député entrait

²⁹⁶ DESCHEPPER J-P. MANDEVILLE B., « *La fable des abeilles, ou les vices privés font le bien public* ». Intr., trad., index et notes par Lucien Carrive et Paulette Carrive. In: Revue Philosophique de Louvain. Quatrième série, tome 74, n°21, 1976. pp.120-122.

²⁹⁷ OLLION É., chargé de recherche au CNRS (Sage, université de Strasbourg) est l'auteur (avec J. Boelaert et S. Michon) de « *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir éditions, 2017.

en politique ayant déjà passé 6 ans auparavant dans la sphère politique. En 2012, la longévité en politique avant d'accéder à ce mandat national passe en moyenne à 12 ans.

Le philosophe Paul Ricœur a rapidement identifié la technicisation du métier d'élu et l'influence de l'expertise lorsqu'il précise « *On se dessaisit, aujourd'hui, au profit des experts, de décisions concernant les problèmes économiques, financiers, fiscaux, etc. Ces domaines sont devenus si compliqués, nous dit-on, qu'il faut nous en remettre au jugement de ceux qui savent. Il y a là, en réalité, une sorte d'expropriation du citoyen. La discussion publique se trouve ainsi captée et monopolisée par des experts. Il ne s'agit pas de nier l'existence de domaines où des compétences juridiques, financières ou socio-économiques très spécialisées sont nécessaires pour saisir les problèmes. Mais il s'agit de rappeler aussi, très fermement, que, sur les choix des enjeux globaux, les experts n'en savent pas plus que nous [et que] ce n'est pas à eux que peuvent appartenir les décisions de fond* »²⁹⁸.

Outre la modification du contexte institutionnel, la décentralisation française a donné naissance à une multiplicité des profils d'élus bouleversant l'équilibre entre le politique et la technique. À cela, s'intègre l'évolution de la place accordée dans les processus de prise de décision collective tant à la politique qu'à l'idéologie. Technicisation de l'action publique territoriale, déclin des appareils partisans, mutation des formes de militantisme, etc... sont autant de facteurs qui bousculent la figure traditionnelle de l'élu local.

Nous écartons l'étude proprement dite de la sociologie des élus de proximité. Celle-ci, constitue un objet traditionnel de l'étude des filières d'accès à la profession politique. Mandataire le plus apprécié des Français, l'élu local dispose, en effet et depuis peu, d'une traçabilité sociologie spécifique avec notamment le RNE²⁹⁹.

En revanche, la composition socio-professionnelle de la classe politique peut expliquer le processus qui place au premier plan la question de la rémunération et donc celle du statut.

²⁹⁸ RICOEUR P., « *Entretien avec Roger-Pol Droit* », Le Monde, 29 octobre 1991

²⁹⁹ Le répertoire national des élus (RNE) centralise l'ensemble des données relatives aux élus en vue de l'information du Parlement, du Gouvernement et des citoyens. Conçu comme un outil d'aide à l'application des législations sur le cumul des mandats, la parité, le financement de la vie politique ou la présentation des candidatures à l'élection présidentielle, il est une source de renseignement significative bien que non déterminante d'autant qu'il existe peu de travaux universitaires sur la sociologie des élus locaux.

L'expression de la « carriérisation » politique ne se devine plus uniquement sous la forme de la « spécialisation » et des compétences mais en termes de développement de stratégies de carrières dans le temps. Patrick Le Lidec, chercheur au CNRS résume ainsi « *En milieu rural, être maire est un sacerdoce. Inversement, au-delà de 10.000 habitants, c'est un vrai professionnel de la politique qui vit de son mandat électif* »³⁰⁰.

Frédéric Sawicki rappelle, d'ailleurs, que la science politique française a longtemps ignoré l'intérêt des études sociographiques des candidats et des élus³⁰¹ à la différence des études britanniques ou américaines plus précoces qui débouchent sur un mode de recrutement défini par une prédisposition sociale, culturelle ou économique.

De même, Luc Rouban expose les résultats d'une enquête menée auprès de 780 maires élus dans les 260 communes de 30 000 habitants de métropole et des DOM aux élections municipales en 1983, en 2008 et en 2014. Il constate tout d'abord que « *Les primo-accédants sont rares autant en 1983 qu'en 2008 [...] Le taux de renouvellement moyen n'a donc pas changé. En 2008 comme en 1983, le nombre médian de mandats mayoraux précédents est de 2. En revanche, en 2014, la proportion de maires ayant déjà été élus auparavant en tant que maires est de 59 % et le nombre médian de mandats mayoraux passe à 1, ce qui indique un renouvellement de la population des maires suite à la vague bleue* »³⁰².

Par ailleurs, il confirme, dans cette enquête, que la décentralisation n'a pas modifié la professionnalisation des maires des grandes villes entre 1983 et 2008 « *En 1983, seuls 5,4 % des candidats n'ont aucun mandat et 7 % sont seulement conseillers municipaux ou maires-adjoints de la ville. Tous les autres cumulent (il existe alors 24 combinaisons possibles de cumul). Au total, 56 % d'entre eux sont au moins déjà maires avec un autre mandat local ou national [...] En 2008, la situation n'a guère changé en-dehors du fait que les règles de cumul sont devenues plus strictes. Cependant, 2,3 % des candidats n'ont aucun mandat et 7,3 % sont seulement conseillers municipaux. De même, 50,7 % sont déjà au moins maires de la ville, 20,3 % députés-maires, 5 %*

³⁰⁰ https://www.lesechos.fr/14/01/2008/LesEchos/20087-025-ECH_le-profil-des-maires-peine-a-se-renouveler.htm

³⁰¹ SAWICKI, F., « classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », in M. Offerlé dir, La profession politique, Belon, Paris, 1999.

³⁰² ROUBAN L., « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », Revue française d'administration publique, 2015/2 (N° 154), p. 377-390

sénateurs-maires. Seule la proportion de ministres en exercice baisse à 1,5 %. En revanche, la proportion de ceux qui ont été au moins un fois député avant le scrutin monte à 43,8 % »³⁰³.

Un cursus depuis la fonction administrative vers la carrière politique est mis en évidence. Pour vérifier ce postulat, il nous sera alors nécessaire de passer par le profil sociologique des élus.

Paragraphe 1 – Ce que la sociologie nous enseigne des élus

Nous rapprochons cette idée à la situation départementale qui recense aux élections municipales de 2014, 58 nouveaux maires soit + 35 % comparé à 2008 année où l'on recensait 49 nouveaux maires soit 30% comparé au scrutin de 2001. En 2014, 34 Maires ne se sont pas représentés (21%) contre 12% en 2008. Ce qui conduit le Président départemental de l'association des maires à cette interrogation « *Faut-il y voir là une crise des vocations ?* ».

Les raisons qui expliquent cette disparité sociale dans la représentation locale sont variées. La politisation s'est accentuée avec l'introduction, à compter de 1982 du scrutin de liste ouvert à la proportionnelle pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Luc Rouban rappelle dans une enquête « *En 1983, on note que 30 % des élus sont membres des instances dirigeantes nationales de leur parti alors que 8 % environ sont issus des entourages et des permanents. En 2008, ces proportions passent respectivement à 34,5 % et 13 %. De même, en 2008, l'entrée dans la vie politique passe bien plus souvent par les entourages, cabinets nationaux ou locaux, qu'en 1983 (28 % contre 9 %), ce qui indique qu'une nouvelle génération de professionnels de la politique est venue se substituer à celle qui était entrée en politique par la Résistance* »³⁰⁴.

Dans les villes de plus de 30 000 habitants, le pari de la décentralisation est largement infructueux pour ce qui concerne le recrutement des maires. « *En ce sens, les exécutifs municipaux des grandes villes participent d'un mouvement général de professionnalisation du monde politique, observable sur le terrain local et national* »³⁰⁵.

³⁰³ Opt. Cit. P.220

³⁰⁴ Opt. Cit. P.220

³⁰⁵ Opt. Cit P.220

A la veille des élections municipales de 2020, répondant à une question d'un journaliste de la presse quotidienne régionale (Nice-Matin), sur la délégation qu'il souhaiterait porter, une fois élu, Anthony Borré, alors directeur de cabinet du maire de Nice répond « *Ma place de directeur de cabinet m'a permis d'avoir une vision très large de tous les sujets* »³⁰⁶. Cette assurance démontre combien l'expertise du politique en cabinet produit une maîtrise des dossiers locaux qui permet d'envisager une fonction électorale avec confiance.

D'ailleurs, Nicolas Rio explique cette tendance à la professionnalisation des élus locaux qui débute dès le recrutement. « *Être élu local est devenu une mission impossible. Qu'ils soient maires, adjoints municipaux ou conseillers communautaires, les élus se retrouvent au quotidien confrontés à une multitude d'injonctions contradictoires. On attend d'eux qu'ils maîtrisent des enjeux de plus en plus complexes, tout en restant à l'écoute des citoyens. On leur demande d'agir dans l'urgence, tout en portant une vision sur le long terme. On exige qu'ils développent de nouveaux services, tout en réduisant leurs moyens, etc. Ce « on » désignant à la fois les citoyens, les usagers des services publics et privés, l'État, les administrations, etc...* »³⁰⁷.

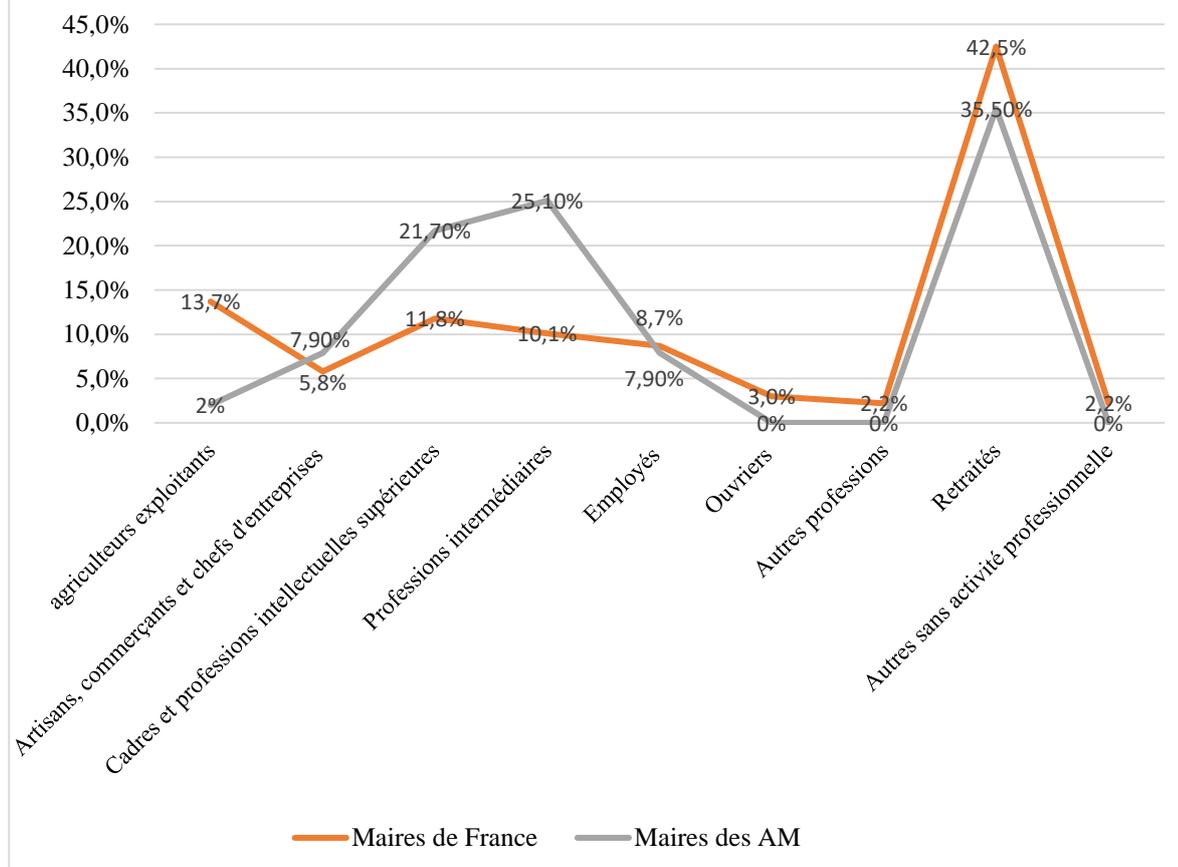
A- Le parallèle entre la situation nationale et le département maralpin.

A titre indicatif, nous avons établi un travail sociologique comparatif entre les maires de France et ceux des maires des Alpes-Maritimes. Malgré des précautions liées au regroupement de nomenclatures, nous observons quelques disparités. Le département favorise les catégories élevées dans la hiérarchie sociale pour administrer une commune. De même, nous observons des écarts significatifs entre les communes rurales et urbaines.

³⁰⁶ Nice-Matin, « *Après 12 ans dans les pas du maire de Nice, le directeur de cabinet Anthony Borré passe dans la lumière* », édition du 7 mars 2020, entretien avec Stéphanie Gasiglia

³⁰⁷ RIO N, LOISEL M., « *Le printemps des maires* », Horizons publics, vol. n°8, mars-avril 2019

Graphique 41 : sociologie comparée des maires



Ainsi les discours de proximité courtisés par les lois de décentralisation et ses effets sur le personnel politique sont loin d’avoir tenus leurs promesses d’une démocratisation des conditions d’accès aux mandats locaux.

Luc Rouban, rappelle dans une étude publiée le 20 mai 2014 que 25% des maires sont « *des hommes et femmes d’appareil qui proviennent des entourages locaux : cabinets de maires, collaborateurs de conseils généraux ou régionaux ou bien d’EPCI* »³⁰⁸. Ils sont dans une proximité telle que l’accès au milieu politique en est facilitée pour devenir élu. Une progression qui se révèle rapide. En 1983, les professionnels de la politique représentaient moins de 1% des maires puis 20 % en 2008. La décentralisation a donc aidé à perpétuer durablement cette professionnalisation.

³⁰⁸ ROUBAN L., « *Les élections municipales 2014* » n° 11, le nouveau pouvoir urbain en 2014 : les maires de plus de 30000 habitants, mai 2014, CEVIPOF

Après plusieurs mois d'enquêtes menées auprès des cabinets d'élus locaux nous constatons que ces filières d'entrée en politique paraissent décisives. Nos travaux se sont portés sur les cabinets de communes de plus de 20.000 habitants, des intercommunalités et des collectivités territoriales de rang départemental et régional. Ce sont des organes délibératifs qui permettent d'observer et de mesurer le fonctionnement du recrutement auprès des futurs élus.

Pour concrétiser notre thèse, sur la base empirique de ce « *département bleu* »³⁰⁹ dont l'ancrage à droite est constant dans « *ce pays conservateur* »³¹⁰, nous avons étudié des trajectoires et des carrières politiques sur notre panel d'élus locaux. Sans interprétation ni jugement, mais volontairement factuel, le choix de ce prisme très resserré permet de dégager, dans un premier temps, les éléments statistiques.

En référence aux analyses de Max Weber, Roberto Michels ou encore de Gaetano Mosca sur le personnel qui compose l'élite politique nationale, nous suivons la probabilité que l'exercice d'un pouvoir politique local répond à un mode de recrutement qui entérine un processus de sélection déterminé par une position sociale prédéterminée. Il appert, dans nos travaux, que la décentralisation n'a pas démenti ce système de circulation des élites politiques qui pourrait expliquer pourquoi le politico-administratif perd la main dans la société française à l'inverse des perspectives annoncées avec la mise en œuvre de la décentralisation. Il est donc un passage désormais obligé de l'étude sociographique des élus : celui de leur provenance des cabinets politiques.

Notre recherche voudrait défendre l'idée que la décentralisation a autorisée une sorte de recrutement dans l'institution administrative de l'espace politique local. Ce facteur institutionnel rendu possible par la loi, ou plus exactement, les lois décentralisatrices produit un effet non négligeable sur la sélection politique.

³⁰⁹ MARTINETT J., « *Un département bleu... Azur, entre conservatisme et localisme* », Hérodote, 2004/2 (N°113), p. 68-93. DOI : 10.3917/her.113.0068. URL : <https://www.cairn.info/revue-herodote-2004-2.htm-page-68.htm>

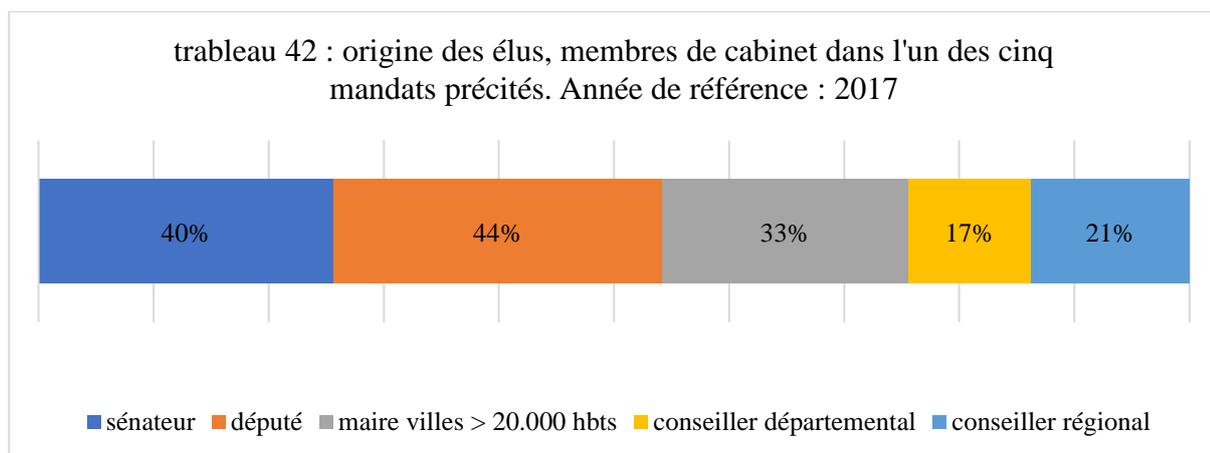
³¹⁰ BASSO J., « *Au pays des conservateurs* », *L'Express*, 25 février 1995.

Ce processus ne saurait dissocier les conséquences électorales de l'autorecrutement dans l'institution administrative du microcosme politique. Président du groupe parlementaire PS à l'Assemblée nationale, Pierre Joxe ne peut que constater que « *Les barons cumulards ont le droit avec eux. On leur a donnée le pouvoir de recruter qui ils voulaient, quand ils voulaient, pour le temps qu'ils voulaient* »³¹¹.

B- La démonstration de l'autorecrutement politique.

Pour comprendre les infimes strates sociales que constituent le recrutement politique et le poids de cette osmose sociopolitique dite « *de cabinet* », nous avons retracé la provenance des élus par groupes de mandats : sénateur, député, maires de communes de plus de 20 000 habitants soit 10 communes, conseiller départemental et conseiller régional. Nous constatons alors que les élus, issus des cabinets, occupent une place importante pour chacun des groupes.

Les résultats de cette enquête se traduisent par les rapports de force suivants :



La proportion des élus issus des cabinets politiques (cabinets de maires, collaborateurs de conseils départementaux, régionaux ou d'un EPCI voire assistants parlementaires) définit une spécificité forte auprès des parlementaires 84 %.

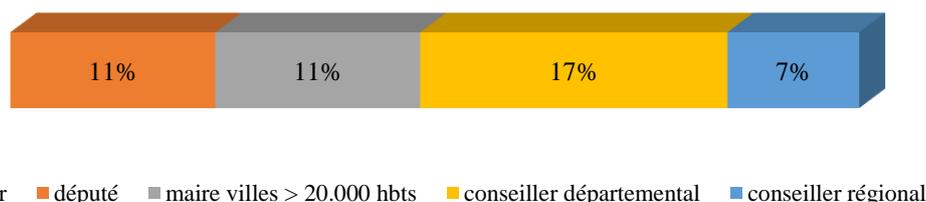
³¹¹ Opt. Cit.P.224

Ainsi, 40% des sénateurs ont une origine dite de cabinet et 44% pour les députés ; ce qui constitue le vivier le plus élevé. Ensuite nous constatons que le pourcentage des maires des communes de plus de 20.000 habitants issus des cabinets s'élève au taux de 33%.

Elle reste plus modeste mais en voie d'accélération auprès des conseillers départementaux et régionaux.

Comparativement treize années plus tôt, les proportions étaient très différentes sauf pour l'origine des conseillers départementaux.

tableau 43 : origine des élus membres de cabinets politiques dans l'un des cinq mandats précités. Année de référence : 2004



Trois idées se dégagent avec ces schémas qui situent une évolution sur treize années de vie politique azurienne :

- Le premier constat concerne les sénateurs. Nous observons que parmi les quatre sénateurs élus³¹² en 2004, aucun n'est alors représentatif d'un appareil de cabinet alors que la proportion progresse à 40 % en 2017³¹³. Pour une lisibilité, il est important de rappeler que leur représentativité n'apparaît pas dans le tableau ci-dessus puisque le taux est de 0 %.
- La proportion des élus issus des cabinets augmente significativement pour le groupe des députés (+33 points), des maires (+22 points) et des conseillers régionaux (+14 points).
- Le groupe des conseillers départementaux démontre, en revanche, une grande stabilité et représente toujours 17%.

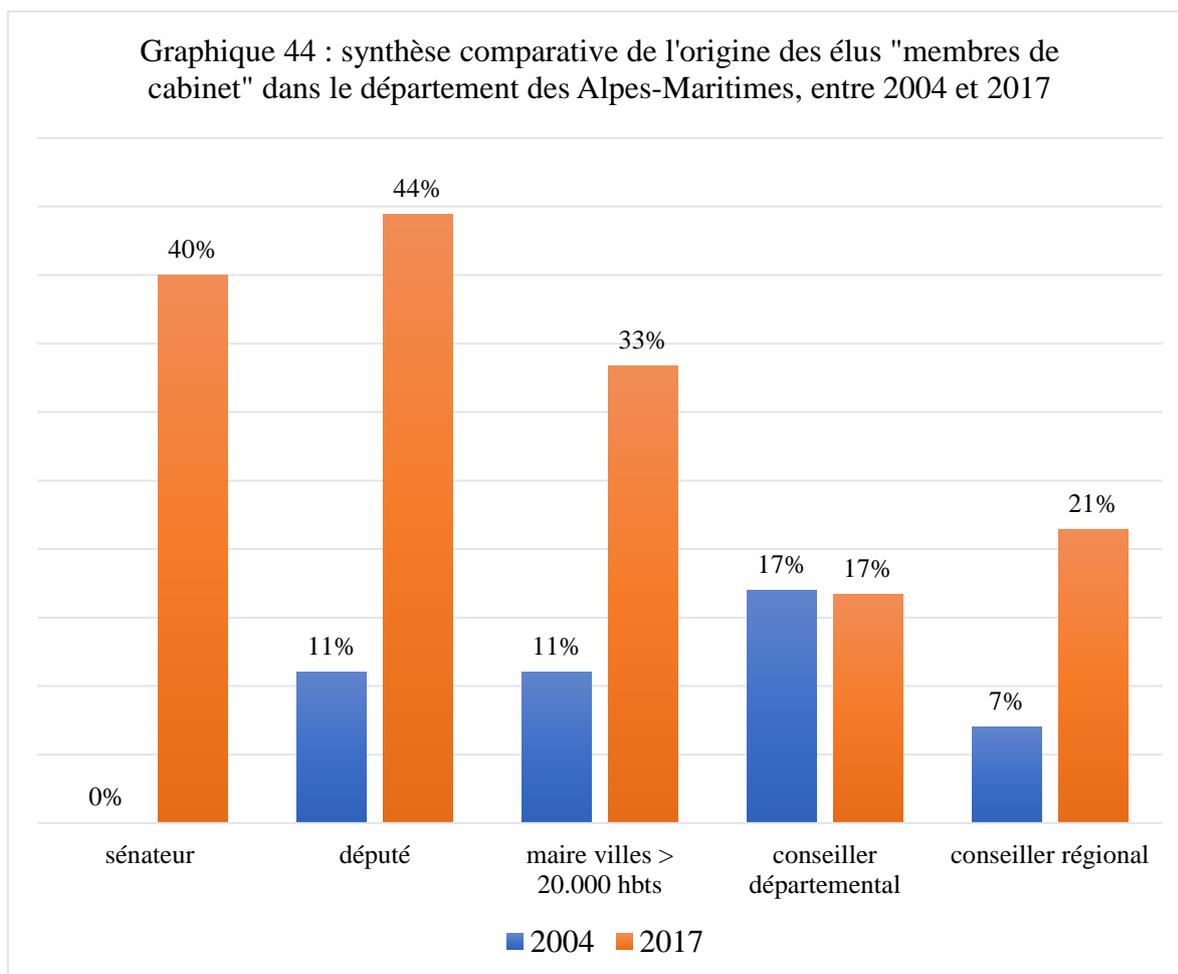
³¹² José Balareello, Pierre Laffitte, Charles Ginésy, Jacques Peyrat

³¹³ Dominique Estrosi-Sassone et Collette Giudicelli

Sur la base de cette constatation, trois éléments clés semblent prédestiner cette part croissante de l'ascendance des élus en provenance des cabinets. Ils illustrent ainsi la manière dont s'organise le mandarinat politique sur le territoire :

- 1- Aucune des communes de plus de 20.000 habitants n'a connu une alternance en 2014 donc n'a pas changé d'édile. Elles sont toutes dirigées par un maire inscrit au parti *Les Républicains*. Ce qui explique la même proportion originaire en 2004. En 2021, l'origine partisane des neuf maires de plus de 20000 habitants reste inchangée.
- 2- Le début de renouvellement des élus en application des lois sur le non-cumul fait émerger de nouveaux parlementaires dont l'origine « *cabinet* » est patente : + 40% pour les sénateurs et + 22% pour les députés.
- 3- Notre étude de la constitution des listes aux élections régionales s'est fondée sur des données déclaratives. Toutefois, les recherches bibliographiques et la réalité des métiers exercés a permis d'établir une légère marge d'erreur sur l'analyse des données publiées soit sur les documents de campagnes électorales, soit lors de l'enregistrement des déclarations de candidatures, soit même sur le site internet des collectivités. Ainsi, la connaissance du territoire et de son tissu politique nous ont permis de mettre en évidence le profil des conseillers régionaux de ce département avec une précision plus affinée et adaptée à notre recherche. La sélection sociale des candidats semble s'être incontestablement installée dans la ressource « *cabinet* » puisque nous enregistrons une progression de 14 points entre le scrutin de 2010 et celui de 2015.

Graphique 44 : synthèse comparative de l'origine des élus "membres de cabinet" dans le département des Alpes-Maritimes, entre 2004 et 2017



Nous constatons l'importance des anciens collaborateurs politiques, issus d'un cabinet ministériel ou d'un poste de collaborateur d'élus (assistants parlementaires, permanents, membres de cabinet d'un exécutif local), pour la section des députés. Cette observation est symptomatique d'une étape quasi recherchée pour accéder à ce mandat parlementaire. Selon une enquête Propolis, 2% des députés de la VIe législature (1978-1981) ont été collaborateurs d'élus, puis 12% sous la XIe (1997-2002), puis 21% sous la XIIIe (2007-2012), et 26% des élus de la XIVe (2012-2017)³¹⁴.

La fermeture du recrutement des élus a donc considérablement évolué dans le conformisme de l'entre-soi. L'accès à une fonction électorale locale reste verrouillé à de très rares exceptions près. La décentralisation a politisé, par effet d'osmose, l'entourage professionnel des élus au point de

³¹⁴ BOELAERT J., MICHON S. et OLLION E., « *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France* », Raisons d'Agir Editions, Paris, 2017

permettre à ceux-ci de pouvoir accéder à un point de départ obligé pour une carrière politique. Nous allons donc apprécié le paragraphe suivant la création d'une caste par le prisme des collaborateurs de cabinet d'élus.

Paragraphe 2 - Les cabinets : un « cocon » d'élus

« *La politique est l'art du possible* »³¹⁵, selon Gambetta ! L'élu peut être un professionnel dans la mesure où son sens politique est inné, mais, nous avons d'autres modèles qui confortent une conception spécifique du champ politique : il s'agit du principe de la carriérisation de la classe politique.

La notion de professionnalisation du personnel politique a pris corps en France à la fin du XIX^e siècle au moment où la société politique ouvre l'accès à la politique pour des individus issus des classes sociales jusqu'alors écartées pour répondre aux publics exclus. La politique comme un métier participe dans cette représentation d'une forme de désidéologisation. En termes de professionnalisation politique, notre perspective est de s'intéresser à la manière dont les premières lois de décentralisation ont permis d'établir un processus de sélectivité du personnel politique qui interagit sur le profil et la carrière des élus nationaux et locaux.

Le département des Alpes-Maritimes a élu deux députés de gauche depuis la vague socialiste de 1981 : Max Gallo (député élu dans la 1^{ère} circonscription des Alpes-Maritimes de 1981-1983) et Jean-Hugues Colonna (député des Alpes-Maritimes dans la 3^{ème} circonscription de 1981-1988). Le premier fera sa carrière en intégrant le gouvernement de Pierre Mauroy en 1983, le second, conquiert la Fédération des Alpes-Maritimes du Parti socialiste en 1975 puis est élu député PS en 1981. Le ministre de l'intérieur le nomme conseiller pour les affaires corses. Réélu sur le scrutin de liste en 1986, il est battu au scrutin majoritaire de 1988 par Christian Estrosi. En 1991, il est nommé conseiller technique auprès du nouveau ministre de l'Intérieur, Philippe Marchand. Le parcours respectif de ces deux élus de gauche, illustre un socialisme professionnalisé. Nous observons leur discrétion lors des débats à l'assemblée nationale sur la décentralisation à

³¹⁵ SYLVERE C., « *La Politique en citations : de Babylone à Michel Serres* », 2008, p.179

l'exception de Jean-Hugues Colonna qui est intervenu sur le projet de loi n° 688 portant sur le statut particulier de la Corse. En revanche, tous deux illustrent le rôle des militants semi-professionnels, ce que l'on nomme des apparatchiks du parti.

Deux auteurs Daniel Gaxie³¹⁶ et Joseph Schumpeter³¹⁷ ont analysé les effets négatifs d'un mécanisme institutionnel rodé qui, au demeurant, se voulait à l'origine positif pour la démocratie. Pour le premier, la professionnalisation signifie que la politique devient une source (unique) de revenu qui fait passer les intérêts de carrière des élus (leur réélection) avant l'intérêt général.

Pour le second, la professionnalisation indique que les électeurs deviennent des consommateurs et les hommes politiques des producteurs de politique. En d'autres termes, les responsables politiques instrumentaliserait donc le pouvoir politique.

Cette pratique politique requière du savoir-faire plutôt que des convictions. Ainsi, elle induirait une « *auto-exclusion* » des profanes en politique issus de la « *société civile* » et non d'une l'élite politique. A ceci près qu'avant d'être élu, nombre de politiques ont tout de même majoritairement exercé leur profession originelle.

Tout en reconnaissant le rôle des partis politiques, l'apprentissage politique au sein des cabinets se pratique souvent sur le mode expérimental et s'accommode d'un rôle politique à construire. Mais, force est de constater que la décentralisation de 1982, n'a pas démenti l'axiome selon lequel les partis politiques étaient des entreprises de conquête électorale, objet de luttes politiques et de contrôle du pouvoir. L'exemple du parti socialiste montre qu'il sait tisser la toile de la sociabilité et sait se politiser à l'image de ce que les politistes ont nommé le *socialisme municipal*. A ce titre, le parti dont la loi de 1982, est à l'origine « *un monde social dans le monde* »³¹⁸ comme le rappelle Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki. En effet, les socialistes détiennent tous les pouvoirs au début

³¹⁶ GAXIE D., « *La Démocratie représentative* », Montchrestien, 4^e édition, 2003

GAXIE D., « *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale* », L'Harmattan, Paris, 2000,

GAXIE D., « *Explication du vote* », Presses de Sciences Po, 2^e édition, Paris, 1989

GAXIE D., « *Le cens caché* », Seuil, Paris, 1978

³¹⁷ SCHUMPETER J., « *Capitalisme, socialisme et démocratie* » (*Capitalism, Socialism, and Democracy*), 1942.

³¹⁸ ALDRIN P., « *Les permanents dans le monde des socialistes : Sociographie et économie symbolique des emplois salariés au siège national du PS* ». Sociologie des socialistes français, Journée d'études organisée par Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki (CERAPS, CNRS-Lille 2), Institut d'Études Politiques de Lille, Apr 2007, Lille, France. Halshs-00628311

des années 80 et « sont plus occupés à sécuriser leur statut d'élu en se repliant sur des postes moins exposés et toujours croissants lors des moments politiques difficiles et revenir immuables et rafraîchis au moment des retours de fortunes électoraux »³¹⁹.

Mattei Dogan³²⁰ avait identifié quatre caractéristiques de l'homme politique professionnel : la vocation pour la politique, la longévité de la carrière politique, des ressources issues exclusivement de ses fonctions politiques et enfin ses compétences qui relèvent plus du charisme et du comportemental.

Le « *métier politique* » se distingue donc de tous autres univers professionnels. Des filières universitaires en science politique se développent, les grandes écoles comme les IEP ou l'ENA sont prisées dans l'accès au pouvoir politique que ce soit au sein des cabinets ou pour conquérir des mandats.

Toutes préparent à la mise en œuvre des politiques publiques qui occupent la sphère politique au point de brouiller les repères de la société. Nous analyserons dans le dernier chapitre de notre recherche en quoi ce consensus des politiques publiques a pu conduire à l'importance de la contestation populaire. A ce niveau de la recherche, nous constatons que le système de la cooptation prévaut encore.

Les collectivités territoriales sont, *a fortiori* avec le développement de l'intercommunalité et la métropolisation qui s'organise, des lieux centraux de pouvoir où se rencontrent deux groupes de politiques :

- Tout d'abord, le groupe des « *semi-professionnel(le)s* » de la politique, vivant, pour certain(e)s, de leurs activités politiques, mais plus souvent combinant avec elles leur propre activité professionnelle.
- Puis, le groupe des « *professionnel(le)* » des élu(e)s qui exercent à temps plein leur mandat électif.

³¹⁹ MELTZ, R. « Rémi Lefebvre, Frédéric Sawicki, « *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2007, mis en ligne le 12 octobre 2007, consulté le 31 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/lectures/457>

³²⁰ DOGAN M., « *Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers* », dans *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, sous la dir. de Michel Offerlé, Paris, Belin, 1999, p. 171.

En Parallèle, l'existence formalisée des postes des membres de cabinet directement rattachés à un élu ou à un groupe politique est ainsi formalisée. Pour la quasi-totalité de ces personnels l'entrée en politique se fait majoritairement dès la sortie des études. Elle se fait dans la durée pour une carrière professionnelle du métier politique qui mène directement à un mandat électif ou dans l'éphémère pour une carrière réorientée vers des professions plus administratives (fonction publique d'état ou territoriale) ou libérales (avocat, par exemple).

La concentration du pouvoir auprès d'une élite professionnalisée se nourrit de la décentralisation et de ces conséquences qui ont installé, au sein des exécutifs locaux, un personnel très formaté aux politiques publiques complexifiées lesquelles exigent des connaissances et des compétences que seule la chose publique peut exiger. C'est ce qui caractérise une « *privatisation* » du pouvoir entre les mains d'une élite professionnalisée concentrée sur ses acquis et ses connaissances conduisant à une rupture avec la vie civile et de ses préoccupations.

Les cabinets constituent, selon notre hypothèse, un des viviers des élus locaux. Notre enquête tend à établir un lien entre la privatisation du pouvoir politique par un groupe non pas de hauts fonctionnaires comme la définition initiale le prévaut, mais par un corpus de collaborateurs de cabinet. Ils sont d'abord visibles dans les sphères de décisions avant de l'être sur la scène publique.

Pour donner du corps à notre enquête comparative concernant le nombre d'élus issus des cabinets entre l'année 2004 et l'année 2017, nous décortiquons le phénomène en terme quantitatif par le nombre brut d'élus. A l'instar de beaucoup d'autres, le département des Alpes-Maritimes recense de nombreux élus issus des cabinets d'élus locaux.

Nous relevons notamment parmi les personnalités politiques les plus exposées, Jérôme Viaud, maire de Grasse et ancien directeur de cabinet de la même ville, Éric Ciotti, député et président de la commission des finances du conseil départemental, ancien directeur de cabinet de cette institution, Anthony Borré, Premier adjoint au maire de Nice, ancien directeur de cabinet de la ville, David Konopnicki, Bertrand Gasiglia, Pascal Condomitti, mais aussi des parlementaires Dominique Estrosi-Sassone, Philippe Tabarot, Laurence Trastour-Isnart, Alexandra Valetta-Ardisson,... Notables, technocrates, ils forment ces « *technotables* » pour reprendre l'expression employée par le politiste Jean-Pierre Gaudin.

Ces exemples non exhaustifs sont le fruit de la décentralisation qui a créé des postes spécifiques sans conditions d'entrée. Le dispositif a engendré des carrières pour des élus locaux voire des refuges pour certains. Les eldorados parisiens, lillois, marseillais, aixois ... ne font pas exceptions !

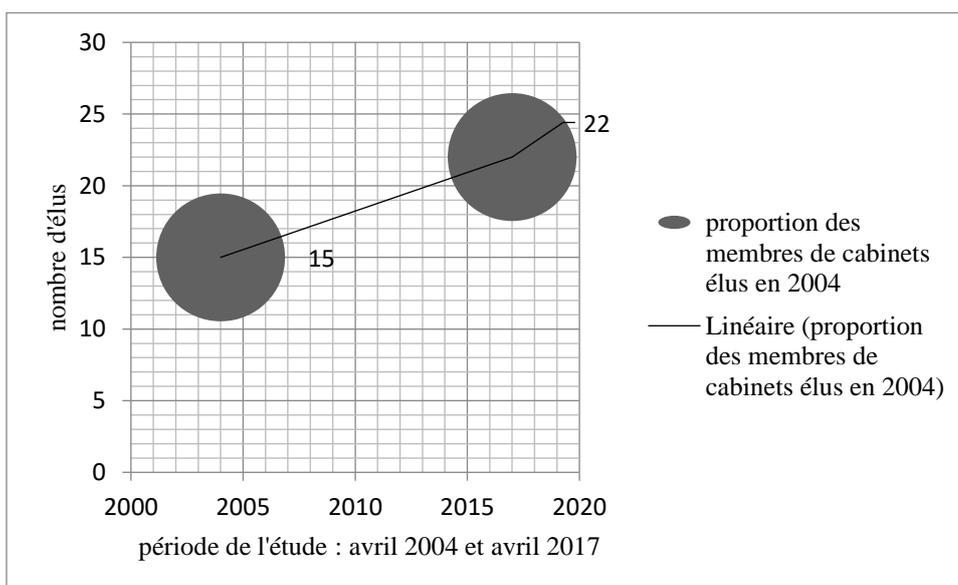
Compte-tenu d'une tendance qui semble se profiler dans le rapport de notre enquête évoqué auparavant, nous prenons deux références pour l'année 2017 : pré et post législatives. Nous notons que les élections législatives de 2017 prouvent une amplification du phénomène en raison de la loi sur le cumul des mandats. Les cinq mandats considérés dans notre analyse sont les suivants : député, sénateur, maire, conseiller départemental, conseiller régional, président d'un EPIC.

A- Paramètre 1 : en dehors des intercommunalités

En 2017, sont issus de cabinets politiques : six conseillers régionaux, neuf conseillers départementaux, deux sénateurs, trois députés, deux maires.

Nous les projetons sur le graphe qui note une ascension de huit personnes passant de 15 à 22 élus dont l'origine est la filière du mandarinat politique. Notre enquête se scinde en deux blocs pour mieux laisser apparaître l'influence du développement de l'intercommunalité dans l'apprentissage du métier politique.

La filière mandarinale de type « cabinet » croît de 53% en treize ans.



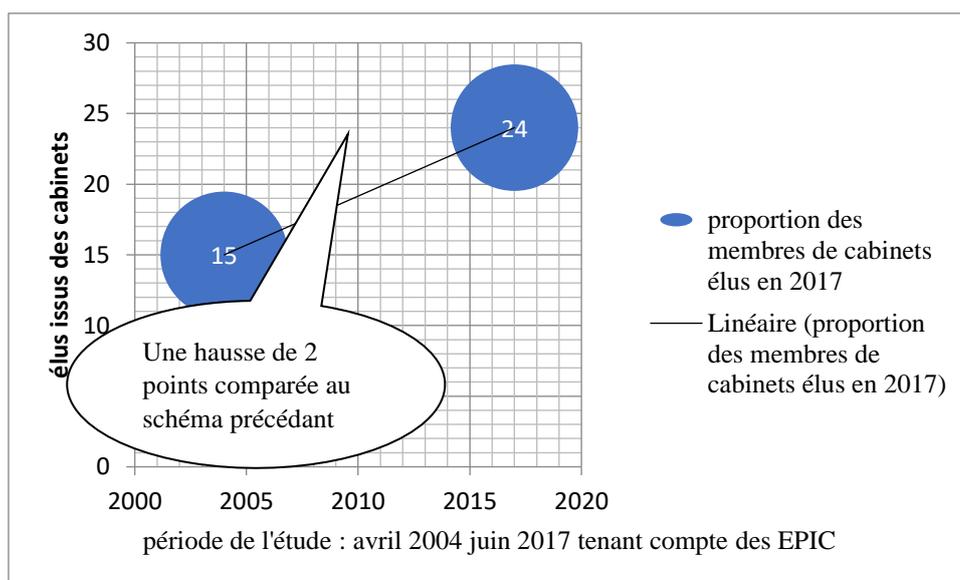
Graphique 45 : proportion des élus membres de cabinet en dehors de l'intercommunalité

B- Paramètre 2 : avec les intercommunalités

Nous établissons la même étude en prenant en considération l'application des diverses lois sur l'intercommunalité qui nourrissent les territoires de la République, depuis 2004. Le nombre d'élus est identique. En revanche, deux présidents d'EPCI sur sept issus de la filière « cabinet » doivent s'ajouter. Nous observons une évolution de neuf personnalités passant ainsi de 15 à 24 élus dont l'origine est la filière du mandarinat politique.

La filière mandarinale de type « cabinet » confirme assurément son ancrage avec un taux qui atteint 67% sur la même période soit une croissance supérieure de + 14%.

Le poids du mandarinat politique de type « cabinet » se schématise dans cet autre graphe qui intègre l'intercommunalité :

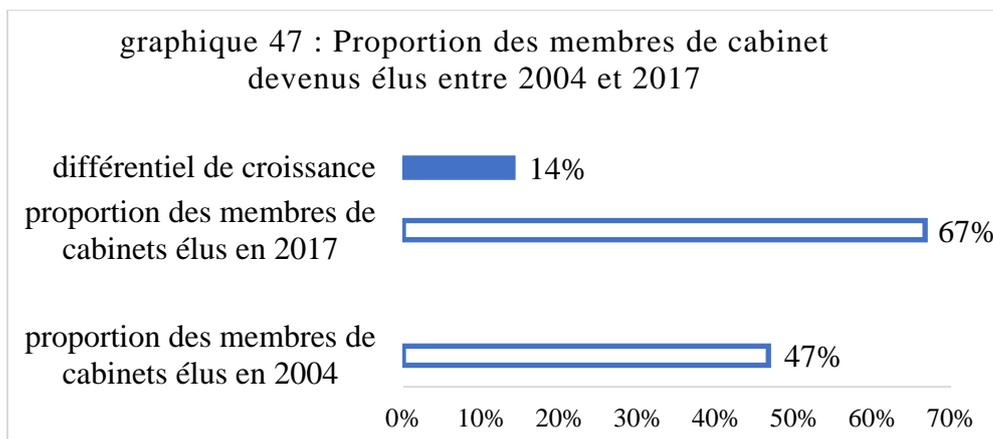


Graphique 46 : proportion des élus membres de cabinet avec les intercommunalités

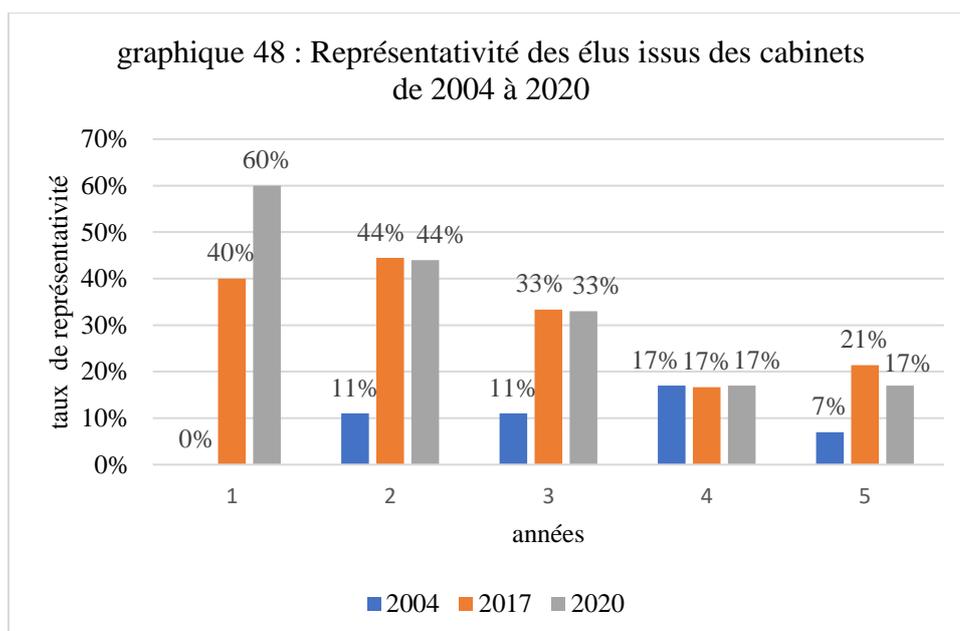
La confirmation de cette propension à la professionnalisation des élus, selon ce prisme d'entrée en politique par un cabinet d'élus témoigne de cette domination grandissante d'un exercice par les « *entourages des puissants* »³²¹. Il réduit, ainsi, d'autant les quatre champs de Mattei Dogan.

³²¹ BIOY X., MOUTON S., EYMERI-DOUZANS J-M., (dir) « *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif* », Coll. Académique, 2015, 876 p.

L'intercommunalité semble donc constituer un vivier supplémentaire de professionnalisation des activités politiques et ouvre une reconnaissance pour ainsi dire officielle d'un retour vers les mandats locaux au détriment des mandats parlementaires plus exposés à la contestation et à la vindicte.



L'évolution du nombre d'élus issus d'un cabinet est condensée dans ce comparatif par mandat électif, tous mandats confondus.



Légende : pourcentage d'élus sur trois années répartis entre cinq mandats

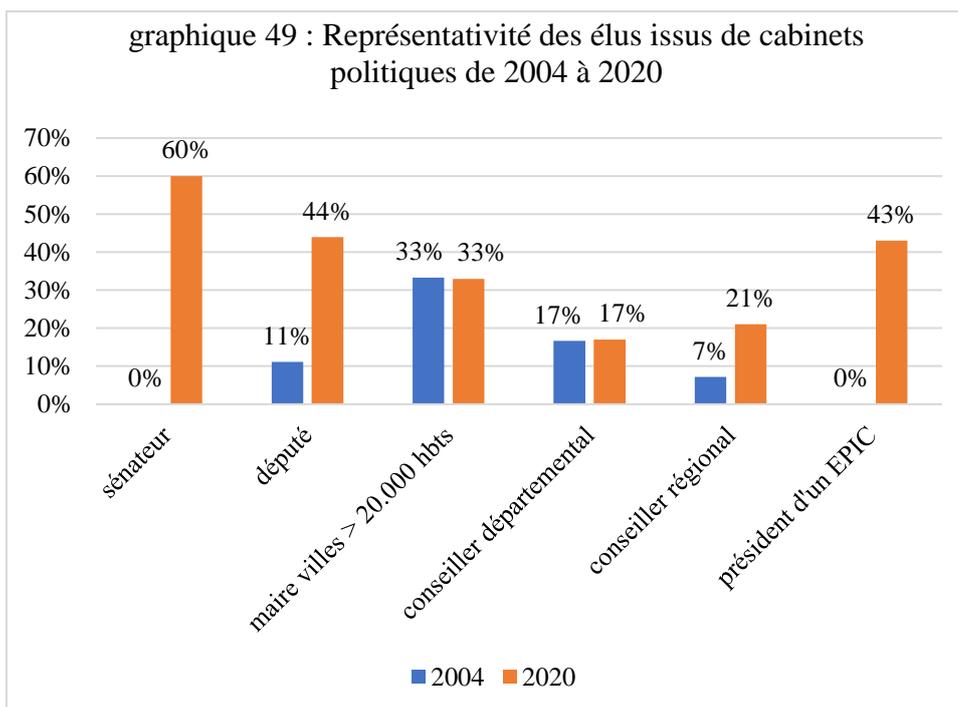
- 1 : sénateurs
- 2 : députés
- 3 : maires des villes > 20.000 habitants
- 4 : conseillers départementaux
- 5 : conseillers régionaux

Une évolution tendancielle sur les seize années considérées met en évidence la puissante progression de ce « *tunnel* » qui enrichit la conviction de Michèle Delaunay « *comment faire carrière en politique sans mettre les pieds dans la vraie vie* »³²². Le nombre d'élus dont la provenance est celle d'un cabinet qu'il soit d'une collectivité territoriale ou parlementaire, démontre une nette affirmation qui s'installe dans le temps. Le différentiel le plus spectaculaire concerne l'origine des sénateurs et celui des intercommunalités avec une progression très rapide. L'entre-soi politique illustré par le tableau ci-dessus, démontre cette forme de technocratie politique que Michel Rocard a voulu résumer dans un entretien au quotidien *Le Monde* en déclarant « *la profession politique ne bénéficie plus du respect qu'on avait pour elle du temps où elle passait pour efficace...* »³²³.

Les trois éléments statistiquement les plus frappants sont les mandats de sénateur, de président d'EPCI et de député suivis de ceux de conseillers régionaux. Le mandat de conseiller départemental reste le moins convoité par les membres de cabinets politiques.

³²² Blog du 13 septembre 2014, URL : <http://www.michele.delaunay.net/delaunay/blog/le-tunnel-ou-comment-faire-carriere-sans-mettre-les-pieds-dans-la-vraie-vie>.

³²³ BACQUE R, « *L'Enfer de Matignon : Ce sont eux qui en parlent le mieux* », éd. Points, 2010



Il apparaît très nettement que le passage dans un cabinet d'élus locaux ou d'un parlementaire est une matière dite « ressource » très concrète. Le recrutement s'organise au sein d'un microcosme qui lui est propre.

Nous avons voulu donc démontrer qu'il existe une autre genèse caractéristique dans la sphère politique qui est celle du monde de l'entourage des élus qui se présente désormais devant le suffrage universel.

Or, il est intéressant de relever qu'à l'issue du Grand Débat, né de la crise dite des « *Gilets jaunes* », l'IFRAP tire les principales conclusions dans une étude qu'elle rend public en janvier 2019 en ces termes « *Quelle que soit la strate, les fonctionnaires et agents publics (dans notre méthodologie pris au sens large : y compris les enseignants, les magistrats et les agents des entreprises publiques) sont la catégorie socio-professionnelle la plus représentée. Le pourcentage varie de 26% pour les députés européens, les députés, les conseillers départementaux, 24% pour les conseillers régionaux, 22% pour les sénateurs. Le pourcentage le plus faible est pour les maires : 15%, 17% pour les conseillers municipaux et presque 18% pour les EPCI* »³²⁴.

³²⁴ <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/granddebat-les-elus-et-leur-origine-socio-professionnelle> [consulté le 15 septembre 2020]

Par ailleurs, les relations sur l'origine du recrutement en « *infra* » n'est pas un objet d'études. Et, pourtant, nous démontrons avec nos recherches que ce mode de recrutement est puissant et aguerri. Nous pouvons même considérer qu'il est adroit en termes de résultats électoraux.

Cependant, le pouvoir de la technocratie locale professionnalisante fabriquée par la loi de 1982 est légèrement tempéré par un décret de 1987 qui limite le nombre de collaborateurs selon la taille de la commune et de sa population. Ce mode de professionnalisation est l'objet de formations universitaires dédiées comme l'explique Bastien François « *Nous faisons le boulot qu'assuraient auparavant les partis* »³²⁵. Ce système a montré ses propres limites. Il n'a pas su intéresser les citoyens, ni mobiliser l'électorat. Il a vécu entre lui favorisant les votes disruptifs et les votes de contestation.

Il est utile de préciser que l'appétence des membres de cabinet a pu conduire à des désaccords entre personnalités allant jusqu'à des mésententes avec les élus en exercice. Sans porter d'appréciation, ni un quelconque arbitrage moral, cette pratique s'est illustrée de manière statistique dans le champ de notre étude.

Ce mode recrutement du personnel politique alimente la colère de l'électorat, témoin de l'ascension grandissante des votes extrêmes et l'abstention. De même, ce système a réduit le rôle des partis politiques à de simples consistoires consultatifs pour entériner des investitures déjà préétablies provoquant un désengagement partisan que l'on mesure par le nombre d'adhérents en chute régulière au sein des partis politiques quels qu'ils soient, depuis des décennies. L'illusion du militant a, semble-t-il, vécu. L'électorat s'est polarisé sur le rejet du processus rétrécissant ainsi considérablement la base électorale des partis politiques traditionnels de gouvernement et leurs représentants.

De même, ce modèle d'entre-soi fait émerger de nouveaux outils démocratiques qui nous dirigent vers une « *démocratie technique* » comme le rappelle le psychanalyste Roland Gori « *La politique s'est laissée coloniser par le champs du marché [privé]. Il y a une hégémonie culturelle, la seule*

³²⁵ FRANCOIS B., MICHEL A., « *La Démocratie près de chez vous. Pour une VI^e République des territoires* », Les Petits Matins, 2012.

valeur qui compte c'est le marché [privé]. Les politiques sont dans un rapport de servitude avec lui »³²⁶.

Cette pratique a aussi été alimentée par un autre pouvoir extérieur aux cabinets d'élus avec de nouveaux outils que nous détaillons ci-après.

Section 2 - Les auxiliaires technocratiques externes

Les auxiliaires ne sont pas contrôlés par le peuple au moyen d'une élection. Comme pour les cabinets d'élus, les professionnels privés ont bénéficié de la décentralisation.

La France a connu, pour reprendre les travaux de Max Weber, la période des savants avec les relations individuées qui fonde l'État moderne puis celle de l'expertise technique formée par les grands corps d'État qui a développé l'État technicien et pacifiant. Ensuite, la France est entrée dans une nouvelle période avec le développement d'agences publiques externalisant son action vers des officines extérieures dans l'idée d'un État planificateur. Cette aire nouvelle s'étend vers les territoires grâce à la décentralisation sous la forme d'un « *État territorialisé* ».

A ce stade, il convient d'examiner le poids d'une autre forme de technocratie qu'il ne faut nullement sous-estimer : celle des experts du secteur privé, tout aussi dominants dans la sphère décisionnelle. Ce ne sont pas des responsables politiques à qui il est fait appel d'abord dans les périodes de difficultés puis, de manière régulière pour conquérir l'assentiment de l'opinion. Ces experts présentent une autre caractéristique majeure pour ce qui intéresse notre recherche : ils ne sont pas contrôlés par le peuple.

La décentralisation française a ouvert la voie au développement du conseil par des experts dans de nombreux domaines de la politique locale, qu'ils soient salariés des collectivités, comme nous venons de l'examiner, ou sous le régime des marchés publics par des acteurs privés. D'ailleurs, l'expertise des professionnels n'a pas rompu la tendance à l'uniformisation et à la dépolitisation qui suit la décentralisation comme l'explique Michel Foucault « *Je pense que rien, dans la*

³²⁶ <https://marsactu.fr/nous-devons-nous-reapproprier-une-democratie-confisquee-par-la-technocratie/>

technologie ou la société technologique modernes, ne nous éloigne de la décentralisation du pouvoir. Bien au contraire »³²⁷.

Mais, la défiance envers la démocratie représentative s'est cristallisée par la remise en cause de l'élite politique détestée par les populistes de l'extrême droite et de l'extrême gauche à qui il est reproché de s'entourer d'experts qui sont accusés d'influencer voire de décider dans l'ombre du politique et à son profit. Bruno Le Maire qui plaide pour un renouvellement de la classe politique, déclare « *Les politiques sont devenus, aux yeux des Français, une caste* »³²⁸. Il explore alors, dès 2012, plusieurs pistes dont celle d'une limitation du nombre de mandats dans le temps. Sans cela, il craint que la défiance des Français prenne encore plus d'ampleur.

Cet ostracisme dévolu aux technocrates s'adresse à toutes les catégories de fonctionnaires, aux membres des cabinets, jusqu'aux agents de la commission européenne (nous le démontrerons dans le dernier chapitre de notre thèse) lesquels exercent tous des positions de décision et de contrôle que le champ politique leurs a abandonné. Ces élites sont qualifiées dans le vocabulaire populiste par une terminologie dépréciative comme celle « *d'establishment* » ou encore de « *caste* ». Cette tendance participe clairement au rejet de la classe politique. Julien Jauvert est encore plus sévère. Il attribue « [...] *la progression alarmante du taux d'abstention dans un public convaincu ou presque que plus rien ne sert à rien et qu'assurément la corruption n'est ni de droite, ni de gauche, mais qu'elle affecte intégralement le pays. En effet, en à peine plus de deux siècles, il s'est créé et développé dans la haute fonction publique et aussi dans quelques niches plus ou moins connues un ensemble de privilèges, de passe-droits et d'accommodements tels que nombre de ceux abolis lors de la Révolution paraissent parfois mineurs par rapport aux prébendes et aux abus actuels* »³²⁹. Dans un même registre, Fadela Amara, alors Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville répond à ceux qui critiquent son action au sein du gouvernement dirigé par François Fillon « *Je ne compte pas m'arrêter sous prétexte que certains de mes collègues s'épanchent dans les médias (...) Je peux comprendre que parfois j'agace, d'autant plus que nous savons tous que*

³²⁷ CHOMSKY N., FOUCAULT M., « *Sur la Nature humaine : Comprendre le pouvoir* », Aden Editions, 2005

³²⁸ <https://www.dailymotion.com/video/xv5fhg>

³²⁹ JAUVERT J., « *Les intouchables d'État, bienvenue en Macronnie* », Laffont,

la France est dirigée par une caste qui se reproduit entre elle et refuse de s'ouvrir aux autres. Il faut en finir avec cette situation »³³⁰.

Il convient, pourtant, de se demander si la victoire des populistes constitue - ou constituerait – un rejet de la démocratie de la part des citoyens ou si elle signifie une volonté réelle de renouveler le personnel politique jugé trop technocratique. Nous entrerions alors dans un cycle dit post-démocratique en raison des institutions administratives y compris européennes comme nous le développons en titre II de cette thèse. C'est, d'ailleurs, devant ce constat de déréliction de la politique par l'opinion contre un système « horsoliste » voire confiscatoire que le Royaume-Uni symbolise le slogan « Take back control » qui signifie « reprendre le contrôle ». C'est une sorte de trahison du vote qui est ainsi condamnée par les citoyens que nous avons pu mesurer avec l'approbation, en 2008, du Traité de Lisbonne qui est un facsimilé du Traité constitutionnel rejeté par les urnes, trois années auparavant. Il en est de même avec le *Brexit* largement approuvé par Britanniques en 2016 mais rendu effectif au 31 décembre 2020.

Avec la décentralisation, le savoir-faire des cabinets conseils privés s'est développé notamment dans le cadre de la communication politique, au point que des chercheurs évoquent une « colonisation de la vie politique »³³¹. L'apparition, à partir des années 1980 en France, de ces nouveaux auxiliaires de l'espace public appelés communicants ou « spin doctors » a pu s'épanouir d'abord en interne avec les emplois de cabinet et de direction administrative puis en externe avec un nouveau marché des experts en communication politique, gestion et management territoriaux ou gestion de crise. Dès lors de nombreux travaux ont été réalisés sur cette professionnalisation de la politique et le déploiement de ces experts spécialisés est qualifié par Andrew Feenberg comme un « système administratif tentaculaire qui se réclame, pour se légitimer, de l'expertise scientifique plutôt que de la tradition, du droit ou de la volonté des individus »³³². Plusieurs politistes qualifient ces nouveaux emplois de cabinet ou d'experts de « nouvelle élite technicienne ».

³³⁰ AMARA F., « *La France est dirigée par une caste qui refuse de s'ouvrir aux autres* », Propos recueillis par Frédéric Cazenave et Guillaume Chazouillères, revue Capital, 19 mars 2010, [consulté le 25 août 2015]

³³¹ RIUTORT P., « Conclusion », éd., *Sociologie de la communication politique*. La Découverte, 2007, pp. 102-104.

³³² FEENBERG A., « *Repenser la technique : vers une technologie démocratique* », La Découverte, 2004, p.27

La territorialisation graduelle des politiques publiques depuis la décennie 1980 fait naître de nouvelles opportunités politiques pour une action territorialisée de l'évaluation. Nous notons donc un autre paradoxe lié à la décentralisation : celui de l'obligation de l'évaluation souvent vécue comme une technique contraignante avec des objectifs d'optimisation de la dépense publique et de qualité du service public, trop bureaucratique et trop normée pour être acceptée.

Cette légitimité dite *rationnelle-légale*, au sens étudié par Max Weber, repose sur les lois et sur les normes impersonnelles caractéristiques d'un État bureaucratique.

Les enjeux politiques de l'évaluation au niveau local s'expliquent par l'influence des élus et leur positionnement en tant que concurrents dans l'espace politique territorial. Cette notion, que nous avons étudiée en termes de stratégies de pouvoir dans un chapitre précédent, s'est intensifiée avec l'arrivée de nouvelle assemblée dans l'arène politique comme les EPCI et avant l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct. L'évaluation est devenue une arme forte de négociation dans un territoire multiple pour reprendre les publications de Loughlin, Mathias et Reilly.

Sur le territoire azuréen, un exemple permet à la fois de mesurer la part croissante de l'évaluation territoriale mais, en même temps, son faible impact en termes de légitimation renouvelée du pouvoir politique. Il s'agit du sujet du plan climat très prégnant dans le champ politique de ces dernières années.

La métropole Nice Côte d'Azur a mené une évaluation environnementale stratégique d'importance dans le cadre du Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET)³³³ lancé pour la première fois, en 2013 et renouvelé en 2018, sous la conduite de son Président délégué Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer.

Elle permet d'avoir une vision globale des effets de l'action sur l'environnement, qu'ils soient positifs, neutres ou négatifs. *« L'ensemble des actions ont été évaluées en tenant compte de leur impact sur ces ... thématiques, permettant une identification des incidences probables sur l'environnement. L'évaluation s'est déroulée en attribuant une « notation » de l'action pour chaque*

³³³ En application de l'article L.122-4 et L122-5 rendant obligatoire la démarche d'évaluation environnementale. La démarche répond aux prescriptions définies par l'article R.122-20 du Code de l'Environnement.

thématique. Les différentes «notations» jugeaient de l'impact positif direct, indirect, incertain ou neutre. Enfin des points de vigilance ont été attribués à certaines thématiques pour quelques actions afin de mettre en garde le pilote de l'action en question »³³⁴.

Ce sujet doit être l'objet d'une large concertation conformément au principe du droit de l'environnement (principe participatif)³³⁵. Elle rassemble 110 contributions de la part des habitants et des associations du territoire concerné. Le dossier a été consulté sur le site en ligne près de neuf cents fois. Les enjeux civiques et politiques d'une telle initiative sont d'importance pour crédibiliser l'action publique *« On cherche alors, dans le changement des modes d'action publique, une façon de restaurer le lien distendu entre le personnel (élus, fonctionnaires) et la communauté politique des citoyens. Ce qui revient, en fait, à tenter de réarticuler par des modes de gestion renouvelés le lien entre les trois visages du politique : la compétition politique, la communauté politique et l'action publique »³³⁶*. Cet acte de citoyenneté recense environ, en moyenne, un peu plus de 2 contributions par commune, ce qui est peu ! : *« Si la dimension de renforcement de la citoyenneté occupe une bonne place dans le système de légitimation de et par l'évaluation, force est de constater qu'elle demeure, pour l'instant, à un niveau largement incantatoire »³³⁷*. Le département des Alpes-Maritimes a mené cette même démarche³³⁸ et a institué une série de sept trophées différents pour tenter d'impliquer les collectivités et les associations. La population est là aussi restée en marge de la participation citoyenne. L'expertise des « sachants » n'est donc pas reconnue mais attribué à des conseils extérieurs.

³³⁴ Plan Climat Air Energie Territorial Evaluation Environnementale Stratégique, Version initiale : mars 2019, Version mise à jour en septembre 2019, Annexe 3 de la délibération d'approbation du Plan Climat Air Energie Territorial, p.238.

³³⁵ RAINAUD A., STEICHEN P., LAPORTE C., CATROUX F., NICOUUD F.. Protection de la nature, risques et environnement. GRIDAUH. *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2017*, Le Moniteur, pp. 239-292, 2017. (halshs-02342031)

³³⁶ BERTHET T., *« Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques »*, Informations sociales, vol. 150, no. 6, 2008, pp. 130-139.

³³⁷ Opt. Cit. P.243

³³⁸ Une obligation réglementaire prescrite par l'article 188 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte rend obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, l'adoption d'un plan climat-air-énergie territorial.

Désormais, le système politico-institutionnel se tourne vers le high-tech et ses solutions technologiques afin de régénérer la vie démocratique. Cette notion est l'objet de la section qui suit.

Section 3 : le high-tech

Cette nouvelle tendance démontre deux choses : la première est l'incapacité pour le Politique de s'imprégner du quotidien étant obligé de se retourner vers la technologie pour tenter de comprendre l'aspiration populaire, de la mesurer et d'y répondre. La seconde étant l'accaparement de la démocratie locale par de nouveaux technocrates du numérique comme nous allons le démontrer.

En effet, il est une autre forme d'expertise exponentielle, utilisée par les politiques dépassant la sphère de la communication qui s'officialise lors du sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert de décembre 2016. Il est « *le plus grand rassemblement mondial des partisans du gouvernement ouvert avec 3 000 représentants des gouvernements de 70 pays membres, du monde académique, de la société civile, des collectivités territoriales, d'entreprises, de médias et d'organisations internationales. Outre l'échange d'expériences, il a pour singularité d'être co-construit avec la société civile* »³³⁹. Nous trouvons son existence officielle à travers *Etalab* qui est une institution de l'Etat auprès de la direction interministérielle du numérique, dont les missions et l'organisation sont fixées par le décret du 30 octobre 2019. « *Il coordonne notamment la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée* »³⁴⁰.

Parmi les thématiques phares, nous retenons notamment l'approche de la « *Civic tech* » et des outils participatifs ainsi que les « *Open data et ressources ouvertes* ».

En référence à la Technologie civique, la « *Civic Tech* » correspond à l'utilisation de technologies numériques pour rendre le champ politique plus accessible aux citoyens ; preuve s'il en est, du recul de la démocratie de proximité tant avancée par les lois décentralisatrices successives ! La

³³⁹ <https://www.etalab.gouv.fr/fin-de-lappel-a-propositions-pour-le-sommet-pgo-aperçu-du-tableau-de-bord-ogpsummit-org> [consulté le 18 mars 2017]

³⁴⁰ Ibidem

démocratie de proximité a recours à la haute technologie du numérique pour connaître, comprendre et agir dans le quotidien des politiques publiques.

Le fondateur de la plateforme numérique Make.org, Axel Dauchez explicite l'un des rôles majeurs de la famille de la Civic Tech en ces termes « *Il y a ensuite ceux qui veulent rentrer directement dans le jeu électoral et se frotter au suffrage universel, comme Laprimaire.org ou Ma Voix. Ils cherchent à renouveler la politique par une approche citoyenne et non professionnelle, qui se veut non partisane* »³⁴¹.

Aussi, le recours à l'outil numérique affiche donc désormais la prétention de venir au secours de la démocratie représentative après que la démocratie participative n'ait pas totalement réussi son pari puisque « *L'offre de participation aurait largement tendance à donner le change pour que rien ne change* » et à « *démocratiser les inégalités* » au fur et à mesure de son développement en favorisant certains groupes sociaux au détriment d'autres »³⁴².

Le web connaît son printemps des initiatives citoyennes. Son nom, *Civic Tech*, traduit bien la sociologie particulière de ceux qui le portent : des jeunes urbains, diplômés, intéressés par la politique mais déçus par la démocratie dont la démocratie représentative ou méfiants à l'égard des structures partisanes ou syndicales. Avec un optimisme que certains diraient naïf, ils pensent que le pouvoir des technologies, qu'un site web ou qu'une application peuvent changer les comportements, la représentation politique, c'est-à-dire, la démocratie elle-même. Derrière ce terme englobant se cachent des initiatives variées qui, avec une vocation plus citoyenne que politique, s'efforcent d'utiliser les ressources du numérique pour transformer les règles du jeu politique.

Citoyennes, les initiatives des *Civic Tech* sont donc bien politiques, mais sans doute le sont-elles dans un sens bien différent de celui donné traditionnellement. Leurs multiplications témoignent à la fois de la crise de confiance dans la démocratie représentative et en ses représentants mais également du refus de s'y résigner. Elle atteste aussi une nouvelle forme de vitalité des attentes

³⁴¹ DAUCHEZ A., « *Civic tech : Si l'on veut réussir à ré-impliquer les citoyens dans la vie publique, il faut s'y mettre d'urgence* » Interview réalisé par Christophe Alix, Libération, 12 décembre 2016

³⁴² WALKER E-T., (dir.), « *Democratizing Inequalities : Dilemmas of the New Public Participation* », New York, NYU Press, 2015.

démocratiques des individus les mieux intégrés dans la société. Ces initiatives ne projettent pas une réforme des institutions ou un changement de Constitution, qu'elles estiment improbables, mais, dans la logique de transformation que nous avons déjà soulignée, elles cherchent à prendre en main directement les questions démocratiques, en inventant des dispositifs numériques qui servent l'intérêt général.

Derrière ces plateformes, se trouvent de nouveaux technocrates « *commerçants de la démocratie* » qui échangent tout en prenant le risque d'emprisonner les institutions dans des logiciels et leurs algorithmes. Ce renoncement d'une partie de la souveraineté doit-il être appréhendé comme une nouvelle phase de démocratisation de la démocratie ? La question mérite d'être examinée puisqu'elle exclut, d'ores et déjà, les citoyens qui n'ont pas accès au numérique car non-connectés. Quant à la fondatrice de la start-up « Fluicity » qui a lancé une application spécifique aux mairies, elle a pour cible les 18-45 ans car, dit-elle « *On s'est rendu compte que l'abstention aux municipales atteignait un taux record chez les jeunes ou que les personnes qui participent aux réunions de quartier n'ont jamais en-dessous de 55 ans. En fait, les canaux de communication des municipalités ne correspondent pas aux habitudes des jeunes, qui sont donc exclus de fait de la vie de la cité* »³⁴³. Sur le site de cette plateforme numérique nous pouvons lire « *Depuis plusieurs années déjà, les signaux d'une citoyenneté en mal de confiance s'accumulent. Le débat politique se joue désormais à l'échelle locale, dont les Maires sont les plus proches représentants. A l'aube des élections municipales françaises (les 15 et 22 mars 2020), les citoyens ne veulent plus de discours, ils veulent être écoutés. Garantir cette écoute, maintenir la proximité, cerner les priorités : autant d'éléments que les futurs élus ont tout intérêt à prendre en compte. Et ce dès leur candidature* »³⁴⁴. Toujours sur ce site, la fondatrice va un plus loin en affichant clairement une offre de service commercial « *Si la participation citoyenne semble incontournable pour ces élections municipales, elle ne s'improvise pas pour autant ; elle se construit. Cela commence par la mise en place d'un espace dédié, simple d'utilisation, accessible partout et par tous. Bref, un espace de confiance capable de capter toutes les voix, même celles des citoyens et citoyennes non militants. Pour les élections municipales de 2020, Fluicity a mis en place une offre personnalisée de consultation citoyenne pour les candidats aux élections. Conçu pour encourager l'idéation, chaque espace Candidat offre des possibilités de diffusion, de consultation et de co-construction*

³⁴³ <https://www.contrepoints.org/2016/07/30/261725-linclusion-numerique-lautre-versant-de-civic-tech>

³⁴⁴ Opt. Cit.P.246

: appels à idées libres ou thématiques, débats, enquêtes, sondages... »³⁴⁵. Actuellement, Flucity annonce que plus de 100 villes et régions sont connectées à la plateforme.

Sans contester le bienfondé du recours à une telle technologie participative, nous déclinons deux informations qui exposent l'un des risques de ces *Civic Tech* au profit d'une démocratie directe :

<p style="text-align: right;">1</p>  <p>Le cas ADP : une plateforme difficile d'accès mais permettant d'évaluer la représentativité Le site du RIP (référéndum d'initiative partagée) contre la privatisation d'Aéroports de Paris a été vivement critiqué dès sa mise en ligne pour son manque d'ergonomie. La complexité du formulaire, tant sur la forme que sur le fond des informations demandées (ex : code Insee personnel) et le manque de publicité pour la procédure, ont servi l'argumentaire de ceux qui critiquaient son manque d'accessibilité.</p>	<p style="text-align: right;">2</p>  <p>La consultation du CESE : une plateforme ouverte, ne permettant pas d'évaluer la représentativité La consultation du CESE, organisée en décembre 2018 et ouverte à tous, a été noyautée par le mouvement de la Manif pour tous, qui a massivement mobilisé ses militants. Les résultats de la consultation ont été influencés, l'annulation du mariage pour tous devenant la principale revendication des gilets jaunes.</p>
--	--

Tableau 50 : exemple premier d'utilisation d'une plateforme

L'utilisation de la technologie viendrait donc au secours des édiles déconnectés de leurs concitoyens afin de combler leur manque de proximité. Ces nouveaux auxiliaires technocratiques vendent des services auxquels les représentants ou prétendants à représenter ont recours en raison de leur manque de connaissance du terrain local, des aspirations des citoyens malgré une décentralisation qui promettait de pallier cette tendance exponentielle. Pour mieux écouter, mieux collaborer, mieux décider il faut désormais faire confiance aux outils, aux *big data* plutôt qu'à l'Humain, ses croyances, ses valeurs, ses projets, son charisme. Nous constatons que la commune de Vernon dans le département de l'Eure, administrée par Sébastien Lecormu qui fut Ministre

³⁴⁵ Opt. Cit. P.246

chargé des collectivités territoriales (octobre 2018 – juillet 2020), a servi de ville test pour cette application.

Dans le département des Alpes-Maritimes, plusieurs collectivités ont également recours à cette méthode de collaboration avec les citoyens à commencer par le conseil départemental avec « *SmartDeal06* » et la transition numérique au service des Alpes-Maritimes. De même, la métropole Nice Côte d'Azur est utilisatrice de ces plateformes avec, par exemple « Civocracy ». La directrice de la maison de la métropole Nice Côte d'Azur expose une volonté politique des élus « *L'expérimentation sur la plateforme Civocracy est née de la volonté de Christian Estrosi, Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Président de la Métropole Nice Côte d'Azur. La rencontre avec la start-up s'est effectuée d'abord par mails et téléphone. L'échange a tout de suite été très fructueux, nous pouvions être métropole pionnière pour tester cette plateforme de démocratie participative innovante, nous avons saisi l'opportunité* »³⁴⁶.

La direction de la maison de la métropole rappelle que la proximité physique, le dialogue direct se fondent désormais par le biais d'un écran d'ordinateur ou d'un smartphone « *Le réseau citoyen en ligne encourage les habitants à construire leur ville, jour après jour, dans une dynamique de communauté : « comprenez les enjeux », « faites-vous entendre », « fixez les priorités », « prenez part aux décisions » sont autant d'invitations sur le site pour obtenir le soutien des élus locaux et remettre les citoyens au centre du débat démocratique. Les avis émis par les métropolitains viennent compléter les dispositifs de concertation existants, mis en place par la Ville de Nice et la Métropole NCA, comme les réunions publiques ou le travail du Conseil Communal Consultatif et du Conseil de Développement* »³⁴⁷.

Le candidat socialiste à la mairie de Nice, Patrick Allemand lance, lui aussi, sa plateforme participative dans le but de se rapprocher des électeurs pour les élections municipales à Nice en 2020.

Cette vision nous enseigne que les technologies numériques doivent améliorer la transparence de nos institutions et développer la collaboration avec les citoyens. Elles doivent également faciliter

³⁴⁶ ATLAN V., « *Nice Côte d'Azur actualité* », avril à décembre 2016 publiée le 23 décembre 2016

³⁴⁷ Ibidem

la mobilisation de l'opinion publique pour faire progresser la qualité du débat public grâce à la participation citoyenne. Autant dire que la promesse de la décentralisation est restée infructueuse. Est-ce la solution de recourir aux hautes technologies pour réconcilier les citoyens avec leurs représentants ?

En tout état de cause, ce résultat démontre que la décentralisation n'est pas parvenue à revitaliser la démocratie locale avec la proximité dans le débat politique. Elire son représentant, c'est lui accorder sa confiance et c'est être assuré qu'il sera à même de le défendre. La politique a ceci d'irrationnel qu'elle lie l'émotion d'un individu à la capacité d'un autre individu à répondre à ses attentes, l'affect aux convictions communes. Qu'en sera-t-il demain avec les plateformes et leurs lots de déshumanisation et de distanciation accrus entre représentés et représentants ?

Ces nouvelles procédures frisent le techno-solutionnisme³⁴⁸ (le numérique va sauver la démocratie) et posent la question de la qualité de l'expression en ligne, sur les réseaux sociaux qui unissent bien souvent les colères et la radicalisation des opinions. Le pouvoir d'une technocratie commerciale au service de la politique est la dernière exploration qui s'appuie sur des échanges commerciaux : est-ce le bon chemin pour réconcilier les citoyens avec leurs élus ?

La Commission Nationale Informatique et Liberté publie une fiction qui doit alerter sur les risques d'une nouvelle démocratie des algorithmes au détriment de la démocratie de proximité en quête de sens :

³⁴⁸ Civic Tech, une exploration critique des tensions et des usages de demain, Etudes et Prospectives de la CNIL, en collaboration avec l'agence de design « *Vraiment - Vraiment* » et le chercheur Clément Mabi



Tableau 50 : exemple deux d'utilisation d'une plateforme

Notre thèse démontre que le poids des experts politiques et de ce que nous avons dénommé des auxiliaires technocratiques, rend inefficace la décentralisation de proximité telle qu'elle a été défendue en 1982. Les lois qui ont suivi avec notamment le développement rapide des intercommunalités ont considérablement bouleversé les pratiques démocratiques. Elles ont amplement contribué à une distanciation accrue entre les responsables politiques et les citoyens le tout évoluant dans un climat malsain de populisme exacerbé.

Conclusion du chapitre 1

Nous avons mesuré dans ce chapitre le poids de l'origine des élus qui avec le développement de l'intercommunalité a été nullement modifié voire réellement amplifié. Les membres des cabinets d'élus et les entourages proches originaires du militantisme sont omniprésents dans la « carriérisation » des élus. Les frises que nous avons établies attestent de cette particularité du recrutement du personnel politique local.

La classe politique s'accommode d'une sorte de carence des partis et de leurs structures obsolètes, captifs de leur routine qui protège une vision qui pèse sur les débats et la confiance des Français de voter et de raison garder. Chacun a bien conscience de cette distanciation qui s'est installée et se réfugie derrière la décentralisation qui devait connecter les gouvernants des gouvernés. Aujourd'hui, les responsables politiques ont ou plus exactement sont contraints de recourir à des technologies digitales pour analyser le corps électoral, et le toucher en son affect pour recueillir ses voix.

L'ensemble des paramètres que nous avons examinés laissent à penser que la société ne croit plus en ses élites des experts de la politique. Le lien hiérarchique qui attache les gouvernés aux gouvernants ne fonctionne plus avec le même enthousiasme. Les scrutins municipaux, entre-autre, marque le point d'achèvement. Cette dérive, faute de contre-pouvoir dans l'exercice électoral, tourne en cercle clos dans un encadrement institutionnel. Nous avons examiné le paramètre de l'expertise politique directe qui permet au personnel politique d'évoluer au sein de trajectoires internes à son propre champ.

Le mot *politique* au sens de la conduite des dossiers de la cité n'a plus la même signification. Il est, réservé, à un personnel recruté en son sein. Il est donc identifié à la politique au sens dépréciatif du terme. Une sorte d'indifférence s'est installée avec une obstination réelle dans les deux « *camps* » qui fonde un incompris, une récusation du personnel politique dans lequel nous incluons les élus et les partis dont l'impuissance explique le rejet que nous avons illustré sur le territoire local.

La méritocratie enfantée par la Révolution et l'Empire a engendré une aristocratie « horsoliste » qui bloque le fonctionnement de la décentralisation, elle-même fondée sur un mécanisme institutionnel qui enveloppe le pouvoir politique.

A ce stade de nos travaux, nous recherchons comment a évolué le poids entourages proches des permanents notamment dans l'environnement de cette sphère politique. Nous situons le rôle des adhérents partisans mais également l'influence non négligeable des agents de la fonction publique territoriale.

Le chapitre qui suit s'intéresse de près au noyau dur des proches du pouvoir afin de percevoir la composition de ce groupe avec l'élu et son influence sur celui-ci. Il sera alors possible d'analyser la portée de ce contexte sur la démocratie locale.

Chapitre 2 - Le pouvoir des entourages proches

La décentralisation a créé un système déceptif qui provoque sa propre critique anti-oligarchique et sa captation. Roberto Michels utilise un argumentaire que nous retenons pour illustrer cette auto-synarchie « *puisque ce sont précisément les partis pour la démocratie et la révolution sociale qui, en théorie, voient justement dans le combat contre l'oligarchie sous toutes ses formes la fin la plus essentielle de leur existence, la question se pose de savoir comment expliquer que se développent en eux les mêmes tendances auxquelles ils sont hostiles* »³⁴⁹.

Notre thèse montre que le monde politique est un espace clos dans lequel les professionnels de la politique ont tendance à prendre en crage et même lorsqu'il s'agit d'une fin de mandat, tout est fait pour garder un pied à l'étrier avec un autre mandat. Nonobstant ce phénomène de spécialisation politique des élus, nous avons établi que les experts politiques prennent une place importante soit par l'entremise des activités de conseil soit par la progression des collaborateurs de cabinet dans le *cursus honorum* des élus.

Au-delà de ces auxiliaires classiques que constituent les collaborateurs de cabinet au sein des collectivités locales et des assistants parlementaires, il existe d'autres voies d'entrées dans « *le corpus des élus* » qui sont celles des permanents politiques et des fonctionnaires, cadres territoriaux qui exercent leur métier en proximité avec les élus et leurs cabinets et qui ne font pas que de la politique. Cette pratique routinière de l'appétence des entourages politiques est largement favorisée par la décentralisation. Ce sera également l'occasion d'illustrer la potentielle dépolitisation que nous avons traitée dans la première partie de cette thèse.

Nous avons, dans le premier chapitre de notre thèse, développé les trajectoires des élus en exercice. A l'inverse, nous proposons d'étudier le *modus vivendi* des permanents politiques puis des cadres territoriaux qui travaillent aux côtés des élus avant de se placer leur propre trajectoire électorale. Nous développons dans le chapitre suivant ces aspects très spécifiques de la carrière post-professionnelle ouverte par la décentralisation comme en témoignent les bifurcations professionnelles des entourages.

³⁴⁹ MICHELS R., « *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes* », Paris, Gallimard, 2015, p.52

Section 1 – le poids des permanents

Nous constatons que les postes de collaborateurs politiques sont de plus en plus une antichambre des fonctions électives. Devenir élu et être élu est une honorabilité que nous pouvons étudier, à ce stade de nos travaux, car elle permet d'établir une différenciation entre les « Permanents » de la politique et les « Intermittents » issus de l'extérieur.

Tout d'abord, nous relevons que devenir élu après avoir été en position de collaborateurs répond à une série de conditions et de situations conjoncturelles. Souvent les trajectoires sont plus ou moins bien « programmées » ; ce qui nous permet de faire le lien entre la relation essentielle de proximité des collaborateurs avec leur élu. Cette situation explique pourquoi, dans notre champ politique départemental, beaucoup d'élus ont été cooptés par un « *père politique* ». Parmi les cas les plus spécifiques, nous pouvons citer notamment Éric Ciotti, Philippe Tabarot, Jérôme Viaud, Laurence Trastour-Isnart, Éric Pauget. Ils ont pour « père ou mère politique » respectivement Christian Estrosi, Michèle Tabarot, Jean-Pierre Leleux, Louis Nègre et Jean Leonetti.

Ces patronages politiques survivent aux aléas politiques et conjoncturels mais sont tous guidés d'abord par la fidélité et la confiance ainsi que par l'appartenance au même parti. D'autres cas plus atypiques existent. Ils concernent des mandats locaux d'adjoints, de conseillers départementaux ou régionaux.

Paragraphe 1 - Du militantisme au cabinet d'élus

Les cabinets d'élus sont à la fois un repère mais aussi un moyen propice.

Les maires des grandes villes disposent, légalement, de postes de collaborateurs de cabinet, contractuels révocables, par nature, et recrutés sans autre indication légale que celle que la légitimité procurée par leur fidélité politique à l'élu. Collaborateurs et élus ont un souci constant d'efficacité électorale dans des termes parfois contradictoires mais en définitive proches dans l'intérêt du politique, sous réserve d'une entente totale et d'une confiance réciproque.

Les emplois de cabinet ne sont pas uniquement un couloir institutionnel professionnalisant et temporaire vers un mandat. Ils sont aussi une réelle valeur refuge qui permet d'assurer une sécurité financière et/ou politique dans l'attente d'une élection future. Si devenir collaborateur d'élus est

une passion pour la chose publique avant d'être une stratégie de carrière politique, cette opportunité procure aussi une connexion attentiste voire opportuniste et en tout état de cause habile pour (re)conquérir des mandats. Un poste de collaborateur peut constituer une valeur inopinée de lancement vers une carrière politique locale ou nationale comme une valeur calculée d'attente. Il suffit de reprendre les élus cités dans l'introduction de la section 2 pour mesurer la pertinence de notre réflexion.

Nos travaux éclairent cette conception de l'utilisation du statut de collaborateur construit avec les lois de décentralisation en faveur de stratégies politiques collectives ou individuelles. Notre travail met en évidence la constitution, en moins de trente-cinq années, d'une élite urbaine grâce à la mise en œuvre de la décentralisation. Ce paradoxe entre les ambitions d'une décentralisation qui voulait renforcer la démocratie locale et l'appropriation prêtée aux membres de cabinets ou agents de la fonction publique territoriale met en lumière une nouvelle génération de classe politique plus professionnalisée en termes techniques car aguerrie aux procédures administratives multiples auxquelles elle a été confrontée dans l'exercice de sa profession. Il est incontestable que la technicisation des fonctions d'élu local a amplement favorisé cette propension d'une technocratie locale d'autant que le mille-feuille territorial s'est renforcé grâce à un enchevêtrement croissant des différentes strates territoriales puisque la région et les intercommunalités ont ouvert de nouvelles opportunités.

La socialisation initiale, pour reprendre une expression de Dominique Chagnollaud³⁵⁰, peut se présenter sous deux angles : le contact dès l'enfance avec la politique, en raison d'engagements politiques familiaux et le contact avec la politique, au début de l'activité professionnelle en raison d'un engagement partisan, associatif, syndical...

Nous pouvons, par l'exemple, citer trois trajectoires distinctes qui empruntent cette voie statutaire du collaborateur de cabinet de la génération décentralisée des responsables politico-administratifs sans démentir la voie empruntée par les générations antérieures. Selon une étude de Patrick Le Lidec, le nombre de collaborateurs de cabinet et de collaborateur de groupes politiques au sein des

³⁵⁰ CHAGNOLLAUD D., *Science politique*, 7ème éd., Dalloz, Paris, 2010, p. 290.

collectivités territoriales est estimé à 7 500 à la fin des années 2000³⁵¹. Ce sont des créations de postes conclues au sein des collectivités territoriales, depuis 1982.

Notre étude sur le pouvoir urbain de nouveaux élus plus professionnalisés, démontre l'émergence confirmée d'une technostructure locale de nature centralisatrice dans une France décentralisée ! Cette « *élite de cabinet* » est démontrée ci-après par deux situations hétérogènes qui participent cependant du même processus politique.

Dans un premier temps nous examinons le profil des élus avant la décentralisation. Dans un deuxième temps, nous procédons à une comparaison au regard des lois de 1982 appliquées sous deux approches différentes liées pour l'une à la situation d'une collaboration et pour l'autre à un élu local.

A- Le profil de l'élus du sérail avant la décentralisation :

Nous avons une trajectoire qui mêle l'administration et le parapublic. Au cœur d'un système politico-administratif, l'élite politique locale s'assimile à des stéréotypes que la décentralisation avec une offre administrative des collectivités territoriales a renforcés. Cette élite est amplement composée de personnalités, issus de milieux qu'ils soient modestes ou favorisés, ayant fait des études supérieures. Elles ont souvent eu dans leur famille des notables et parfois des responsables politiques. L'élite locale apparaît donc assez resserrée dans un monde clos présentant le risque d'une homogénéité de pensées et d'actions comme nous le démontrons dans le titre 2 de notre thèse.

Ce modèle est en grande partie composé de fonctionnaires de l'une des trois fonctions publiques. Bien que tous les pays démocratiques offrent cette opportunité en raison des facilités du statut, la décentralisation a très largement amplifié cette tendance à une carrière politique moins risquée lorsque l'on est issu de la fonction publique.

Les scrutins de 2017 aux élections législatives et de 2020 aux élections municipales le démontrent.

³⁵¹ DEMAZIERE D., Le LIDEC, P., « Introduction. La politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du travail*, vol.50 (3), p.140, 2008

En France, il faut compter avec un élément intellectuel très fort : servir l'état avec un « E » est resté très longtemps un principe noble pour toute la génération encline à s'engager dans la politique au sens de l'Agora. L'influence Colbertiste et l'affirmation napoléonienne des grandes écoles sont restées fortes très longtemps.

Nous décortiquons la trajectoire d'élus locaux de notre territoire d'étude qui relèvent de cette « endogamie de la fonction publique ». La décentralisation n'est pas encore en œuvre et pourtant le système autorise, déjà, un processus similaire, avant 1982. C'est donc une constante que nous retrouvons dans nos recherches.

En l'occurrence, la trajectoire de Gaston Franco illustre cette spécificité. Il n'est pas la seule personnalité à qui nous pourrions faire référence mais la pérennisation de sa trajectoire présente une vraie qualité. Il débute une carrière professionnelle en 1971 comme directeur de cabinet du président d'un conseil général. Il est alors âgé de 27 ans. Il dirige le cabinet de Francis Palmero, Président du Conseil général, durant quatre années.

Il est ensuite nommé par le Maire de Nice, directeur d'un Syndicat important à compétence exclusivement touristique au sein duquel il exerce vingt années. Une carrière professionnelle stricto-sensu de 24 ans dans un milieu politico-administratif très prégnant. Ce salarié relevant du secteur public entame un engagement politique, en 1985, lorsqu'il est élu conseiller général du canton de Saint-Martin Vesubie.

Il est, alors, âgé de 41 ans. Il est réélu, à chaque scrutin, sans discontinué jusqu'en 2008, date à laquelle il abandonne ce mandat. Conseiller général de 1985 à 2008, il conquiert successivement quatre autres mandats : d'abord celui de Maire de 1989 à 2014, puis celui de Député de 1993 à 1997, celui de Conseiller régional de 2010 à 2014 et enfin celui de Député européen de 2009 à 2014. Avec ses cinq mandats, il totalise vingt-neuf années d'élu et donc cinquante-cinq années cumulées de mandats électifs.

Le point de démarcation dans la linéarité de sa carrière électorale se situe en 2008. A cette date, il démissionne de son mandat de conseiller général pour laisser l'espace politique à un membre éminent de cabinet du Président du conseil général. Entré dans le jeu politique, l'année précédente, Éric Ciotti, alors élu député de la première circonscription des Alpes-Maritimes, choisit ce

territoire qu'il connaît bien pour avoir été conseiller municipal de la ville centre du canton de Saint-Martin Vésubie entre 1989 et 1995. Il a des attaches familiales auxquelles il se réfère souvent.

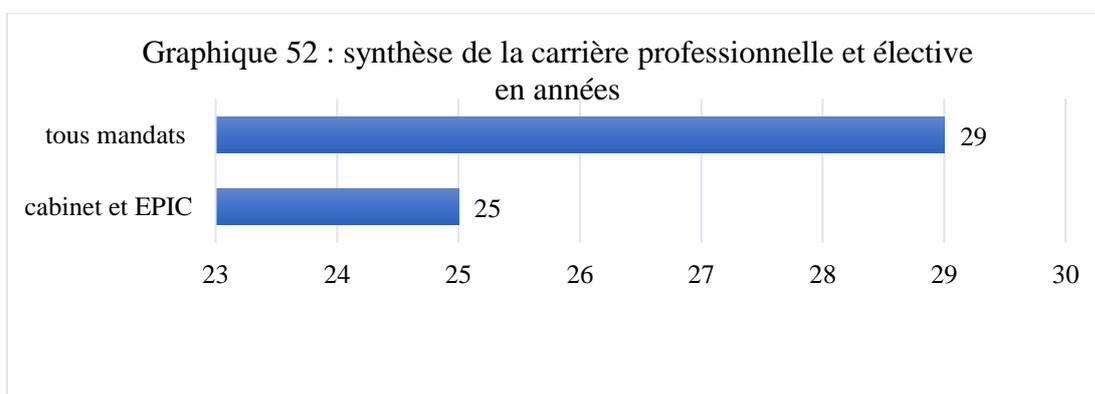
La démission du conseiller général sortant a pour objet de provoquer une élection partielle. Cette stratégie répond à une réelle habileté politique car pour que cette combinaison réussisse, il faut qu'elle réponde à un plan d'actions « assuré ».

Il consiste à libérer un mandat en sécurisant l'avenir de ce champ politique. La conquête par le candidat pressenti, en l'occurrence Éric Ciotti, doit pouvoir être assurée. La démission de Gaston Franco, conseiller général, est négociée par une valeur refuge avec une activité salariée au cabinet du maire de Nice pour une année.

Ce procédé est une caractéristique usuellement employée. Elle est l'exemple parfait d'un entre-soi particulièrement lisible entre politiques. Elle exprime cette volonté d'exemplarité politique de reclassement, tout cela, dans le cadre totalement réglementaire de la loi, à commencer y compris par celle de la décentralisation de 1982.

Pour fixer cet enchevêtrement des mandats et des emplois de cabinet sous cette focale de la valeur « refuge », nous conceptualisons cette élite politique locale et nous formalisons comment les carrières d'élus peuvent être préservées voire réveillées au moyen des emplois de cabinet.

Une synthèse chronologique du déroulé de la vie active de Gaston Franco peut se s'élaborer selon le graphique suivant :



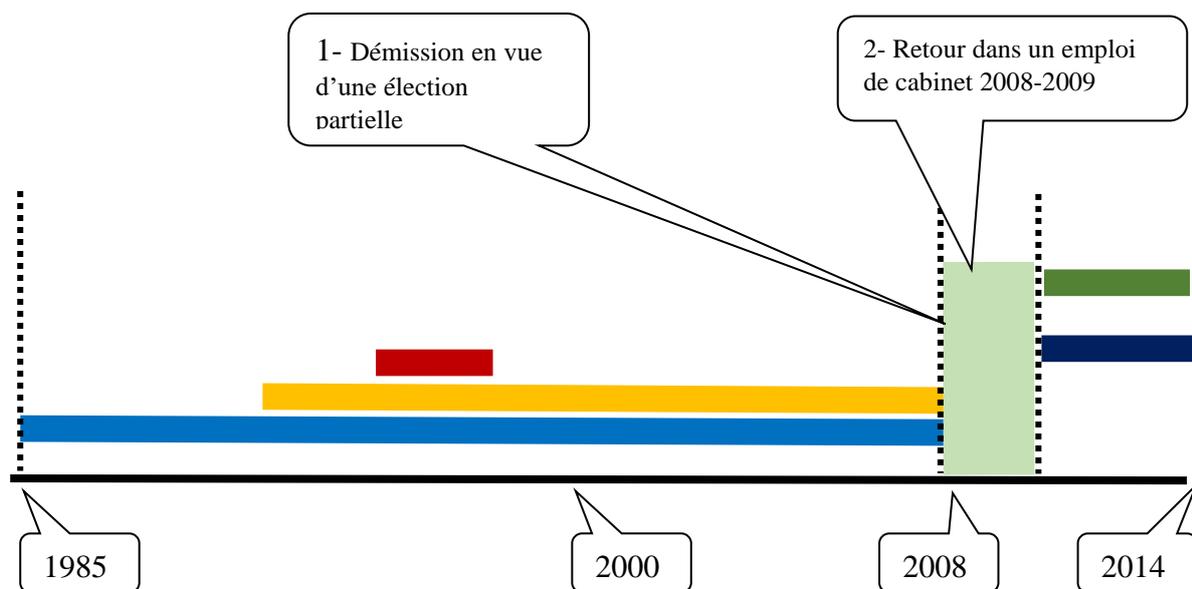
Cette décomposition des mandats électifs et de la carrière politique professionnalisée, illustre comment il est possible de vivre de cet entre-soi politique. Elle se résume par une carrière élective d'une durée de vingt-neuf années et une carrière professionnelle au sein du champ politique de vingt-cinq années.

Début de carrière élective : 1985.

Année de démarcation : 2008

Fin de carrière élective : 2014

Présentée sous cette frise, nous observons plus aisément comment s'est organisée le déroulement de cette carrière :



Légende :

- Maire
- Conseiller général
- Député de la Nation
- Conseiller régional
- Député au Parlement européen

Frise 53 : exemple avec une frise d'un élu, membre de cabinet

Les collaborateurs de cabinet, personnes que l'autorité territoriale peut recruter librement pour former son cabinet, formalisent ainsi leur participation au pouvoir des entourages pour solliciter le suffrage universel.

Cette trajectoire, avec ses allers-retours entre les mandats et les postes de salariés, n'est rendue possible que par la volonté du Politique qui favorise ainsi un déroulement de carrière préservant les personnalités auxquels il est attaché et auxquelles il croit en leurs capacités à jouer un rôle additionnel au sein du champ politique départemental.

B : Un premier profil d'élus du sérail après la décentralisation :

Le métier de collaborateur de cabinet, né de la loi de 1984³⁵², peut être en l'espèce, le tremplin d'une carrière électorale. Son recrutement est fondé sur l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il est librement choisi par l'autorité territoriale, sans condition particulière ni procédure administrative autre que celle d'un arrêté de nomination correspondant à un poste inscrit et financé au budget de la collectivité³⁵³.

Nous retenons pour premier profil celui d'Éric Ciotti qui entame sa carrière professionnelle en 1988, en qualité d'assistant parlementaire de Christian Estrosi, nouvellement élu député des Alpes-Maritimes. Il est âgé de 23 ans et jeune diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris. En 1995, il intègre le cabinet de Jean-Claude Gaudin, Président de la région Provence Alpes-Côte d'Azur.

De 1998 à 2001, il exerce les fonctions de conseiller au sein du groupe RPR au conseil régional de PACA. Il assure les fonctions de directeur de cabinet de Christian Estrosi, président du conseil général des Alpes-Maritimes de 2003 à 2007. Entre 2005 et 2007, il cumule cette fonction avec celle de conseiller au sein du cabinet du ministre délégué à l'Aménagement du territoire, Christian

³⁵² Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 34, 110 et 136) suivie des décrets n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

³⁵³ Article 3 du décret du 16 décembre 1987 et article 34 de la loi du 26 janvier 1984

Estrosi. Éric Ciotti exerce donc les fonctions de collaborateur d'élus nationaux ou locaux durant neuf années.

En termes de mandat électif, il débute son engagement en 1989, en qualité de conseiller municipal de Saint-Martin-Vésubie. Nous pouvons considérer qu'il s'installe véritablement dans une carrière politique à compter de 2007, lorsqu'il est élu député le 17 juin.

En mars 2008, il est investi par son parti (UMP), dans le canton de Nice 1. Un canton que l'histoire politique et la sociologie hétéroclite le contraignent d'aborder un second tour avec difficultés. Sa candidature se solde par un échec dans un climat de dissidence à droite. Le conseiller général sortant Marc Concas, DVG, est réélu devançant Éric Ciotti, candidat UMP de 210 voix alors que les résultats du 1^{er} tour de l'élection cantonale donnaient une avance de près de dix points à Éric Ciotti. Il semble donc patent que les reports de voix n'ont pas été opérationnels comme ils durent l'être en raison de tensions politiques au sein de la fédération départementales de l'UMP et de la base militante.

La même année, suite à la démission de Gaston Franco, conseiller général de Saint-Martin Vésubie, il se présente dans ce canton très conservateur, dont il est originaire. Il est élu, dès le premier tour conseiller général avec 78,5% des voix. Cette étape décisive le conduit à la présidence du conseil général, succédant à Christian Estrosi, Député-Maire de Nice en situation de cumul, à cette date, en vertu de l'application de l'acte de la décentralisation par la loi Defferre du 2 mars 1982 qui a engendré la mise en œuvre de nouvelles règles en matière de cumul « *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives susceptibles d'être exercées par les parlementaires* »³⁵⁴.

En effet, depuis 1985, la loi organique du 30 décembre 1985³⁵⁵ modifie les articles suivants du code électoral « *Art. L.O.141 : Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un*

³⁵⁴ VALAX J, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique n° 2776 de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale.

³⁵⁵ Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100000 habitants ou plus autre que Paris » et l'article L.46-1 « Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus, autre que Paris. ».

La passation de pouvoir de la présidence du conseil général est ainsi ordonnancée, selon les règles légales de la loi de décentralisation de 1982 et de celle sur le cumul des mandats de 1985. Cette transmission qui respecte totalement la législation en vigueur s'effectue dans le cercle de confiance et d'un entre-soi représentatif d'un monde qui vit sur lui-même.

Cette trajectoire est très fréquente dans le creuset politique quel que soit le niveau des mandats. Selon les travaux de Luc Rouban³⁵⁶, la proportion des élus en provenance des « *entourages politiques locaux* » (cabinets de maires, collaborateurs de conseils généraux ou régionaux ou bien d'EPCI), qui œuvre auprès des maires des villes de plus de 30.000 habitants a considérablement augmenté. De 1% en 1983, elle est évaluée à 25% en 2014. Au moment où nous clôturons les travaux de notre thèse, le pourcentage des élus issus de cabinets n'est pas effectivement connu. Nous pouvons simplement signaler que le nombre de contractuels est en hausse constante.

C : Un second profil d'élus du sérail après la décentralisation :

La carrière professionnelle de l'élus qui intéresse notre recherche à ce stade de nos travaux est liée à ses engagements politiques. Ce « Permanent » est devenu « Intermittent » après plusieurs tentatives solitaires et grâce à une fidélité à son parti.

Prenons l'exemple de Pierre-Paul Léonelli est alors âgé de 27 ans. En 1983, il est nommé assistant parlementaire. Cinq années plus tard, il est nommé directeur de cabinet du maire de Nice jusqu'à

³⁵⁶ ROUBAN L., « *Les sommets de l'exécutif urbain: les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014* », Revue française d'administration publique, n°154, Paris, 2015, p. 377-390.

son départ de la scène politique en 1990. Cadre de la fonction publique, il exerce aussi des fonctions de secrétaire général de mairie.

La décentralisation a donné deux visages de la fonction publique avec le directeur des services, patron de l'administration et le directeur de cabinet dont la proximité politique avec les élus et leur parfaite connaissance des réseaux partisans en font des collaborateurs incontournables.

La trajectoire de cette personnalité politico-administrative présente un intérêt car elle se situe à la frontière entre le métier de la politique et celui de la fonction publique. Sur le plan politique, il est investi, en 1988, par son parti dans un des cantons de la ville de Nice où il travaille. Un canton dont l'histoire politique et la sociologie sont favorables à un candidat de la droite traditionnelle mais sa victoire possible est mise en échec à l'issue d'une triangulaire.

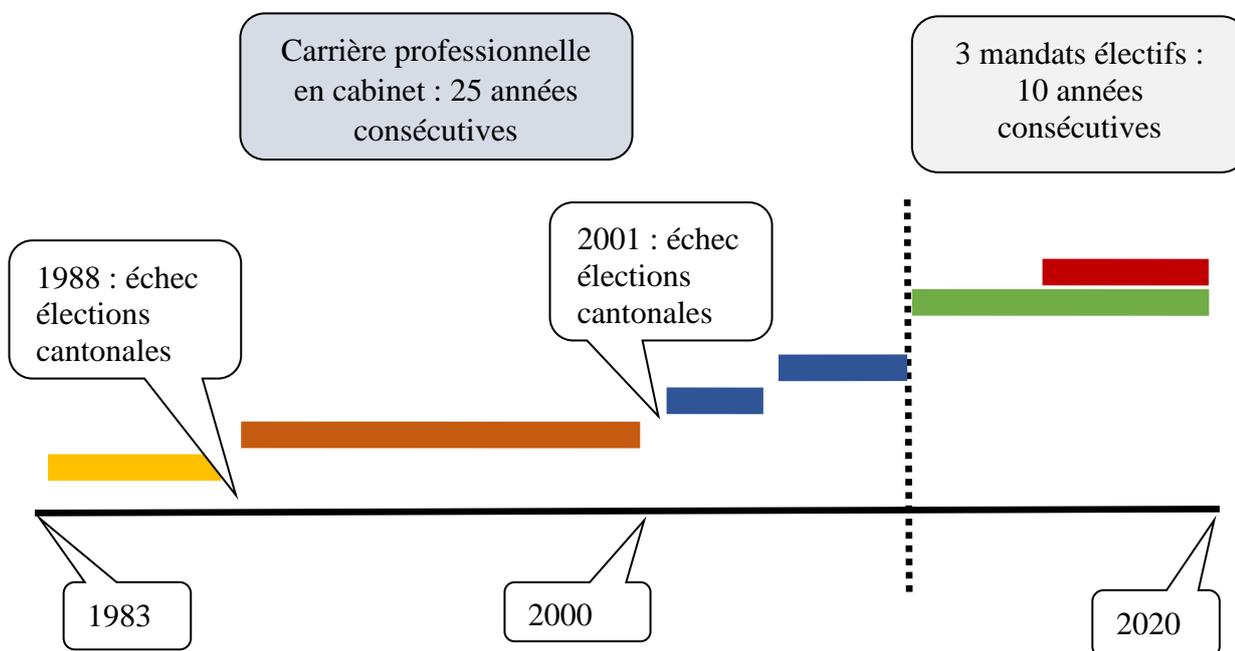
En 2001, il se présente dans un autre canton de la ville de Nice bénéficiant une fois nouvelle fois de l'investiture de son parti. Il essuie un nouvel échec dans le contexte d'une élection municipale rendue difficile en raison de dissidences au sein même de sa famille politique. Responsable de section de son parti, il entendait avec cette candidature préparer ainsi les élections législatives de 2002. Les deux échecs successifs le contraignent à suspendre cette appétence au demeurant légitime.

En 2008, il est élu conseiller municipal sur la liste du candidat UMP, Christian Estrosi. Il est ensuite élu par ses pairs adjoint au maire de Nice et vice-président de l'EPCI. Il est réélu en 2014 et en 2020. Parallèlement, en 2010, il est élu sur un scrutin de liste, conseiller régional et réélu en 2015 puis en 2021. A compter de 2015, il est le président du groupe politique majoritaire « *Union pour la Région* » au conseil régional Sud PACA, membre de la Commission Permanente et Membre de la Commission « *Finances, Administration générale et Ressources humaines* » et de la Commission « *Aménagement du territoire et Infrastructures numériques* ».

Ce parcours est celui d'un homme de cabinet issu du sérail politique qui n'a pas connu de vie professionnelle autre que celle afférente à des postes de collaborateurs d'élus locaux ou nationaux et des postes de direction, de nature politique, dans la fonction publique territoriale directement auprès des maires : Jacques Médecin (Nice), Emmanuel Aubert (Menton), Noël Sapia (Eze), Jean-

Louis Scoffié (La trinité). Aucun lien n'est mentionné sur les sites ou réseaux sociaux concernant un éventuel parcours avec des fonctions qu'il aurait pu exercer dans le secteur privé.

Il bénéficie du profil du politique qui vit, durant trente-quatre années (année de référence : 2020), de la politique qu'elle soit de nature élective ou salariée. Pour illustrer ce parcours, nous utilisons, entre autre, l'enquête de la revue Capital qui, en 2013, publie le résultat d'une étude sur les indemnités des élus. Il en ressort que l'élu *vit de la politique* à la faveur d'un cumul d'indemnités plafonnées.



Légende :

- Assistant parlementaire,
- Directeur de cabinet
- Directeur général des services sur des emplois contractuels (deux postes successifs)
- Adjoint au maire, Vice-président de l'EPIC
- Conseiller régional

Frise 55 : exemple avec une seconde frise d'un élu, membre de cabinet

Cette frise fige deux données :

- Trente-cinq années d'influence politique dont 74% en emploi de cabinet et 26% en qualité d' élu local.
- La carrière politico-administrative de ce témoin d'étude révèle une longévité de trente-sept années au moment de la clôture de notre recherche, en 2020. Sa carrière politique professionnalisée pour cet élu âgé de 60 ans au moment de l'enquête est totalement dépendante de son chef de file politique.

Cette frise présente la typologie d'un personnel politique qui pourrait indiquer les limites restrictives de la classe politique et illustre très précisément une démocratie d'un entre-soi politique. Ce que d'aucuns auraient qualifié « d'embourgeoisement » d'une élite politico-administrative est ordonné grâce à la décentralisation qui crée de nouveaux postes mais également de nouvelles passerelles qui autorisent un fonctionnement politico-administratif factuel très imbriqué.

Cette institutionnalisation de ce système, source de professionnalisation du politique, a connu une tentative en vue de restreindre aux fonctions électives pour les collaborateurs de cabinet, incités à se présenter à une élection.

Cela répond aux souhaits exprimés par le Conseil constitutionnel à l'occasion des observations formulées lors des dernières élections législatives : *« la liste des fonctions officielles entraînant l'inéligibilité, dressée par l'article L.O. 133 du code électoral, mériterait d'être revue, notamment pour prendre en compte les évolutions ayant affecté, depuis plusieurs décennies, l'organisation administrative, juridictionnelle et politique de la France au niveau local. D'une part, cette liste devrait intégrer les fonctions de responsabilité des collectivités territoriales, telles que le directeur général des services de la collectivité et les directeurs généraux adjoints, les directeurs, les chefs de service de la collectivité ou de l'un de ses établissements publics. D'autre part, elle devrait attacher moins d'importance aux titres qu'à la réalité des fonctions exercées, comme cela a déjà été réalisé pour certaines collectivités d'outre-mer, en apportant une attention particulière aux fonctions de cabinet »*³⁵⁷.

³⁵⁷ Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007, 29 mai 2008

C'est ainsi que cette situation a été encadrée par plusieurs lois, circulaires et instructions gouvernementales³⁵⁸ tendant à limiter l'éligibilité et l'employabilité des collaborateurs de cabinet. Dans notre analyse empirique, nous citons le cas qui, en 2012, conduit le préfet des Alpes-Maritimes à refuser l'enregistrement de la candidature de Madame Anne Sattonnet aux élections législatives de 2012 dans la deuxième circonscription. Son refus contesté par la candidate a été confirmé par le Tribunal administratif. Les bases de ce refus étaient fondées sur la loi organique de 2011³⁵⁹ qui fixe des conditions d'inéligibilités en France pour les élections des députés et sénateurs. L'article 1^{er} de cette loi modifie les conditions d'éligibilité et d'inéligibilités pour les mandats parlementaires et donc les articles L.O. 127 à L.O. 133 du code électoral. En l'occurrence, le cas précité répond aux nouvelles conditions de l'article L.O. 132 du code électoral qui précise notamment que ne peuvent être éligibles « [...] *les membres du cabinet du président d'un conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du conseil exécutif de Corse, du président d'un conseil général, du maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou du président d'une communauté de commune de plus de 20 000 habitants ou d'une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération* ». Le texte initial ne retenait pas les métropoles. C'est l'amendement n°18 du député, RPR, Charles de La Verpillière qui propose une adaptation de l'article premier, en ces termes : « *Après la première occurrence du mot : « habitants », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 33 : « [...], des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés urbaines et des présidents des métropoles* ». Il est précisé, à ce sujet, dans le rapport de Monsieur de La Verpillière, fait au nom de la commission que « *Par coordination avec la création de la catégorie nouvelle des métropoles par la loi de réforme des collectivités territoriales, il convient d'ajouter cette nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre dans le présent projet de loi organique. Les différents ajouts proposés permettent de mieux prendre en compte l'importance des compétences exercées par ces collectivités territoriales depuis la décentralisation et se justifient pleinement* »³⁶⁰. Ce premier acte sera complété par une seconde restriction qui tend à limiter l'éligibilité des collaborateurs de cabinet.

³⁵⁸ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (articles 15 et 18) ; Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 portant définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité ; Instruction du Gouvernement IOCB1206762C du 2 mars 2012 relative, aux axes prioritaires du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale.

³⁵⁹ Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs publiée au JORF n°0092 du 19 avril 2011 page 6826

³⁶⁰ Opt. Cit.

Depuis 2013, l'article L. 231 du Code électoral³⁶¹ est ainsi rédigé « ...*Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif....* ».

De même, l'article L. 195 du Code électoral dispose que « ...*Ne peuvent être élus membres du conseil départemental ... Les membres du cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de service et les chefs de bureau de conseil général et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois* ». Selon l'article L. 340, l'article précédent est également applicable aux élections régionales.

En 2017, la législation évolue afin de renforcer les règles déontologiques en matière de recrutement. La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique³⁶² a modifié l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. Il est désormais expressément interdit à la collectivité territoriale de compter parmi les membres de son cabinet :

- son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

³⁶¹ Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique depuis mars 2014 à la date du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires.

³⁶² Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1) parue au JORF n°0217 du 16 septembre 2017. Cette loi fait suite aux conséquences politiques de la campagne des élections présidentielles de 2017 liées aux emplois familiaux de François Fillon.

Le contrat de recrutement d'un collaborateur de cabinet parmi les proches de l'autorité territoriale ainsi définis cesse, le cas échéant, de plein droit. Sur cette question, le maire de Nice a rendu public un rapport « du comité d'éthique de la Ville »³⁶³ en conseil municipal, le 7 juin 2018 qui prouve le respect des règles déontologiques applicables.

En revanche, c'est en application de cette loi sur la moralisation de la vie politique, que le maire de Menton s'est séparé, fin 2017, de son chef de cabinet, fille de son épouse. Jean-Claude Guibal a réagi par un communiqué à la presse locale en ces termes : « *Le maire de Menton se conformera évidemment à cette loi, bien qu'elle soit en contradiction avec les dispositions du code du travail qui stipulent expressément, dans son article L1132-1, qu'aucun salarié ne peut être (...) licencié (...) en raison de son origine (...) de sa situation de famille ou (...) de ses caractéristiques génétiques [...]* De plus, il « *n'en regrette pas moins que le nouveau législateur ait confondu, sous la pression médiatique, emplois familiaux et emplois fictifs ou de complaisance* »³⁶⁴.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a étendu, en son article 22, les conditions d'inéligibilité prévues par l'article L.231 du Code électoral à certains collaborateurs de cabinet, pour les élections municipales.

Les tentatives initiées dès 2011, devient rapidement une réalité : la multiplication des textes le démontre.

L'inéligibilité, jusqu'alors limitée aux seuls directeurs de cabinet, s'est étendue à trois fonctions de cabinet en cas uniquement de délégation de signature. Or, plusieurs juristes font remarquer que le Code Général des Collectivités Territoriales ne prévoit aucune délégation de signature pour les membres de cabinet sauf pour les villes de Paris, Lyon et Marseille dans le cadre d'une direction de service, selon un arrêt du Conseil d'Etat (Paris-16/09/2005)³⁶⁵.

³⁶³ Dans un communiqué de la mairie, il est précisé que « *Christian Estrosi a mis en place dès 2014 un comité d'éthique dans le but d'être transparent. Il a, de plus, proposé à chacun des membres du conseil municipal, lors du dernier conseil de juin 2018, de rejoindre le statut du maire et celui des parlementaires en déclarant les patrimoines à la haute autorité* »

³⁶⁴ <https://www.nicematin.com/politique/j-c-guibal-contraint-par-la-loi-a-licencier-sa-belle-fille-176748>

³⁶⁵ Conseil d'Etat, 3ème et 8ème sous-sections réunies, du 16 septembre 2005, n°280202

Certains dénoncent une fausse limitation pour convenir d'un contexte politique dans lequel le lobby des associations des membres de cabinet, toutes tendances politiques confondues, a fait preuve de beaucoup de ténacité et de persuasion.

En 2018, la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 modifie, à nouveau, les dispositions applicables aux collectivités locales en son article 33 qui modifie l'article L 231 du code électoral. Mais, ce dernier reste inchangé pour les collaborateurs des maires et, confirme donc qu'ils ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois en son huitième alinéa « *Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif* ».

Conformément au IV de l'article 33 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018, ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2020 ou lors du renouvellement général des conseils municipaux s'il avait dû intervenir avant cette date. La loi permet donc aux proches d'un maire candidat de se présenter en toute légalité. Un collaborateur de cabinet peut ainsi se présenter dans la commune où il exerce, à condition de démissionner de ses fonctions. Si la loi ne dit rien du délai nécessaire pour entériner la démission, le Conseil d'Etat définit les conditions de validité de la démission par deux principes : celle-ci doit être effective au jour de l'élection et celle-ci doit avoir été acceptée par le maire, préalablement à la tenue du scrutin. Une démission validée la veille du scrutin est ainsi suffisante. Nous observons que cet article s'applique à la situation du directeur de cabinet du maire de Nice, qui est candidat sur la liste de Christian Estrosi aux élections municipales de 2020.

Le poids de la fonction de collaborateurs de cabinet a suscité de nombreux débats notamment au sein du syndicat des directeurs généraux des collectivités territoriales. Il retient également l'attention des parlementaires dont beaucoup sont en situation de cumul avec un exécutif local. Par exemple, en 2004, cinq parlementaires azuréens cosignent avec d'autres collègues, une proposition de loi initiée par Thierry Mariani visant à instituer un statut des collaborateurs de cabinet des

autorités territoriales. Les députés débutent leur texte ainsi « *Quel que soit l'engagement politique des élus qui les emploient, les collaborateurs de cabinet ont, aujourd'hui, des fonctions décisives et reconnues dans la bonne marche des collectivités territoriales et des établissements publics intercommunaux. Ce nouveau métier s'est d'ailleurs professionnalisé à un tel niveau qu'aujourd'hui on ne compte plus le nombre de diplômés de troisième cycle préparant à ces fonctions* »³⁶⁶.

Toutefois, la particularité accordée aux emplois de collaborateurs de cabinet ne semble pas très éloignée de celle des cadres de la fonction publique territoriale qui gravitent dans la même sphère politico-administrative.

Aussi, nous examinons le rôle des cadres territoriaux dans le processus décisionnel qui est, en osmose avec l'influence des collaborateurs de cabinet qui exercent leurs fonctions à la démarcation des domaines politiques et administratifs. Les cadres territoriaux comme les collaborateurs de cabinet ont pour vocation d'assister, avec loyauté et confiance, les élus locaux dans leurs activités.

Si le cabinet a pour mission de conseiller l'exécutif territorial et de préparer politiquement les décisions à partir d'études et d'expertises effectuées par les services de la collectivité, il exerce un rôle pilote dans la liaison entre les politiques et les services de la collectivité, sous la vision du directeur général des services qui a en charge la gestion des services administratifs. Néanmoins, nombreux sont les dossiers pour lesquels le partage est essentiel pour la bonne conduite de la collectivité et l'efficacité des politiques publiques engagées par les municipalités.

Les membres de cabinet et les agents de la Fonction publique territoriale ont donc un travail en commun absolu à mener. Il n'en demeure pas moins que sur cette base l'influence du fonctionnariat est réelle.

³⁶⁶ Proposition de loi n° 1653 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2004 *visant à instituer un statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales*, (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

Nous développons dans le paragraphe qui suit l'influence de la fonction publique territoriale dans le quotidien des élus locaux et consoliderons la mutation de ce « corps professionnel ».

Paragraphe 2 - L'influence des fonctionnaires

Si le débat sur les élites administratives est ancien, quelle est l'influence des fonctionnaires sur le système démocratique ?

Ce sujet vient miner la légitimité des assemblées nationale et communale, départementale et régionale « *A quoi sert la compétition politique si, à droite comme à gauche, on retrouve les mêmes décideurs formés dans les mêmes écoles et sortis des mêmes milieux sociaux ?* »³⁶⁷.

Frédéric Sawicki fait un constat sur le lien ancien entre élus et fonctionnaires lequel explique un affaiblissement des pouvoirs des partis politiques : « *L'hypothèse que l'on défendra ici est que la Ve République, à travers la présidentialisation, le renforcement de la prépondérance des grands corps de l'État, le scrutin majoritaire, le maintien du cumul des mandats et, après 1982, la décentralisation, a renforcé le contrôle des ressources favorisant l'établissement de relations de fidélité politique sur des bases clientélares entre les mains des grands élus, députés-maires de grandes villes, présidents de conseil général aussi bien que principaux ministres et président de la République, au détriment des instances dirigeantes des partis politiques. Elle a, ce faisant, accentué une tendance ancienne qui renvoie à la position cruciale que les élus locaux ont occupé à partir des années 1880 dans les entreprises politiques républicaines, radicale mais aussi socialiste* »³⁶⁸.

Sous la V République, nous avons indiqué que le renouvellement de la classe politique locale est impacté par la décentralisation qui génère une professionnalisation du personnel politique local³⁶⁹. Le profil des quelques 260 maires des communes de plus de 30.000 habitants nous enseigne que la décentralisation n'a pas provoqué un renouvellement des responsables politiques ni des

³⁶⁷ ROUBAN L., « *Chapitre 8 / Les élites politiques et administratives* », in Pascal Perrineau et Luc Rouban, La politique en France et en Europe, Presses de Sciences Po « Références », 2007 p. 215-249.

³⁶⁸ SAWICKI F., « *La faiblesse du clientélisme partisan en France* », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Presses Universitaires de France « Politique d'aujourd'hui », 1998 p. 215-249.

³⁶⁹ ROUBAN L., « *le renouvellement du personnel politique* », cahiers français, n°397, Paris, 2017.

fonctionnaires. Entre 1983 et 2014, la sociologie des édiles démontre l'arrivée d'une catégorie socioprofessionnelle d'une classe supérieure et diplômée et une relative stabilité des cadres du public (12% en 2014 contre 15% en 1983). De même, la proportion des professionnels de la politique, membres des entourages des élus, qui était de 0.8% en 1983 se situe à 25% en 2014 puis 28% en 2021 après les scrutins municipaux et régionaux. Nous l'avions également démontré pour le scrutin des élections régionales de 2014 et le phénomène se renouvelle en 2021; ce qui nous conduit à penser que le scrutin proportionnel ne modifie en rien le recrutement des élus.

Cet aspect non négligeable de la saisie directe du pouvoir local par les élites politico-administratives liée à l'application des lois de décentralisation se concrétise par la poussée des maires issus de la fonction publique territoriale. Nous connaissons déjà le chemin de nombreux fonctionnaires d'Etat qui évoluent au sein des cabinets ministériels ou de grandes collectivités territoriales ainsi qu'auprès des directions de l'administration centrale. Certes la technicisation des politiques publiques développe parallèlement des carrières dans les exécutifs locaux mais elle tend également à pousser les décideurs de l'administration territoriale comme les élites des cabinets à compléter leur activité par un mandat local.

A l'occasion du congrès du Syndicat national des Directeurs Généraux de 2015 à La Rochelle, Denys Lamarzelle analyse pour *La Gazette des Communes*, l'avènement des maires issus des entourages d'élus et de la haute fonction publique territoriale. Il constate un phénomène qui renforce notre théorie de « la zone grise du management politico-administratif »³⁷⁰.

Depuis 30 ans, les pouvoirs locaux sont désormais un centre d'intérêt scruté pour des fonctionnaires qui ont une fibre dite technico-politique. Cet espace que les cadres de la fonction publique territoriale partagent avec les maires montre qu'ils sont nombreux à vouloir passer du seul statut de force de proposition dans une collectivité à celui de décideur dans une autre collectivité. Ce phénomène touche toutes les strates des collectivités. On voit des cadres territoriaux rester en fonction dans des collectivités importantes se présenter dans de plus petites communes. Ils ne sont pas toujours à l'initiative mais souvent sollicités par des maires ou

³⁷⁰ LAMARZELLE D. « *Les cadres territoriaux* », éditions Papyrus, 2014. Il est titulaire d'un Doctorat en Sciences de Gestion, il est chargé de cours à l'Université de Bourgogne et membre du Conseil Scientifique d'Europa. Il a été directeur général d'une ville moyenne puis Directeur de Conseil Général. Membre du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale puis membre du Conseil Commun de la Fonction Publique administrateur du CNFPT.

présidents d'EPCI qui ont repéré leur compétence, leur attachement à un territoire rural, leur fiabilité, leur disponibilité.

Redynamiser une collectivité affaiblie, en territoire rural, constitue souvent le vrai défi d'un Directeur général des services. C'est par exemple, le cas du Directeur général de la ville de Cagnes-sur-Mer qui assume la fonction de maire de Beuil (520 habitants dans les Alpes-Maritimes) de 2003 à 2014. « *La collectivité était au bord de la tutelle à son arrivée et perdait ses habitants. A la sortie, la petite commune de montagne avait retrouvé un certain rayonnement* »³⁷¹. Le Président du conseil général en recherche d'un futur maire dans cette commune, dans laquelle se situe son canton, sollicite la candidature du Directeur général des services de la mairie de Cagnes-sur-Mer qui possède des attaches anciennes avec cette commune rurale. Il souhaite l'expertise d'un fonctionnaire expérimenté et méthodique afin de pourvoir à ce mayorat devenu vacant. Personnalité connue du secteur, il possède une résidence sur la commune, ses parents ont vécu au village, la notoriété de sa fonction dans une ville de 50.000 habitants sont autant d'atouts pour ce DGS passionné par la chose publique.

La connaissance des interlocuteurs des services de l'Etat et du fonctionnement d'une commune aide beaucoup. Le carnet d'adresses et l'expérience peuvent servir. Cependant, les relations avec le maire-patron n'est pas toujours simple. Cet écueil disparaît d'autant lorsque l'édile accepte que son DGS possède une fonction élective. C'est pourquoi, le DGS de la commune de Cagnes-sur-Mer se présente aux élections municipales à Beuil aspirant à en devenir le maire.

Dans une interview accordée à la Gazette des communes en 2017, Denys Lamarzelle considère que « *Un quart des élus locaux ont été collaborateurs de cabinet ou agents territoriaux. Parmi ces derniers, environ un à deux sur vingt ont au moins un mandat de conseiller municipal, au nombre desquels de plus en plus de femmes. Dans les petites communes, on vient souvent chercher un agent municipal pour être candidat sur la liste. Il faut le reconnaître, les volontaires ne courent pas les rues. Qu'ils évoluent ensuite vers le mandat de maire n'est pas étonnant [...] Bien des DGS disent avoir souffert de maires qui allaient trop loin dans le mélange des genres. Devenus maires, ils sont lucides et savent jusqu'où aller pour ne pas prendre la place du directeur général. Ces élus sont plus directement opérationnels du fait de leurs connaissances du fonctionnement, des processus financiers, du traitement des dossiers, etc. La période de formation est très*

³⁷¹ <https://www.lagazettedescommunes.com/535291/portrait-robot-le-maire-manager/> [consulté le 5 janvier 2018]

raccourcie. Toute la composante stratégique du monde politico-politicien au sens noble (partis politiques, fonctionnement des instances de partis...) fait plutôt défaut, mais un DG s'adapte rapidement. C'est souvent gagnant-gagnant car les maires ont du mal à se former»³⁷².

Dans cet esprit, nous avons déjà précisé qu'en 2014, dans le département des Alpes-Maritimes, 19,1% des maires sont issus de la fonction publique territoriale soit trente-trois élus.

Les mutations qui concernent l'action publique municipale produisent des effets substantiels sur l'administration territoriale. Outre le personnel, les villes sont obligées à un travail de rationalisation de leur administration voire une mutualisation. Les agents de la fonction publique territoriale doivent s'investir certes dans la gestion administrative, mais aussi s'impliquer dans la conduite de l'action politique municipale par des solutions novatrices sans cesse renouvelées en soutenant les projets municipaux ou intercommunaux et en négociant aux côtés de l'élu et du directeur de cabinet la meilleure formule pour la collectivité territoriale.

Cette forme de « cadre territorial manager » remplace celle des « cadres maison » ayant fait l'ensemble de leur carrière dans la même commune grâce à une succession de promotions internes.

D'autres situations identiques ont été ou sont pratiquées dans le département des Alpes-Maritimes et sur le territoire national.

Au-delà d'une technocratisation de l'action publique, qui serait fondée sur la suprématie des cadres administratifs sur les élus, c'est une autre politisation dite fonctionnelle des cadres les plus élevés de l'administration territoriale qui symbolise l'administration des collectivités avec la décentralisation des années 1982.

Nous établissons dans le paragraphe suivant la politisation fonctionnelle des Directeurs généraux dans les collectivités territoriales, rendue nécessaire par la République décentralisée.

³⁷² <https://www.lagazettedescommunes.com/535291/portrait-robot-le-maire-manager/> [consulté le 5 janvier 2018]

Paragraphe 3 - Une politisation fonctionnelle

Une question écrite d'un sénateur sur les possibles dérives qui assimilent la gestion de la fonction publique territoriale au « *spoils system* » ou « *système des dépouilles* » est posée en ces termes au ministre de l'Intérieur « *le fait qu'à l'issue des élections municipales de 2001 ainsi que des élections cantonales et régionales de 2004, on a assisté à une certaine politisation de la fonction publique territoriale. De nombreux agents ont, en effet, été l'objet de mesures de rétorsion ou même de licenciement. Or, la tradition politique française et les règles générales du droit dissocient très clairement les emplois de cabinet qui sont des emplois politiques et les autres emplois qui eux, devraient être indépendants de la tendance politique des élus majoritaires au sein de la collectivité territoriale en cause* »³⁷³.

A cette interrogation, le ministre de l'Intérieur précise « *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales autorise leurs exécutifs, maires, présidents de conseils généraux, régionaux et d'établissements publics locaux, à recruter des agents dans le cadre de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de ses décrets d'application, sous le contrôle souverain des juridictions administratives. Des dispositions spécifiques s'appliquent à certaines catégories d'agents. Les collaborateurs de cabinet des autorités locales occupent des emplois non permanents et sont librement recrutés par celles-ci. Le premier alinéa de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dispose : "L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin librement à leurs fonctions. » De plus, aux termes de l'article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, « les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté". Des dispositions spécifiques sont également applicables aux emplois fonctionnels de direction qui relèvent de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. A ce titre, les autorités territoriales précitées peuvent recruter et mettre fin aux fonctions de ces agents selon des procédures encadrées garantissant les droits du fonctionnaire. Ainsi, la décision de fin de fonctions sur un emploi de direction pourvu en application de l'article 53 précité ne peut intervenir qu'après un délai de six mois suivant soit la nomination dans l'emploi, soit la*

³⁷³ Question écrite n° 25063 de Monsieur Jean-Louis Masson, sénateur de Moselle, publiée dans le Journal Officiel, Sénat du 02/11/2006 - page 2749

désignation de l'autorité territoriale par l'organe délibérant. Elle doit être précédée d'un entretien préalable ainsi que de l'information de l'assemblée délibérante et du CNFPT. Par ailleurs, la décision doit être motivée et, si la décision constitue une mesure prise en considération de la personne, l'intéressé doit être invité à prendre connaissance de son dossier. Enfin, le fonctionnaire détaché sur un emploi de direction d'une collectivité territoriale et déchargé de ses fonctions dispose de plusieurs garanties. La première possibilité prévue par le législateur est la réintégration de l'agent dans un emploi vacant correspondant à son grade au sein de sa collectivité d'origine. Faute d'emploi vacant, le fonctionnaire concerné dispose d'un choix, qu'il lui appartient de formuler auprès de la collectivité dans laquelle il occupait l'emploi fonctionnel, entre le reclassement, le congé spécial ou le licenciement assorti d'une indemnité. Ces différentes dispositions sont de nature à concilier à la fois la nécessaire protection des agents concernés ainsi que le bon fonctionnement des collectivités locales. Les services de l'Etat veillent au respect de ces dispositions par les exécutifs locaux »³⁷⁴.

La situation contextuelle de la politisation fonctionnelle est posée et condensée dans les propos de Jean-René Moreau, président de l'Observatoire social territorial « *le cadre dirigeant, quand il est recruté pour exercer un poste de directeur général, est aussi lui-même confronté à un choix politique, à l'instar de son élu qui recrute généralement des managers du même bord politique* »³⁷⁵.

L'autonomie des cadres de la Fonction Publique Territoriale a été l'un des axes de discussions laborieux lors de la décentralisation territoriale de 1982 et du statut de la fonction publique territoriale. « *Le premier souci des élus, dans leur immense majorité transcendant les clivages partisans, était de disposer de fonctionnaires à eux, qui ne pourraient invoquer leur indépendance statutaire pour revendiquer par rapport aux directives des autorités territoriales la continuité d'une politique administrative, voire une marge d'autonomie dans le choix des modalités de mise en œuvre* »³⁷⁶.

³⁷⁴ Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, publiée dans le Journal Officiel, Sénat du 25/01/2007 - page 189

³⁷⁵ MOREAU J.-R., président de l'OST, interrogé par Clarisse Jay journaliste spécialiste des questions de la fonction publique pour l'Observatoire social territorial, le 7 janvier 2017.

³⁷⁶ SCHRAMECK O. « *La fonction publique territoriale* », Dalloz, 1995, p. 16

Olivier Schrameck n'hésite pas évoquer une « *conception clientéliste de la fonction publique, (...) fortement ancrée dans les mœurs locales* »³⁷⁷.

De même, Denys Lamarzelle explique que « *la relation élu/fonctionnaire est la pierre angulaire de l'organisation interne des collectivités locales [...] Ceux qui ont le pouvoir de décision (les élus) ont besoin de l'expertise des fonctionnaires, ceux qui possèdent l'expertise (les fonctionnaires) n'ont pas le pouvoir de décision. Ce qui amène forcément ces deux acteurs à œuvrer ensemble, (...) d'où le fait qu'on peut parler de co-production de l'action publique locale* »³⁷⁸. De cette réglementation peut naître une forme de « *tendance à une confusion de l'administration et du politique* »³⁷⁹.

La position de coproducteur des politiques³⁸⁰ des élites administratives les entraîne dans le jeu politique. Cette interdépendance valorise la situation des directeurs généraux des services et crée une dépendance au politique liée au régime statutaire des cadres de la FPT en vertu des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui les placent en situation de détachement sur un emploi fonctionnel.

Il semble également certain que le cumul des mandats confère aux cadres qu'ils soient collaborateurs de cabinet ou directeurs généraux des services une délégation de pouvoir significative. Les fiscalités locales ont pâti de dépenses induites par les transferts de charge : notons qu'un million de postes de fonctionnaires ont été créés par les intercommunalités alors que l'Etat réduisait, dans le même temps, ses effectifs.

Cette « *zone d'interférence* »³⁸¹, selon les termes utilisés par Rémy Le Saout, entre politique et administratif s'est développée avec les lois de décentralisation et s'est accélérée, ces dernières années, avec l'intercommunalité car les organigrammes des collectivités se resserrent et se

³⁷⁷ Ibidem

³⁷⁸ LAMARZELLE D., « *La face cachée de la territoriale* », Éd. Papyrus, 2005, p. 72-73

³⁷⁹ CAILLOSSE J., « *Le partage administration/politique : un impensé des doctrines de la séparation des pouvoirs ?* », in *La séparation entre administration et politique en droits français et étrangers*, Mbongo P. dir., Berger-Levrault, 2014, p 43.

³⁸⁰ ROUBIEU O., « *Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes* », in V. Dubois, D. Dulong (dir.), *La question technocratique*. PUS, Strasbourg, 1999.

³⁸¹ 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*, vol. 25, no. 3, 2013, pp. 39-45.

mutualisent. Pour le politologue Stéphane Cadiou « *Les directeurs généraux des services ont un rôle d'arrangeur qui leur confère une liberté relative vis-à-vis des élus. Ils négocient les transferts de compétences et les problématiques de personnel afférentes* »³⁸².

L'effacement progressif du clivage gauche-droite autorise une plus grande liberté dans les relations entre l'administration et les élus. Le métier de Directeur général des services est un emploi à la discrétion des élus « *au sens où sa mission consiste à anticiper les risques et à participer aux choix d'action* »³⁸³ selon Stéphane Cadiou, maître de conférences à l'université de Saint-Etienne. Il constate qu'« *avec les élus, les passerelles sont nombreuses. A Nice, l'adjoint au maire chargé de l'éducation Lauriano Alzinheirinha vient de quitter ses fonctions pour devenir directeur général des services de la ville de la métropole. Pierre-Paul Leonelli, l'adjoint au maire chargé de la propreté, est, quant à lui, cadre territorial de métier* »³⁸⁴. La fin du cumul parlementaire-maire n'a pas diminué l'influence des directeurs de cabinet et des directeurs généraux des services car les maires ont eu à reporter leur présence dans les EPCI dont les compétences se sont développées.

A la suite du scrutin de 2008, parmi les maires de plus de 10.000 habitants, nous recensons 6 édiles membre de l'une des fonctions publiques. En 2014, cette proportion est de 8 soit une progression de 33% qui montre une fonctionnarisation qui paraît relative mais qui constitue un vrai mouvement. Au moment où nous rendons les conclusions de nos travaux, l'évolution suite au scrutin de 2020 n'a pas été formellement analysée. Cependant, à la lecture des résultats, nous pouvons garantir que les proportions restent identiques, toutes choses étant égales par ailleurs.

Conclusion chapitre 2

Malgré le pari de la décentralisation qui devait renouveler le personnel politique, les élus se sont protégés des nouveaux entrants : les partis politiques, quels qu'ils soient, instituent des barrières à l'entrée du marché politique aux moyens du financement de la vie politique, du cumul des mandats, des passerelles entre les institutions territoriales et des emplois de cabinet ou d'administration

³⁸² CADIOU S., « *Le DGS exerce un emploi politique* », La Gazette des communes, interview réalisée par Forray J-B., publiée le 21 septembre 2017.

³⁸³ Ibidem

³⁸⁴ Opt. Cité. P.281

qu'ils annihilent les candidatures alternatives. L'offre politique reste saisie en son cercle. Elle est autant protégée par les membres de cabinet que par les directeurs de l'administration. Ainsi, elle tend à scléroser la vitalité démocratique.

Cette situation participe de la déconnexion des responsables politiques avec la réalité de la vie. Elle se manifeste fortement en 2018 par une incapacité constante à sentir les colères citoyennes et les intolérances sociales. A chaque mouvement national comme celui des « *gilets jaunes* » ou de « *nuit debout* » pour ne citer que les deux derniers les plus marquants, la première réaction est de « *faire un chèque* » dont le financement n'est, d'ailleurs, pas toujours assuré.

La décentralisation n'a pas rempli ses espoirs de lutter contre cette fracture au sein de la démocratie de proximité, ne serait-ce qu'en permettant les allers-retours entre l'activité professionnelle et les mandats. Les obstacles restent réels : pour un indépendant, c'est perdre sa clientèle ; pour un salarié, c'est réduire les possibilités d'avancements de carrière et risquer un déclassement. Ainsi, les seuls candidats qui restent protégés, sont les fonctionnaires. La fonctionnarisation de la vie politique s'est constituée et perpétuer.

Si les fonctionnaires représentent moins de 10% de la population, ils sont près de 34% à siéger à l'Assemblée nationale. Dans les Alpes-Maritimes, nous observons une stabilité temporelle et géographique. En effet, nous recensons un député issu de la fonction publique dans la même circonscription (6^{ème}) sous les XIII et XIV législatures, soit 16%. Devant ce constat, le sujet de la fonctionnarisation de la vie politique est posé. Issus des recrutements élitistes des collectivités comme de l'État, les fonctionnaires sont les *insiders* du système politique, lequel accorde un poids énorme à l'administration.

C'est ainsi que le discours « *anti-professionnalisation* » de la politique peut paraître, contreproductif et dangereux car il faut reconnaître que l'exercice des responsabilités gouvernementales ou tout simplement municipales implique l'acquisition de compétences spécifiques. Les gouvernements successifs d'Edouard Philippe ont démontré qu'une in-expérimentation politique des responsabilités fragilise l'exercice des réactions politiques. Par la même, la rotation des élus imposée par la loi peut alors consister à renforcer le pouvoir des technocrates. La critique des élus professionnels donne l'occasion de renforcer l'appropriation des fonctionnaires d'Etat ou territoriaux sur la démocratie française. Au-delà de la professionnalisation

des élus, comment garantir le renouvellement politique face à la fonctionnarisation de la vie démocratique et du recrutement endogame des élites ?

L'idée sous-jacente de cette analyse a une autre incidence, selon laquelle il n'y aurait pas plusieurs façons de faire fonctionner une collectivité territoriale mais, au contraire une uniformisation de gestion. C'est admettre alors le faible impact des élections.

Conclusion de la première partie :
La pérennité des élus et le verrouillage des entourages détournent
le citoyen de la politique.

Fondée sur une enquête ethnographique, notre recherche interroge la notion de l'entre-soi politique local des élus à travers le prisme des conditions d'accès aux mandats locaux en s'intéressant à un département qui fait figure de bastion de la droite et dont la légitimité des élus se fonde sur une proximité forte auprès de l'électorat. Notre analyse a mobilisé le cas de plusieurs personnalités locales institutionnalisées dans la vie départementale en s'intéressant en particulier aux mobilisations électorales locales depuis 1983.

Nous avons alors constaté que la décentralisation n'a pas modifié le rapport des entourages à l'action publique et par voie de fait au comportement électoral des citoyens. Nous pourrions même considérer, aux vues des études de cas détaillées dans le titre premier de notre thèse, qu'elle a amplifié la rupture entre le réel et la bulle politique en raison de l'institutionnalisation des modes d'actions des entourages des élus qu'il s'agisse de leur recrutement, de leur trajectoire, de leurs parcours sociopolitiques.

L'enquête publiée par l'institut Montaigne, en février 2019, confirme une part de cette analyse. En effet, elle précise, tout d'abord que *« c'est du bout des lèvres qu'une courte majorité relative de Français prête à leurs élus le pouvoir de changer le monde dans lequel ils vivent : 52% pour leur maire, 49% pour le Président de la République, 44% pour le Président de leur région et 39% pour leur député. L'action des partis politiques (31%) et syndicats de salariés (33%) n'apparaît plus efficace qu'à un Français sur trois »*³⁸⁵. Mais, elle précise également la fragilité croissante des citoyens à l'endroit des maires en complétant son étude par ce constat *« A ce soupçon d'impuissance s'ajoute une crise de la confiance, plus profonde encore : moins d'un Français sur cinq déclare aujourd'hui faire confiance à ses élus (à l'exception de « son maire » 41%) et aux corps intermédiaires »*. Le baromètre de la confiance politique³⁸⁶ du Cevipof notait, dix années

³⁸⁵ SANSANES B., Président d'ELABE, BEDEAU L., Associée ELABE, Cautrès B., Chercheur CNRS et au CEVIPOF, VOTIELLO T., Chef de projet ELABE, THIBAUT V., Chargé d'études senior ELABE, *« La France en morceaux »*, Baromètre des Territoires, Institut Montaigne, février 2019.

³⁸⁶ Enquête Opinionway pour Science Po - Baromètre de la confiance politique vague 1 à 10

plutôt, un niveau de confiance envers le maire de 65 % ! Or, entre 2009 et 2019, nombre de lois ont été votées tendant à rapprocher toujours l'élu local du citoyen sans pour autant créer ce sentiment de synergie censé avoir été impulsé par le mouvement de décentralisation initié en 1982. La responsabilité de la gauche en engageant en 1982, l'Acte I de la décentralisation sur une voie d'apparence de proximité a échoué et les nombreuses lois postérieures ont suivi la même tendance sans pour autant être au service de la démocratie de proximité. Au contraire, l'ensemble de ces réformes subséquentes à 1982 est ressenti comme l'organisation d'un système institutionnel destiné avant tout à consolider un pouvoir quasi « adultérin » qui échappe à l'électeur et qui replace au centre du débat la notion de l'entre-soi.

L'installation des élus, dans la durée, a été fréquemment l'objet de critiques et de caricatures pour dénoncer la fuite des électeurs vers l'absentéisme vers les extrêmes ou les votes disruptifs. Le refuge vers les populismes marque également cette période ouverte à l'occasion de nombreuses étapes législatives initiées par les lois de décentralisation de 1982 et suivantes. De même, il est incontestable que l'assiduité des élus est un élément factuel au cœur de la démocratie de proximité qui caractérise les collectivités territoriales et principalement les maires.

Certains défendent que les maires assoient leur légitimité par leurs *outputs* – les résultats et l'efficacité de leurs politiques publiques – plus que par les *inputs* – le relais de demandes des administrés à caractère social et ainsi d'un socle de clientélisme³⁸⁷. Les édiles seraient donc enclins à privilégier les activités de politiques urbaines et à défendre les intérêts locaux stricto-sensu. C'est ainsi que la volonté de privilégier les modes d'action publique serait désormais l'élément majeur de la légitimité politique. Cette standardisation qui dépolitise l'initiative publique dévitalise la démocratie en général sans épargner la démocratie de proximité malgré la décentralisation. Nous remarquons que les institutions communales et les intercommunalités sont devenues des lieux d'impulsion du changement sociopolitique même si la désaffection de l'électorat y est toujours moins forte qu'au niveau national.

Le pari de la décentralisation et celui de la territorialisation sont devenus une source de pouvoir pour assurer une position de domination politique et territoriale. Nous avons démontré que la décentralisation n'est pas une source de renouvellement du personnel politique. Seules les lois

³⁸⁷ PINSON G., « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, vol. 71, Paris, 2007

contraignantes ont provoqué l'arrivée de nouveaux élus (lois sur la parité, sur le non-cumul des mandats) : le sujet du renouvellement du personnel politique est souvent évoqué comme pouvant être une renaissance démocratique. Or, l'hypothèse de départ de notre thèse confirme que la décentralisation n'a pas réussi à dépasser le rempart que les responsables politiques ont dressé pour se protéger de tous nouveaux arrivants issus d'un exercice démocratique et hors du jeu politique. Elle a facilité l'implantation territoriale (communes, cantons, régions) autorisant les transferts de mandats entre eux. Les allers-retours entre les mandats ont facilité le maintien de cet « horsolisme »³⁸⁸ blâmé par la ministre, Michèle Delaunay. De ce fait les mêmes élus restent installés, dans la durée et sur un même territoire. L'élection d'Emmanuel Macron a mis en tension les édiles avec son projet de renforcer la limitation des mandats dans le temps alors qu'ils sont déjà contraints dans l'espace. Toutes les associations d'élus³⁸⁹ se sont mobilisées pour une meilleure reconnaissance de leurs membres et pour un exercice calculé des mandats bien plus, d'ailleurs, que pour davantage de compétences. Christian Estrosi, Maire de Nice, a fondé sur cette base en 2017, un parti politique dont il est le délégué général, La France Audacieuse « *Le mouvement de la France audacieuse est née du rassemblement des maires portant le même constat sur l'état de notre pays : les territoires sont la pierre angulaire des réformes dont notre pays a besoin et doivent être entendus nationalement* »³⁹⁰. Parmi les dix engagements de ce mouvement politique pour bâtir « *une véritable politique des territoires* »³⁹¹ nous pouvons lire « *Plus que jamais, nous pensons qu'il est nécessaire de conforter les élus locaux, dont le rôle premier est de ramener les appareils politiques nationaux à la réalité vécue sur le terrain, à la vie quotidienne dont nous sommes les témoins et acteurs permanents* »³⁹². Il en est de même avec la création des associations France Urbaine et villes de France qui viennent suppléer ou renforcer l'association des maires de France et l'association des maires ruraux de France.

³⁸⁸ Voir définition donnée P. 48

³⁸⁹ Assemblée des communautés de France (AdCF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France (AMF), France urbaine (Association de l'AMGVF et l'ACUF), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association nationale des élus du littoral (ANEL), Association nationale des élus de la montagne (ANEM), Association des petites villes de France (APVF), Association des régions de France (ARF), Villes de France

³⁹⁰ <https://www.la-france-audacieuse.fr/elus> [consulté le 25 avril 2019]

³⁹¹ Les dix engagements de La France Audacieuse pour bâtir une véritable République des territoires, août 2008

³⁹² Opt. Cit. P286

Imposée comme une valeur incontournable, à gauche comme à droite, la décentralisation de 1982 a trébuché sur une insuffisance : l'isolement des édiles dans un entre-soi politique local qui entame la confiance envers le personnel politique et qui touche désormais les maires pourtant reconnus comme les plus proches de l'action politique et, encore les mieux appréciés par les citoyens malgré une chute importante de confiance et de notoriété.

Nous avons démontré de manière empirique que la longévité en politique est tout aussi élevée pour les mandats locaux que pour les mandats nationaux. De même, nous avons exposé que la pérennisation des élus locaux est souvent justifiée par l'aboutissement de projets retardés par la lenteur des procédures administratives qui imposeraient la tentation à la candidature. L'expérience et la puissance des relais que les élus ont acquis durant leurs mandats sont leur force et assurent tant leur poids politique que leur influence en termes de bilan des politiques publiques. *« Le personnel politique français, national ou local, est marqué par une forte professionnalisation qui explique la fermeté de son recrutement social. Le mode de scrutin ou la nature des enjeux politiques ne changent rien à l'affaire. Cette tendance oligarchique de la vie politique s'est affirmée sur le temps long de la V République, contredisant les espoirs placés dans la décentralisation ou la parité pour ouvrir la vie démocratique. Les élections de 2017 ont apporté un rajeunissement et une féminisation de l'Assemblée nationale mais en renforçant la sélection sociale des députés »*³⁹³.

En miroir, la décentralisation a produit des élus qui se sont réfugiés dans le long terme grâce à leur connaissance du territoire et ses composantes. L'interdépendance née avec les entourages se combine alors avec une stratégie de l'omniprésence. A l'inverse, le mode de gestion entrepreneurial, induit en raison des transferts de compétences, n'a pas amélioré la démocratie de proximité au motif de la nécessaire expérience que ne possèdent ni les plus jeunes ni les indépendants au système interne de la scène politique.

En quoi, les pratiques des entourages des élus tendent à limiter la confiance des citoyens envers leurs élus ?

La technocratie les aurait-elle enfermés dans « *un monde de palais qui isole et éloigne de la réalité* »³⁹⁴ ?

³⁹³ ROUBAN L., « *La démocratie représentative est-elle en danger ?* », la documentation française, Paris, 2018

³⁹⁴ Op. Cit. 287

La décentralisation a multiplié le nombre de positions électives. Au niveau local, la création des conseils régionaux et le développement des intercommunalités (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes, syndicat d'agglomération nouvelle, syndicats de communes, syndicats mixtes, pôle métropolitain, etc.) ont induit une augmentation du nombre de mandats et une nouvelle division du travail politique comme l'explique Éric Phélippeau³⁹⁵. Ce système a lui-même provoqué, depuis la décennie 1980, une croissance du nombre des collaborateurs d'élus. Nous avons mesuré, dans le titre premier de notre recherche, combien les activités politiques sont construites autour des personnels recrutés et rétribués pour assister les élus dans l'exercice de leurs fonctions.

Les lois de décentralisation ont installé définitivement ces positions dominantes³⁹⁶ sur le plan local, institutionnalisant les équipes de collaborateurs d'élus autour des fonctions électives pour reprendre les travaux de Guillaume Courty « *collaborateur ou assistant parlementaire, directeur et chef de cabinet d'exécutifs locaux, chargé de mission, conseiller technique, secrétaire* »³⁹⁷. Un véritable marché des emplois du travail politique auprès des élus locaux s'est organisé. Près de 7500 collaborateurs de cabinet rémunérés sur les budgets des collectivités territoriales étaient recensés à la fin des années 2000, selon cet auteur. De plus, à leurs côtés les fonctionnaires de la fonction publique territoriale tels que les directeurs généraux des services, les secrétaires de mairie ont pu contribuer à renforcer la concentration des pouvoirs des maires ou des présidents d'exécutifs. Le fonctionnement est similaire dans les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes. Le pouvoir des décideurs et des donneurs d'ordres est concentré aux mains du directeur de cabinet et/ou du directeur des services, devenus à eux-seuls, les seules portes d'entrées pour aborder le maire ou le président de leur instances comme l'explique les travaux de Gardon et Verdier³⁹⁸.

³⁹⁵ PHELIPPEAU E., « *La formalisation du rôle d'assistant* », dans Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard, Paris, 2005, p. 63-80.

³⁹⁶ LE LIDEC P., « *La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de l'acte II* », *Politiques et management public*, vol. 23 (3), Paris, 2005, p. 101-125.

³⁹⁷ COURTY G., « *A la découverte du travail de collaboration politique* » dans Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard, Paris, 2005.

³⁹⁸ GARDON S. et VERDIER E., « *Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en région* », *Formation emploi*, n°121, 2013, p. 61-82.

La bulle qui enferme les élus dans leurs stratégies de pouvoir et de conquête d'autres mandats les bloquent dans le quotidien des réunions. Cet enfermement dans ce carcan politico-administratif a un effet négatif sur le ressenti du corps électoral qui ne peut plus aborder directement l' élu. Cette situation crée une distanciation avec l'électorat qui comprend très vite que le temps de la campagne électorale n'est plus le temps de la gestion de ses préoccupations. Le difficile accès aux élus est devenu l'une des raisons de la perte de confiance citoyenne alors que la décentralisation promettait de renforcer ce lien démocratique nécessaire à une conduite ordonnée de l'action politique. Ces collaborateurs plus nombreux, depuis la décennie 1980, organisent, encadrent et coordonnent l'activité des services et celles des élus. Tout est question de dosage et de d'anticipation !

Outre les collaborateurs politiques dont la fonction justifie les moyens, les directeurs généraux des services des collectivités territoriales bien que salariés de la collectivité et non des élus directement sont statutairement dépendants du pouvoir politique à l'image de la pratique du *spoils system*. Cette limite mal arbitrée de la frontière entre « *politique* » et « *administration* » peut être une source d'enfermement d'autant que nombre d'entre eux sont parallèlement élus locaux dans des communes rurales ; ce qui accroît d'autant leur dépendance et leur nécessité de protéger l'exécutif.

Nos recherches montrent comment le passage par une entreprise³⁹⁹ politique de cabinet, devient un « accélérateur de carrière » dans le cadre d'un métier politique ou électif. Les faits ont été démontrés au plan national et en des termes identiques auprès de notre terrain d'enquête.

L'analyse de Daniel Gaxie démontre que les dirigeants politiques occupent souvent un poste de collaborateurs avant d'être élu et exercent une activité politique quasi-exclusive. Ils « *sont et ont toujours été des professionnels de la politique* »⁴⁰⁰. Nous avons pu établir, sur la base d'une réalité tangible cette spécificité de l'accès direct au champ politique à côté de celle partisane ou militante qui « *gravissent progressivement tous les échelons de la hiérarchie interne* »⁴⁰¹. Ce cursus a été identifié auprès des élites de notre strate d'études pour au moins 60% d'entre eux qui débutent

³⁹⁹ Nous employons le terme « entreprise » car la gestion d'un cabinet politique se rapproche de la gestion entrepreneuriale d'un groupe en ceintant et disponibilité, réactivité et volonté politique affirmées.

⁴⁰⁰ GAXIE D., « *Questionner la représentation politique* », *Savoir/Agir*, n°31, 2015, p. 17-24.

⁴⁰¹ GAXIE D., « *La démocratie représentative* », Montchrestien, Paris, 2000, p. 78.

auprès des Jeunesses socialistes (comme Patrick Allemand, Marc Daunis...), des jeunes RPR (à l'image de Marine Brenier, Éric Ciotti, Christian Estrosi, Lionnel Luca, Jérôme Viaud,...), des militants écologistes (André Aschiéri, ...) et se conclut comme le souligne Lucie Bargel⁴⁰² par un poste de collaborateurs d'élu, avant un mandat électoral rémunérateur. Comme ensuite imaginer que le comportement du collaborateur politique ou administratif soit différent de celui de l'élu qu'il devient ensuite. Comment faire abstraction de cet entre-soi qui l'a porté là où il est arrivé et de pratiques calculées pour s'enraciner et conquérir d'autres mandats ?

L'approche ethnographique de l'entre-soi politique local, en science politique permet d'étudier, sur la durée, les différents groupes. Il y a le groupe de ceux qui *vivent de et pour la politique* et le groupe de ceux qui, plus souvent de passage *vivent pour la politique*. Ce paradoxe constitue la trame de l'espace politique souvent transpartisan qui génère l'insertion durable dans le métier d'élu local. Cependant, le présidentialisme municipal et l'affirmation du notable local ont orienté la réflexion sur les édiles qui forment une population politique avec ses propres règles et coutumes. La démocratie de proximité souffre d'application de normes qui vont jusqu'à contraindre les élus à maintenir leur mandarinat faute d'un statut précis en vue d'un retour à une activité professionnelle privée. La loi⁴⁰³ a fixé l'indemnisation des élus en fonction du seuil démographique, signe de la fin d'une opacité et d'une injustice selon le sénateur Jacques Thyraud. Les revalorisations successives n'ont pas amélioré la réputation des élus qui proposent à leur assemblée respective le vote des taux des indemnités. La théorie du « *more to less* » expliquée par Didier Demazière et Rémy Le Saout justifie la nécessaire valorisation des indemnités qui attise la réactivité des élus d'opposition jetant, par la même, l'opprobre sur un métier qui ne dit pas son nom et une accumulation vite condamnée par l'opinion qui y voit un enrichissement financé par l'impôt. Seul le renoncement des indemnités qui se pratique mais de manière très marginale, devient ce diplôme de bonne conduite et d'honneur pour un bénévolat exceptionnel. Ce système de la « *paying politicians sociology* », défendue par Didier Demazière et Rémy Le Saout rend le mandat unique précaire et encourage le cumul en vue d'une accumulation des indemnités pour vivre économiquement. Le retour dans l'espace politique professionnel, maintenu pour les fonctionnaires et la sortie de l'espace politique sont plus difficiles à gérer pour beaucoup d'où la volonté de vouloir se maintenir car « la vie post politique » ne s'organise pas aisément dans la

⁴⁰² BARGEL L., « *Jeunes socialistes, jeunes UMP : lieux et processus de socialisation politique* », Dalloz, Paris, 2009.

⁴⁰³ Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

reprise d'une ancienne profession. Elle signifie souvent une perte de rémunération dans l'hypothèse que nous avons retenue d'une dimension processuelle de l'indemnité des élus liée au calendrier électoral.

L'un des enjeux du rôle des élus est de rapprocher le citoyen des décisions du quotidien sans se couper du dialogue avec la population tout en gardant le cap sur des engagements programmatiques. Or, il est tout aussi majeur de faire en sorte que la population trouve la possibilité de concerter avec les élus et d'exprimer ses vues au pouvoir local.

Cette combinaison n'est-elle pas la base de notre droit public constitutionnel confirmé par le principe premier de la République « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* »⁴⁰⁴ ?

Dans cette première partie, nous avons vérifié le fonctionnement des élites politiques et administratives confirmant notre hypothèse de départ d'une politique au service du politique. Nous allons désormais examiner comment cette politique a conduit le citoyen à délaisser la politique. Pour cela nous développerons deux thèmes : le premier constituera à étudier comment le citoyen est privé de choix au moyen de la standardisation de la politique et du plafond de verre. Le second pourquoi il est privé d'influence avec la croissance de l'abstention et l'omnipotence de Bruxelles.

⁴⁰⁴ Termes du discours du président des Etats-Unis d'Amérique, Abraham Lincoln, prononcé le 19 novembre 1863 à Gettysburg, repris dans l'article 2 de la constitution française du 27 octobre 1946 et celle du 4 octobre 1958.

DEUXIEME PARTIE

UNE POLITIQUE DELAISSEE PAR LES CITOYENS

La crise de la démocratie représentative s'accompagne d'une crise analogue vécue par les partis politiques. La participation des citoyens à la vie politique s'organise, depuis ces dernières décennies, sans les partis politiques lesquels ont réduit le débat d'idées aux uniques jeux de pouvoirs internes et personnels se limitant, au mieux, à délivrer des investitures. Nous avons traité de ce thème dans la première partie de notre thèse. L'appauvrissement du militantisme se mesure par un nombre d'adhérents et de militants qui atteint des niveaux historiquement bas.

De même, la rétraction des réseaux des partis et des élus avec les corps intermédiaires que constituent les syndicats, le milieu associatif incluant les institutions de conseil comme le CESE et la société civile en vue d'un objectif commun, s'est opérée au profit des réseaux citoyens multiformes qui ne se contentent plus de voter aux élections mais s'installent dans le débat producteur d'idées entre deux élections et durant une campagne officielle.

L'atténuation des clivages droite-gauche qui a toujours structuré le débat électoral a conduit à une convergence des politiques publiques menées. Le milieu des années 1980 constitue un tournant majeur du mécanisme.

Il n'est qu'à observer la part des voix des suffrages exprimés à l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle pour les candidats officiels du PCF, du PS, du RPR/UMP/Les Républicains, de l'UDF pour constater l'étiage très faible aujourd'hui : elle passe de 88% en 1981 à 46% en 2017.

De même, la stabilité du vote pour son parti favori, baisse constamment depuis 1981. Si 75% des français se déclaraient fidèles à leur parti politique en 1981, ils sont aujourd'hui moins de 50%.

Le clivage droite/gauche a structuré la vie politique française durant plus des décennies. Or, aujourd'hui, les enquêtes d'opinion montrent que deux tiers des Français pensent que cette différenciation n'a plus de sens⁴⁰⁵. L'élection présidentielle de 2017 constitue une preuve réelle de rupture dans l'histoire de la République. L'élection d'un homme qui se veut « *en même temps* »

⁴⁰⁵ 3 % des Français pensent que les notions de droite et de gauche ne veulent plus rien dire aujourd'hui, avec une progression de 10 points par rapport à 2011. 65 % disent n'avoir confiance ni dans la droite ni dans la gauche pour gouverner le pays. 87 % des Français ne font pas ou ne font pas trop confiance aux partis politiques. 1,5 % des Français sont adhérents d'un parti politique. C'est le plus faible chiffre en l'Europe. Source : Cevipof, Baromètre de la confiance politique 2015 et 2016.

de droite et de gauche aux dépens des candidats des formations politiques traditionnelles de gouvernement apparaît comme une conséquence de l'obsolescence du clivage que la bipolarisation du système partisan a instituée.

Pour autant, le politiste Maurice Duverger rappelle que « *toute politique implique un choix entre deux types de solutions : les solutions intermédiaires se rattachent à l'une ou l'autre. Cela revient à dire que le centre n'existe pas en politique*⁴⁰⁶ ».

Depuis 1981, les deux grands partis de la droite (l'UDF puis le Modem, le RPR rénové avec l'UMP devenu LR) et de la gauche, plurielle par nature, ont subi des tensions internes inclusives que les primaires imaginées à gauche en 2007 et à droite en 2017, ont fortement attisées.

Nous observons une sorte d'autodestruction continue et par le haut de la pyramide, des partis politiques. Autodestruction que les responsables n'ont su dominer congestionné dans leurs querelles d'individualité sans savoir gérer les courants de pensées divergents mais complémentaires : « *Le poisson pourrit par la tête* » nous rappelle un proverbe chinois.

Le quinquennat de François Hollande a contribué à la destruction du PS. La primaire chez LR a affiché plusieurs courants qui ont favorisé la division moins en termes d'idées qu'en termes d'individus.

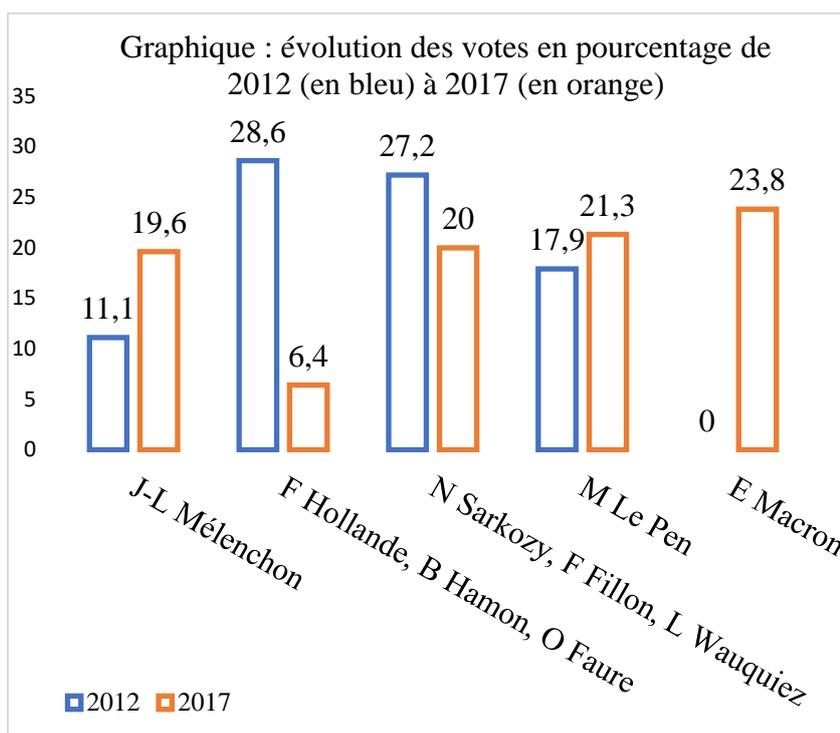
Les partis traditionnels qui se distribuaient le pouvoir depuis 1981 sont donc menacés. Le premier tour de la présidentielle de 2017 est révélateur de cette évolution de l'électorat. Il indique des séquences tendancielle lourdes indiquant de la fin d'un cycle, celui de la domination de deux partis traditionnels de gouvernement qui ont marqué le clivage gauche-droite depuis le début de la V République.

Néanmoins, nous pouvons nous demander si le clivage gauche/droite traditionnel ne mute pas vers une notion de classe tant l'ajustement entre le vote et les conditions sociales des électeurs semblent coïncider comme l'ont montré les « Gilets jaunes ».

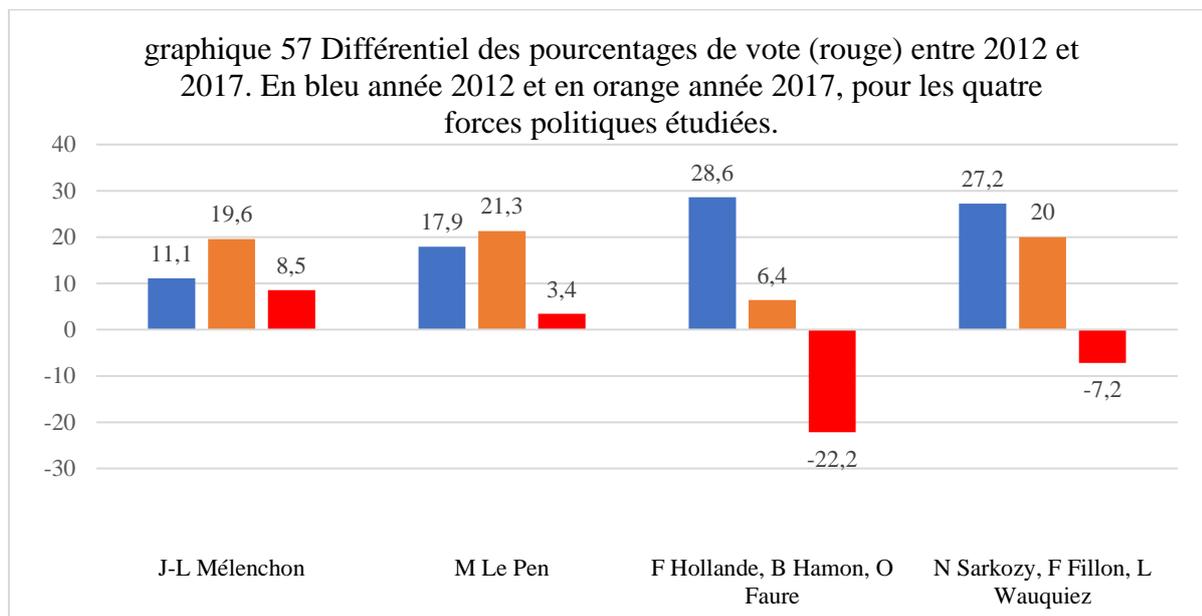
⁴⁰⁶ DUVERGER M., « *Les partis politiques* », Armand Colin, 1951

Pour concrétiser les statistiques électorales, nous avons schématisé les résultats obtenus par les forces politiques, en trois tableaux distincts.

Le premier tableau, ci-dessous, a la vocation de fixer l'évolution des votes en faveur des leaders des partis politiques au premier tour de l'élection présidentielle de 2012 et de 2017. Il montre l'effondrement, en cinq ans, des deux partis politiques traditionnels de la droite et de la gauche. Il illustre, par ailleurs, la poussée très forte en faveur de trois forces politiques contestataires d'un système (la France Insoumise, le Front National et La République En Marche).



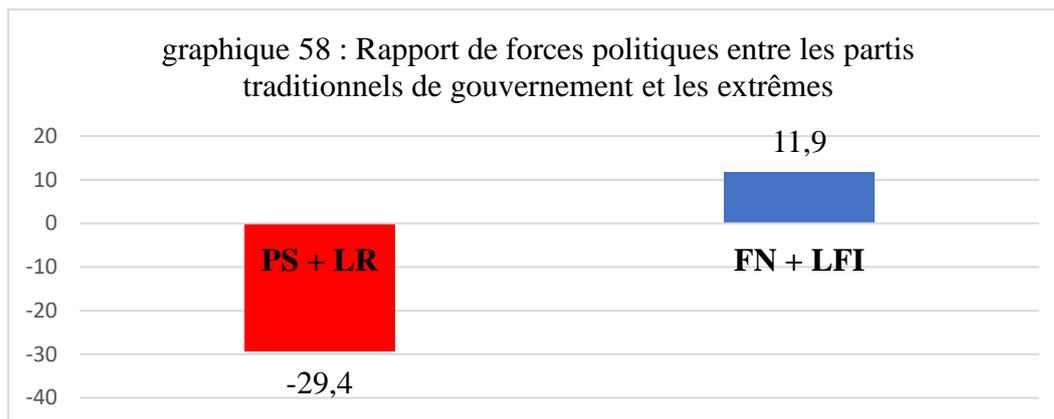
Le second tableau, ci-dessous, explique que les partis de droite et de gauche sont les grands vaincus du scrutin présidentiel de 2017, accélérateur majeur après la première alerte lors de la présidentielle de 2002. Seuls le Front National et La France Insoumise gagnent en pourcentage de vote entre les scrutins de 2012 et 2017.



Au regard de cette analyse statistique au moyen de ce différentiel des votes entre les partis traditionnels, les partis de la gauche et ceux de la droite extrême, la crise des partis politiques usuels est visible. La gauche absente au second tour de l'élection présidentielle de 2002 perd 22,2 points entre 2012 et 2017. La droite abandonne 7,2 points ; ce qui suffit pour qu'elle soit éliminée au second tour de la présidentielle de 2017.

Les deux partis extrêmes progressent gagnent 11,9 points. Le candidat hors parti conquiert ainsi une grande partie de tous les électors traditionnels de la gauche et de la droite, bénéficiant, en outre, d'un taux d'abstention en hausse de +1,71% (22,23% en 2017 contre 20,52% en 2012).

Ces éléments ainsi dénombrés se résument dans le dernier graphique ci-dessous qui montrent deux rapports de force inversés des partis politiques. Au moment de l'élection présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron n'a pas encore fondé son parti politique mais assis son socle électoral sur une simple démarche participative numérique.



La démocratie requiert une certitude : donner la possibilité au citoyen de changer les choses au moyen des urnes. Ce fût le message du candidat hors parti, Emmanuel Macron. L'analyse politique de l'électorat démontre son impatience à élire un candidat susceptible de changer le cours des événements rappelant cette construction mémorielle de l'homme politique providentiel comme Napoléon ou De Gaulle (la commémoration de bicentenaire de la mort de Napoléon par le Président de la République E. Macron en 2021 est-elle une pure coïncidence ?). Pour autant, selon l'analyse de Didier Fischer « *la crise de la représentation ne marque pas la fin du politique, ni l'effacement définitif du mythe de l'homme providentiel, juste peut-être une inflexion dans une culture politique plus que bicentenaire* »⁴⁰⁷.

Depuis 1981, l'électeur n'a pas trouvé parmi les candidats issus des partis politiques la réponse à ses attentes. Les présidents de la République française ont existé par un électoralisme intense. François Mitterrand, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande ont été élus sur des promesses issues du cercle partisan pour conquérir le pouvoir. Les engagements sont rapidement occultés par l'exercice du pouvoir. Des années durant, les partis ont laissé penser qu'ils pouvaient construire une autre société au moyen de la politique mais l'électorat est resté en attente de résultats. Pire, l'électorat n'a pas pu apprécier la différence entre les politiques publiques des gouvernements de gauche et de droite, faute de ligne politique claire. Nous datons la première rupture en 1983 avec François Mitterrand. L'élection présidentielle de 2017 apparaît légendaire en

⁴⁰⁷ FISCHER D., « *L'Homme providentiel. Un mythe politique en République de Thiers à de Gaulle* », L'Harmattan, collection Logiques historiques, Paris, 2009, p.154

la matière car elle entend être l'écho du « *Yes we can* » fort en phase de conquête du pouvoir mais démenti en phase d'exercice du pouvoir.

Après quatre décennies de politiques publiques trop souvent illisibles, les électeurs ont préféré bouleverser les codes électoraux dépassant le clivage usuel. Depuis 2002, chaque scrutin est motivé par la volonté de renouvellement radical de la gouvernance.

Dans les municipalités, il est commun d'affirmer que « *parler de la gauche et de la droite, cela n'a plus guère de sens aujourd'hui* »⁴⁰⁸. Cependant, la montée en force électorale de l'abstentionnisme et des extrêmes de droite et de gauche aspirant à incarner le peuple et dépassant tout clivage, n'est plus un épiphénomène. La crise dite des « gilets jaunes » a démontré un climat de défiance persistant à l'endroit d'une élite politique loin des réalités. D'ailleurs, le général de Gaulle ressentait déjà à cette désagrégation des rapports sociaux « *empreints de méfiance et d'aigreur [...] Chacun ressent ce qui lui manque plutôt que ce qu'il a* »⁴⁰⁹. Olivier Hubert souligne que la perte des repères entre les clivages de droite ou de gauche et le rassemblement iconoclaste des individus progressent durement concluant à cette crise populaire « *sous-estimer le mécontentement des classes moyennes inférieures serait une grave erreur* »⁴¹⁰ précise-t-il.

Pour autant, le quinquennat Macron démontrera-t-il que la question du clivage n'est pas aussi tranchée « *la gauche et la droite, dans ce pays, ne sont pas mortes ! Les formes et les idées de la gauche et de la droite se sont épuisées, plus à gauche qu'à droite d'ailleurs (...) Mais la politique française reviendra forcément à ce qui fait son sel, la confrontation entre des convictions opposées* »⁴¹¹ ?

N'est-ce pas ainsi que va la démocratie ?

⁴⁰⁸ BOUILLAUD C., « *Droite/Gauche, un clivage encore pertinent ? Les grandes idées politiques : état des lieux* », Sciences humaines n° 21 Hors-série, mai-juin 2016.

⁴⁰⁹ De GAULLE C., *Mémoires d'espoir*, Plon, 1970.

⁴¹⁰ HUBERT O., « *Les gilets jaunes sont-ils un épiphénomène populiste ?* », L'Echo, 3 novembre 2018

⁴¹¹ MOSCOVICI P. « *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres* », 2018, Plon

L'élection de 2017 ne réinventera pas le clivage gauche-droite car, les idéaux et les valeurs de chaque famille politique, restent vivaces aux vues des enquêtes d'opinion. En revanche, elle signe un épuisement des repères qui s'extériorise par cette passivité citoyenne.

A la question « *C'est quoi être de droite ? Oh là ! Pfff... [...] En fait, je n'y crois plus. Ils sont tous déprimants* »⁴¹², répond un citoyen de Nice. En même temps, le maire de Nice qui se revendique d'un « *gaullisme social* », déclare « *La droite, la gauche, c'est totalement dépassé. Je ne veux plus être otage de ça* »⁴¹³. La nation voit désormais apparaître des mouvements sociaux improvisé cristallisant les mécontentements et les doutes. La vague n°10 du baromètre du cevipof nous enseigne que 40% de ceux qui soutenaient le mouvement des « gilets jaunes » ont voté pour Madame Le Pen au premier tour de la présidentielle de 2017 et 24% pour Monsieur Mélenchon. Cette enquête nous éclaire également sur l'idée que la disparition des classes n'est pas avérée « *Une analyse de régression sur les diverses dimensions du soutien aux « gilets jaunes » montre que c'est bien le niveau d'antilibéralisme économique et d'anticapitalisme qui reste la variable déterminante. Le problème est que l'addition "populisme plus anticapitalisme" ne donne pas nécessairement un résultat électoral de gauche* »⁴¹⁴.

Désormais en convalescence, les partis politiques traditionnels ont-ils et, pour combien de temps, ouvert le fossé séparant les élites et les citoyens à l'image du parti *Les Républicains* qui par anticipation à cette tendance a invité David Goodhart auteur du livre *The road to somewhere*⁴¹⁵ à l'une des réunions thématiques consacrées à l'immigration.

L'épisode préélectoral, violent des élections régionales en région Sud PACA tendant à la constitution d'une liste LR comprenant des composantes de LREM montre la difficulté du débat interne et des lignes de démarcation infranchissables.

⁴¹² <http://www.leparisien.fr/politique/que-reste-t-il-du-clivage-gauche-droite-27-01-2018-7526274.php>

⁴¹³ Ibidem

⁴¹⁴ http://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Tribune_Le%20Monde_Luc_Baro_fe%CC%81vri%202019-1.pdf

⁴¹⁵ GOODHART D., « *The Road to Somewhere: The New Tribes Shaping British Politics* », Edi. Hurst, 2017, p.256.

A ce stade de nos travaux, une injonction se pose au raisonnement que nous développons : la décentralisation n'aurait en rien simplifié les décisions, en rien délégué les pouvoirs ? Aussi, entre incompréhension et coût élevé, aurait-elle privé le citoyen des choix politiques habituels ?

Ce paradoxe pour un gouvernement de gauche (composé des membres du PS, MRG, MD et PCF) introduit dans la démocratie locale l'abandon du citoyen et sacralise par voie de conséquence un statut des élus ; statut au sens politique et non juridique du terme car ce dernier reste encore à élaborer. La terminologie de « *décentralisation socialiste* »⁴¹⁶ constitue un socle, politique et tactique, très profond qui entre en contradiction avec les intérêts de la démocratie locale. Si le statut particulier de Paris-Lyon-Marseille en fût une des illustrations, l'introduction d'une dose de proportionnelle a favorisé la recombinaison d'alliances partisans dans les conseils municipaux. Il n'est pas improbable que cet objectif ait été précisément recherché par le parti socialiste.

La décentralisation n'a pas été un outil qui limite la crise de la représentation. En effet, notre thèse enseigne qu'elle fût avant tout l'aventure d'un opportunisme politique de la gauche socialiste. Si les lois de décentralisation en 1982 ont libéré les élus locaux de la tutelle de l'Etat, leur apport démocratique a rendu les maires et leurs projets dépendants des subventions des départements, des régions ou des intercommunalités. Nous sommes donc loin de la légitimité démocratique recherchée.

La décentralisation de 1982 semble ainsi avoir été construite *par et pour* le personnel politique. D'ailleurs, sa genèse revient à la deuxième gauche avec le Parti Socialiste Unifié (PSU) de Michel Rocard, dont nous trouvons des prémisses du côté de Pierre Mendès-France ou de Vincent Auriol. En fin de compte, François Mitterrand fera de la décentralisation une victoire pour les notables et les élus. Sa phrase « *la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire ; elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »⁴¹⁷ en est le reflet.

Il est un fait que les scrutins locaux n'ont pas été épargnés par le brouillage des clivages politiques ; ce dont la droite traditionnelle ne s'est pas plaint. Aux élections municipales de 2008, des candidats

⁴¹⁶ NEVERS J-Y., « *La décentralisation contre la société bloquée* ». 2008, halshs-00214300

⁴¹⁷ MITTERRAND F., Conseil des ministres, 15 juillet 1981

d'une droite d'ouverture initiée par Nicolas Sarkozy font figurer sur leur liste des socialistes et inversement. À Lille, Marseille, Saint-Étienne, Lyon, Paris... les exemples ne manquent pas. De même, en 2020, le maire de Nice, candidat à sa succession ouvre sa liste à des représentants de la gauche et de la LREM. Ces attitudes brouillent considérablement le champ politique. Un électeur peut être *de gauche* et voter pour un candidat de droite pour ses valeurs. L'inverse est vérifiable avec l'électorat de l'extrême droite. Nous avons évalué cette appréciation dans plusieurs scrutins locaux (municipaux ou cantonaux) comme à Cagnes-sur-Mer où le différentiel entre le vote en faveur du candidat LR ou du Rassemblement National est lié à la personnalité des prétendants. Au second tour des élections cantonales de 2011, la candidate UMP (sortante) totalise 3455 voix et la conseillère municipale FN 3342 voix soit un différentiel de 113 voix. Alors qu'en 2004 dans ce même canton, le candidat UMP (sortant) totalise 6838 voix et la même candidate FN réalise 2834 voix soit un différentiel de 4004 voix. Vote-t-on pour une personnalité ou pour des idées ?

Le régime politique français organise des élections municipales tous les six ans. S'il est en cela démocratique, l'exercice du pouvoir est perçu comme étant intellectualisé au profit d'une élite politique qui ne reflète pas le choix de l'électeur en termes d'orientation des politiques publiques. L'élection se réduit, alors, à sa plus simple expression. Cet accollement affaiblissant le rôle des élus, est ressenti par l'électeur comme un manque de choix qui évoluera aussi en un manque d'influence comme nous le démontrons dans le deuxième chapitre de cette seconde partie. Ce déclin s'articule autour d'une normalisation flagrante de l'exercice du pouvoir lequel répond à des codes de gestion et des procédures identiques quelle que soit l'étiquette politique de l'édile. Ainsi, les élites politiques sont vouées à une certaine incapacité à tenir leurs promesses électorales. Le peuple se sent, d'abord trahi, puis exclu de la sphère politique.

« *Y'a-t il encore quelque chose à déléguer au politique quand celui-ci s'est autant délaissé du politique ?* »⁴¹⁸. Tous les indicateurs électoraux indiquent la dégradation grandissante de la croyance dans la capacité d'action du politique. Aux vues des consultations électorales municipales, la décentralisation n'a en rien modifié cette tendance.

En l'espèce, la décentralisation apparaît comme le fruit de plusieurs paradoxes de l'éloignement du couple élu/citoyen, invraisemblance d'une décentralisation de gauche qui voulait être de

⁴¹⁸ LEFEBVRE R., « *La République des idées, re-faire société* », journées-débats Le Monde, novembre 2011.

proximité et qui conduit à un changement infructueux en termes de démocratie locale. Elle est menée avec célérité et facilitée par la faiblesse de l'opposition (seule une petite partie des élus de la droite et du RPR se sont opposés au parlement, avec véhémence, sur les articles liés au démantèlement du pouvoir du préfet et à l'absence des transferts de financement) : le premier projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est adopté en moins de trois mois et la loi limitant le cumul des mandats est votée avant les élections législatives de 1986.

Trente-trois lois et deux cent dix-neuf décrets d'application ont été promulgués durant cette période selon Yves Meny, sans pour autant améliorer les relations entre les électeurs et les élus⁴¹⁹. La décentralisation socialiste est née d'une inspiration appliquée territorialement qui consiste à s'emparer du pouvoir selon un principe simple qui fût appliqué à Marseille, Lille, Saint-Etienne..., à savoir : pénétrer chacun des nœuds du pouvoir local pour contrôler les politiques publiques qui en découlent et par voie de conséquence maîtriser les effets politiques en termes électoraux. Cette idée a guidé la gauche tout au long du processus de décentralisation. Elle montre la force du mépris de l'élite locale socialiste qui place au cœur du système, un infaillible clientélisme.

La décentralisation inspirée des expériences socialistes municipales a détourné de son objectif, une argumentation principale : celle de la participation des citoyens. « *Cette décentralisation "en rapprochant" gouvernants et gouvernés était censée démocratiser le système politique local mais elle a de fait plutôt accentué des tendances anciennes. Le pouvoir des notables, devenus des « décideurs » de plus en plus professionnalisés, et le présidentielisme local ont été renforcés tandis que le système politique local est de plus en plus marqué par une complexité parfois baroque qui nuit à l'imputabilité de l'action publique locale et à la redevabilité des élus (qui sont au cœur de la problématique démocratique) »⁴²⁰ .*

Il est une thèse défendue par les politistes qui relève un autre paradoxe. « *La décentralisation socialiste* »⁴²¹, pour reprendre la terminologie de Bertrand Eveno, assoie la décentralisation

⁴¹⁹ MENY Y., « *La décentralisation socialiste* », in Hoffmann S et Ross G, L'expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine, PUF, 1988, pp 315-334

⁴²⁰ LEFEBVRE R., « *Le système local français est-il réformable ?* » *Allemagne d'aujourd'hui* », vol. 212, no. 2, 2015, pp. 70-83.

⁴²¹ EVENO B., « *Pour démocratiser la décentralisation* », *Le Débat*, vol. 16, no. 9, 1981, pp. 16-27.

comme une réforme de l'état « faite par les grands élus pour les grands élus »⁴²² à savoir « des maires des plus grandes villes et des présidents des conseils régionaux et départementaux. Ces "grands élus" sont également des "grands féodaux" qui règnent sans partage sur leur "fief" et exigent d'autres élus, détenteurs de fiefs moins considérables allégeance et soumission »⁴²³ et non pas pour consolider la démocratie locale. La « décentralisation socialiste »⁴²⁴ a-t-elle établi à la tête des villes, des départements et des régions cette notabilité politique comme l'exprime Jean-Yves Nevers⁴²⁵ ?

L'acte de la décentralisation de 1982 a enclenché la technicisation des politiques locales et par voie de conséquence de l'exercice du pouvoir. Le constat de la standardisation et l'analogie de développement des politiques, démontre que les villes et les métropoles ont évolué en unissant les politiques publiques locales sur des approches techniciennes qui pourraient se résumer avec l'expression thatchérienne « *There is no alternative* »⁴²⁶.

Ce même acte de la décentralisation a introduit dans l'action politique, une notion « gestionnaire » qui prend le pas sur la programmation politique et idéologique. Cette orientation plus managériale que politique réduit la puissance de la représentation politique qui parle de l'efficacité au regard de résultats financiers et non de ce qu'elle est en mesure de répondre à l'attente de ses concitoyens. Le maire de Cagnes-sur-Mer, dressant le bilan de la situation budgétaire de sa commune, devant son conseil municipal rappelle à la même réalité financière toutes les collectivités territoriales « *Nous devons présenter un budget en équilibre à la différence de l'Etat. Avec la baisse des dotations de l'Etat, tous les maires sont confrontés à cette nouvelle donne financière et sont obligés à des choix identiques* »⁴²⁷.

⁴²² RONDIN J., 1985, « *Le Sacre des Notables* », la France en décentralisation, Paris, Fayard.

⁴²³ Ibidem

⁴²⁴ Ibidem

⁴²⁵ Opt. Cit. P.301

⁴²⁶ « *Il n'y a pas d'autres choix* », expression utilisée par Margaret Thatcher

⁴²⁷ NEGRE Louis, Maire de Cagnes-sur-Mer, conseil municipal consacré au débat d'orientation budgétaire 2018.

La porosité entre l'action des politiques et l'attente de la rue s'est ainsi nécessairement développée à la faveur des langages médiatiques et digitaux nouveaux. Nous faisons le constat que l'acte I de la décentralisation a modifié le lexique politique comme Internet et les réseaux sociaux le transforment aujourd'hui. Le manque de cadre idéologique induit une réaction assez uniformisée comme s'il n'y avait plus rien à puiser dans la boîte à idées des responsables politiques qui n'auraient plus de catalogue idéologique dans la tête. C'est un peu comme si la construction de l'Histoire locale avec sa grande Hache pour reprendre Perec ne se construisait plus avec des projets.

L'ère électorale de 2017 a officialisé cette nouvelle tendance des responsables politiques qui recherchent les attentes des électeurs pour élaborer le projet correspondant. C'est assez symptomatique auprès des candidats LREM.

Nous avons suivi un candidat à l'élection municipale de 2020 sur le territoire de Cagnes-sur-Mer. Ayant des attaches territoriales assez lointaines, il a cherché à bâtir un programme en scrutant les attentes des citoyens plutôt qu'en ayant une vision de l'avenir de la ville qu'il ambitionne d'administrer. Sa première réunion de campagne, en 2017, ne ressemblait à aucune des réunions de lancement de campagne électorale connues jusqu'à présent. Sa première réunion publique avait pour ordre du jour, les trois considérants suivants⁴²⁸ :

- Lancement de la grande consultation auprès des habitants pour mieux connaître leurs aspirations
- Repérer des talents à Cagnes-sur-Mer qui souhaitent nous rejoindre et bâtir un projet en commun
- Écouter les Cagnois de tous âges et de tous quartiers pour qu'ils participent à la relance de Cagnes-sur-Mer

L'organisation de cette séquence ressemble davantage à des ateliers qu'à une réunion avec un leader et un public. Le candidat accueille les invités puis les encourage à s'installer par groupe de cinq autour d'une table pour discuter de leur commune, de leur quartier ou de sujets plus thématiques. Ensuite, il fait le tour de la salle, écoute les débats qui s'y sont tenus, recense les sujets évoqués. Cette méthodologie lui permet d'annoncer le début d'un programme électoral qui n'est pas le sien mais le miroir limité des citoyens.

⁴²⁸ <https://en-marche.fr/comites/wi-cagnes-en-marche-lamem-philippe-mojica> [consulté le 25 novembre 2017]

Il a renouvelé ce procédé en novembre 2019, conviant les électeurs à une nouvelle réunion publique « *pour co-construire avec vous notre programme, en vue des municipales de mars 2020* »⁴²⁹. Le même principe et la même méthode produisent les mêmes résultats. Il annonce lors à la clôture de cette rencontre vouloir modifier le projet de l'éco-quartier proposé par l'équipe municipale sortante, objet de joutes électorales violentes.

La perception de cet algorithme de la gestion au quotidien fût très réductrice. Elle s'est substituée au débat d'idées tout en laissant penser le contraire. Cette technique a été largement utilisée par les équipes d'Emmanuel Macron qui se sont rapprochées de plusieurs experts privés en analyses du langage sémantique et notamment le cabinet PROXEM.

Le risque de cette gestion de la politique du petit quotidien est de reléguer les idées au dernier rang, au profit d'un populisme caché. En l'espèce, le politique n'est plus celui qui impulse, qui initie mais véritablement celui qui suit en ayant repéré puis orchestré, pour son compte, ce que la majorité populaire attend. Ce risque caractérise cet abandon croissant des citoyens envers les responsables politiques et les élus.

Cette mutation démontre que, depuis la fin des années 1980, la décentralisation a fait évoluer la politique vers une gestion de la cité qui n'a plus besoin de grands tribuns lesquels se retrouvent dans la critique et l'opposition uniquement théâtralisées. « *Le tribun porteur d'espoir va alors commencer par valoriser ces "Français moyens", comme on dit, qui ont le sentiment de perdre de la valeur à l'aune [...]. A partir du moment où vous êtes interpellé et pris en compte dans votre situation, existe un bonus de séduction. Ça marche d'abord pour cela : le peuple étant le grand évacué du discours politique traditionnel où l'on parle du "citoyen", des "Français" même s'ils ne sont pas du tout homogènes, le mot "peuple" permet de se projeter. Ce mot agrège alors avec brillance ces gens* »⁴³⁰.

La gestion annihile la passion et rend l'exercice des mandats locaux beaucoup plus feutré et moins tragique.

⁴²⁹ Opt.Cit P.299

⁴³⁰ Les Nuits de France Culture, Entretien de la nuit avec la sémiologue Mariette Darrigrand, « *Derrière la standardisation du discours politique, le vide de la boîte à outils idéologique* » par Philippe Garbit, le 20/11/2016.

En l'espèce, nous pouvons nous demander si, cette approche de la décentralisation ne consiste pas en un processus politique nouveau dans les rapports sociaux créant une tension supplémentaire entre les leaders politiques et les technocrates à l'égard des citoyens.

C'est pourquoi, il semble nécessaire, à ce stade de nos travaux, où populismes, communautarismes, abstentionnistes, de vérifier la réalité du phénomène démontrant comment le citoyen est privé de choix et d'influence. Ces deux sujets sont l'objet des deux chapitres qui suivent car elles symbolisent l'impuissance du citoyen.

En effet, la crise du lien politique s'alimente de la perte progressive du choix proposé aux citoyens en raison, notamment, de l'organisation institutionnelle de la décentralisation qui délégitime la politique. Elle a, par ailleurs, engendré une perte de crédibilité intimement liée à dissolution du lien social. Cette conjonction nourrit le sentiment d'impuissance des politiques qui se manifeste par une croissance de l'abstentionnisme, une baisse des mobilisations citoyennes au sein des partis et des syndicats, une altération de la confiance dans les institutions et envers les responsables politiques. Ces témoins sont tangibles depuis la décennie 1980, période de ruptures économiques, financières et sociales importantes qui a décrédibilisée la volonté et l'action politiques.

L'accumulation des impuissances citoyennes posent la question de l'aptitude collective à y faire face. Les débats politiques délaissent les citoyens. Les problèmes qui obnubilent la conscience collective échappent à l'arène politique institutionnelle. Il en est ainsi des principaux sujets de la vie du quotidien des citoyens. Le fonctionnement inadapté de notre machine politique instruit l'impuissance du politique à offrir des choix aux citoyens.

Comme si elle était séduite par son impuissance, la politique engendre une série de dysfonctionnements. Abandonnant le fondamental la politique se plaît de l'accessoire et tourne à vide, se personnalise délaissant ainsi le citoyen qui se détournent toujours plus de la politique tant ils se sentent priver d'influences

L'abstention se déploie et l'Europe, si prometteuse mais si omnipotente, ne parvient pas à conquérir le citoyen.

Nous procéderons dans le premier chapitre à démontrer comment le citoyen est privé de choix par la standardisation de la politique et le scellement du tripartisme engendrés par la décentralisation. Ensuite, nous précisons ensuite dans un deuxième chapitre les éléments constitutifs de la perte d'influence des citoyens.

TIRE I : LE CITOYEN PRIVE DE CHOIX

Il est un fait progressif dans la vie politique sous la V République : l'exercice du pouvoir s'exerce dans un sentiment d'impuissance du politique dont la gestion de la covid-19 en est un récent révélateur. Le politique est dépourvu devant l'importance du virus : ce n'est pas sa faute mais il a prétendu y répondre. La gestion des confinements ou les doctrines sur le port du masque, par exemple, ont illustré cette incohérence d'un pouvoir politique qui navigue à vue sans orientations et au bénéfice des pressions. Nous avons sous la présidence de François Hollande connu ces mêmes imprécisions avec les « *synthèses* » embrouillées⁴³¹ qui ont mécontenté tout le monde. Cette absence de gouvernance post-moderne qui agit au fil du temps trouble l'opinion qui ne voit dans le débat politique que des disputes verbales éloignées des préoccupations des citoyens « *tout ça pour ça !* ».

Les multiples décisions prises par le politique ont été soumises au juge (Conseil d'Etat et Conseil Constitutionnel) qui vient jouer un rôle important dans la crise démocratique. Nombres d'arbitrages ont séparé le pouvoir du citoyen.

Dans le même temps, la communication personnalisée des responsables politiques s'amplifie pour relativiser la standardisation mais aussi, avant tout, par souci électoraliste. Le jeu politique s'est ainsi réduit à l'hyper personnalisation du débat qui a perdu son « *illusio* »⁴³² pour citer Bourdieu lequel, note que « *l'illusio, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer* »⁴³³.

Rapprocher le citoyen de la décision publique était l'ambition de l'acte de la décentralisation. Mais, la complexité de l'action publique, sa technicité et le jeu des financements croisés ont rendu opaque la compréhension de l'action des édiles. D'ailleurs, les débats annuels d'orientations budgétaires ou encore plus précisément le vote des budgets primitifs n'ont de singularité que leur présentation en termes de communication politique. Les ressources des collectivités sont

⁴³¹ En référence, notamment à l'impréparation de la loi sur le travail présentée par la ministre Myriam El Khomri.

⁴³² BOURDIEU P. « *La Distinction. Critique sociale du jugement* », Paris, Minuit, « Le Sens Commun », 1979.

⁴³³ BOURDIEU P., « *Raisons pratiques* », Seuil, coll. Points, 1996, p. 153.

identiques dans des proportions structurelles qui sont propres à chacune d'elles. Elles doivent équilibrer leur budget avec des choix qui sont devenus comparables. Les financements croisés, les dotations de l'Etat rendent le système hermétique aux yeux des contribuables⁴³⁴.

La confrontation aux politiques en position de faiblesse et non en position de gouverner incite le vote en faveur des candidats qui proposent des choix simplistes quelle que soit leur efficacité. C'est, d'ailleurs à cette charnière que le refuge vers les extrêmes et l'abstention font leur lit. De même, les formations politiques inexistantes dans le champ politique comme *La République En Marche* peuvent, désormais, s'affirmer comme des acteurs nouveaux de la scène politique.

L'année 2017 connaît une série de ruptures qui provoque un renouvellement des élites politiques d'une ampleur jamais connue. Cette recomposition politique avec la remise en cause du clivage gauche-droite et principalement avec les partis qui, depuis 1958, assuraient la réalité de la vie politique en France, scelle un profond « dédagisme » des politiques. L'effacement du clivage gauche-droite ouvre la voie à un paysage politique morcelé, atomisé, inaudible et sans idées.

Les partis politiques semblent désormais n'être que le moyen de visibilité réservé aux militants. Hier, le responsable politique ou prétendant à le devenir avait besoin du parti pour être identifié. Aujourd'hui, nous constatons l'effet inverse : les partis se rétrécissent en nombre d'adhérents et de sympathisants laissant le champ au « terrain ». Le rejet des partis politiques par les personnalistes politiques d'importance comme Manuel Valls, Xavier Bertrand, Arnaud Montebourg, Aurélie Filippetti, Frédéric Lefebvre, Valérie Pécresse, Hubert Falco, Christiaan Estrosi, Hubert Falco... montre qu'ils ne sont plus un lieu d'exercice du pouvoir et parfois même de conquête. Au contraire le terrain progresse comme Bernard Manin le précise dans « *la démocratie du public* »⁴³⁵.

En l'occurrence, le public s'opposerait-il à l'électeur ; où se situerait alors le citoyen ?

Sieyès écrit que « *Les citoyens qui nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le*

⁴³⁴ BRUNET-LECHENAULT C., « *la décentralisation et le citoyen* », rapport au Conseil Économique et social, 2000

⁴³⁵ MANIN, B., « *Principes du gouvernement représentatif* », Paris, Flammarion, 2012.

répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants »⁴³⁶.

Suffirait-il de rompre avec ce principe, de rompre avec les partis politiques pour reconnaître à l'espace public une éventuelle capacité normative capable de s'imposer face à la démocratie représentative ?

Cette conception nous ramène jusqu'à Robespierre défenseur du rejet du système représentatif qui déclarait le 29 juillet 1792 « *La source de tous nos maux c'est l'indépendance absolue où les représentants se sont mis eux-mêmes à l'égard de la nation sans l'avoir consultée. Ils ont connu la souveraineté de la Nation et ils l'ont anéantie. Ils n'étaient de leur aveu même que les mandataires du peuple et ils se sont fait souverains c'est-à-dire despotes. Car le despotisme n'est autre chose que l'usurpation du pouvoir souverain »⁴³⁷.*

Les élections de 2017 à 2021 montrent que l'électeur ne s'est pas prononcé pour une étiquette, ni un programme mais contre un système voire peut-être un individu. Cette évolution contre le système n'est pas le seul fait des mouvements populistes. Plusieurs leaders politiques de droite et de gauche ont utilisé cette notion pour briser le cadre habituel de la politique comme Nicolas Sarkozy, François Fillon, Ségolène Royal, Laurent Wauquiez et Emmanuel Macron. L'épisode des « gilets jaunes » a démontré que la démocratie du public reste une force en raison de la mobilisation de ses auteurs qui s'autolimiterait aux affaires publiques. En revanche, la naissance de ce mouvement ne produit pas d'effets sur la démocratie représentative traditionnelle. Les faits montrent que le public n'est pas le citoyen participatif habituel de la démocratie. Il semble préférer s'imposer au système sans pour autant vouloir agir en lieu et place dans un espace de normativité ancré dans la constitution. Des sans-culottes aux gilets jaunes, l'histoire démontre que l'insurrection ne se traduit pas que par la présence dans le champ politique concurrentiel et leur absence aux élections (européennes, en l'occurrence) le confirme. L'inverse aurait consisté à reconnaître le système représentatif au moyen de la légitimité des élections.

⁴³⁶ Discours de l'Abbé SIEYES, Assemblée nationale, archives parlementaires, 7 septembre 1789, p.594

⁴³⁷ Maximilien de Robespierre - 1758-1794 - 29 juillet 1792

Le collectif de « gilets jaunes » sous la conduite d'Éric Drouet écrit dans une lettre au Président de la République française « *Si vous continuez à rester sur votre position, le peuple reprendra le pouvoir, le sien* »⁴³⁸ ; propos qui n'est pas sans rappeler la Révolution française et les sans-culottes pour qui « *Le peuple a repris sa souveraineté* »⁴³⁹.

La recomposition politique se perd en repère et la tribune signée par la ministre Marlène Schiappa, responsable du débat d'idées à LREM enseigne le rétrécissement des idées au sein des partis politiques et la tentation d'une autre bipolarisation de vie politique. Elle écrit « *Avec les élections européennes, les Français ont renvoyé les partis traditionnels au-dessous de 10% et confirmé leur souhait de poursuivre cette recomposition. Le traditionnel clivage gauche-droite doit être dépassé pour une majorité de nos concitoyens, et cela ne date ni des européennes ni de la dernière présidentielle. Voilà des années que déçus et délaissés de la politique se prononcent en faveur de l'abstention ou des partis extrêmes [...] Notre réalité électorale en France cogne peut-être, mais elle est celle-là. De nombreux économistes l'ont d'ailleurs récemment démontré : la disparition du clivage droite-gauche précède l'élection, elle est fondée sur un nouvel axe autour de la notion de progrès [...] Nous ne sommes pas 'en même temps' parce que nous additionnerions des gens de droite, de gauche et du centre, mais parce que chacun de nous se retrouve dans des valeurs qui ont longtemps été cataloguées comme telles. [...] Tout ce qui nous intéresse, c'est : êtes-vous prêts à faire passer votre pays avant votre parti? Êtes-vous prêts à porter et défendre des idées, peu importe leur provenance, au service des Français ?* »⁴⁴⁰.

Quel avenir les responsables politiques réserveront à cette conception de circonstance ? Les élections municipales 2020 et régionales de 2021 sont un premier essai afin « *de rompre avec l'idée de faire route tous seuls* »⁴⁴¹ ou bien cristallisent-elles un peu plus des états-majors politiques à l'image de cette déclaration « *je ne souhaite pas que nous nous retrouvions à côté de gens que nous combattions il y a quelques années...* »⁴⁴² ? La situation en région Sud PACA est l'illustration concrète de cette fixation politique anxieuse et caricaturée.

⁴³⁸ DROUET E., « *Lettre ouverte au président de la République* », publiée sur Facebook le lundi 21 janvier 2019.

⁴³⁹ ANTHOINE, membre des sans-culottes, discours au Club des jacobins prononcé le 12 août 1792

⁴⁴⁰ SCHIAPPA M., « *Qui est prêt à faire passer son pays avant son parti ?* », Tribune publiée dans le JDD, 8 juin 2019

⁴⁴¹ ESTROSI C., Nice-Matin, édition du mercredi 5 juin 2019.

⁴⁴² AUBERT J., Député du Vaucluse, LCP, mercredi 5 juin 2019.

Les *élites* partisanses s'accrochent davantage de marketing et de communication plutôt que de se recommander du parti. Les élections se personnalisent au niveau local mais également au niveau national. Les élections municipales se gagnent sur la tête de liste et non sur sa composition : ce qui n'est pas une nouveauté liée à la décentralisation. Jusqu'à présent, elles étaient le fruit d'un savant dosage équilibré sur le plan territorial et auprès des catégories socioprofessionnelles. Aujourd'hui, elles sont très personnalisées. Communément, un électeur vote pour la tête de liste et rarement pour ses composants. Ainsi, la désagrégation des fidélités partisanses a réduit la puissance des partis au profit des professionnels en communication notamment. De fait, cette professionnalisation de la vie politique nous enseigne que les partis ont perdu le pouvoir programmatique, hier débattu avec leurs militants. De même, elle explique une transformation en profondeur des personnels politiques, illustrée par une communication d'un nouveau genre, un accroissement de l'intime. Cette transformation dépasse la phase réactionnelle comme certains voudraient le laisser penser.

Comment motiver le choix des citoyens autrement que par le charisme et la personnalisation du pouvoir puisque la compétence prime sur les idées et la technocratie prime sur la passion ?

Nos travaux conduisent, désormais, à analyser deux processus :

- 1- D'une part, « *en quoi les actions publiques territoriales sont-elles le reflet des choix ou des orientations idéologiques de ceux qui les conduisent ? On peut même la réduire à cette plus simple expression : les alternances politiques servent-elles à quelque chose ?* »⁴⁴³. Dans le premier chapitre qui suit nous étudierons donc le phénomène de la standardisation des politiques locales avec la mise en œuvre de l'acte de la décentralisation de 1982. En effet, depuis cette réforme, nous enregistrons une similitude des programmes et des actions publiques dans les villes quelle que soit l'appartenance politique des majorités au pouvoir. « *La gestion locale elle-même n'est pas épargnée par la dépolitisation partisane [...] Quelle agglomération n'a pas — ou ne veut pas — son tramway, son centre de congrès, son grand stade de football ou son éco-quartier ? Laquelle, des métropoles françaises, n'entend pas attirer les classes moyennes supérieures ou les classes*

⁴⁴³ LE BART C., PASQUIER R. et ARNAUD L. (dir), « *Idéologie et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?* » Respublica, Presses universitaires de Rennes, 2007.

créatives, axer son développement sur l'économie de la connaissance ou encore devenir capitale européenne de la culture ? »⁴⁴⁴.

- 2- D'autre part, nous examinerons, dans un second chapitre comment la réforme de la décentralisation a installé durablement l'enracinement de trois blocs politiques dans le système politique d'abord national puis local.

Chapitre 1- La standardisation de la politique

L'hypothèse de la standardisation de l'action publique semble désormais l'emporter pour qualifier l'action publique. Le jugement politique commun suppose un enchaînement causal triple entre les orientations du vote, les positions des gouvernants et les dispositions des politiques publiques.

La question semble simple : les actions publiques locales sont-elles la représentation d'une orientation idéologique des édiles ?

Elle pourrait aussi s'exprimer ainsi : la démocratie locale offre-t-elle au citoyen l'occasion d'effectuer des choix de société ?

L'adhésion collective à la démocratie locale mesurée notamment par le taux de participation répond en partie d'un calcul binaire de l'électeur : est-il utile de voter ?

Ou, en quelque sorte, est-ce que ce sera toujours « *bonnet blanc et blanc bonnet* » pour reprendre l'expression de Jacques Duclos ?

Un débat intitulé « *Does local politics matter* »⁴⁴⁵ centré sur la standardisation et la décentralisation de l'action publique cible, dès 1989, le problème. Lors de cette discussion Philippe Urfalino développe un indicateur « *Il y a un double mouvement contradictoire : apparence de politisation, parce qu'il y a perception d'une augmentation des comportements discrétionnaires de l'élu face à l'Etat, et apparence de dépolitisation dans la mesure où les décisions qui en résultent n'expriment*

⁴⁴⁴ DESAGE F., GUERANGER D., « *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011.

⁴⁴⁵ Débat entre Lorrain D, Thoenig J-C., Urfalino P.

pas des différences de couleurs politiques »⁴⁴⁶. A l'occasion de cet échange contradictoire, le socio-économiste Dominique Lorrain fait le constat suivant « *Si on combine cette exigence de la production matérielle, cette exigence du réel, avec ce que nous observons, alors nous comprenons pourquoi la différenciation politique est aussi faible qu'elle l'est aujourd'hui. Je maintiens que nous vivons un phénomène de baisse de la politisation, une baisse du sens de la politique au niveau local. On risque alors, c'est une hypothèse, une crise ou une remise en cause assez violente de cette action politique, parce que l'on ne peut pas vivre éternellement en décalage entre ce que l'on promet que l'on va faire et ce que l'on fait réellement* »⁴⁴⁷.

Dominique Lorrain note que « *La variable politique n'apparaît jamais significative dans l'explication des modes de gestion des services d'eau et dans les différences de développement organisationnel des mairies* »⁴⁴⁸. Ce sujet rend plus difficile l'identification de la politisation locale des « *gouvernements des villes* » pour reprendre l'expression de Jacques Lagroye et d'Albert Mabileau « *consacrant la rupture avec un système notabiliaire ayant la revendication d'apolitisme pour règle ?* »⁴⁴⁹. Le maire gestionnaire n'est plus le symbole d'un mode ancien de gouvernance qui s'oppose à de nouvelles pratiques qui se veulent plus visionnaires « *le maire et les équipes sont des politiques qui mettent en œuvre des politiques* »⁴⁵⁰.

La standardisation de la politique s'engage d'abord par une scission du clivage traditionnel entre la droite et la gauche qui s'identifiait depuis des décennies à des réalités sociologiques confortées. Elle témoigne également que si la décentralisation a été une ligne de fracture entre jacobins et girondins, de droite ou de gauche, elle a favorisé l'émergence de gouvernances hybrides fabriquant de nouveaux alliages.

⁴⁴⁶ LORRAIN D., THOENIG J-C, URFALINO P. « *Does local politics matter ?* » In: Politix, vol. 2, n°7-8, Octobre-décembre 1989. L'espace du local. pp. 115-123.

⁴⁴⁷ Opt. Cit. P.314

⁴⁴⁸ Opt. Cit. P314

⁴⁴⁹ LAGROYE J. MABILEAU A., SORBETS C, dir., « *Gouverner les villes moyennes* », Paris, Pedone, 1989. In: Politix, vol. 2, n°7-8, Octobre-décembre 1989. L'espace du local.

⁴⁵⁰ Ibidem

C'est en ce sens que nous abordons les trois points suivants de notre thèse. Le premier consiste à démontrer la disparition du clivage gauche-droite que les lois de décentralisation ont finement instauré. La deuxième section de ce chapitre consiste à consolider notre hypothèse de départ au moyen de la loi selon laquelle l'Etat décentralisé reste fondamentalement unitaire. La troisième section de ce chapitre sera consacrée à démontrer que la gestion locale est privilégiée aux idéologies partisans.

Section 1 - La disparition du clivage droite-gauche

Le clivage gauche-droite, intense lors de la conquête du pouvoir par les candidats, s'est largement estompé par la mise en œuvre de la décentralisation puis par la transformation des clivages sociaux à l'égard desquels les partis politiques semblent dépassés.

Notre travail de recherche nous conduit à démontrer qu'avant la décentralisation, la gestion des villes était mieux identifiable par l'idéologie. Le communisme municipal dans la banlieue parisienne stigmatisait, par exemple, une réelle division des rôles entre les communes et l'État à qui revenait le rôle de rester maître en matière de sécurité ou d'insertion à l'instar de la position de Thierry Mandon, maire PS de Ris-Orangis de 1995 à 2012 qui remarquait que « *La gauche défendait une vision segmentée du rôle de l'État et des collectivités, là où les villes de droite avaient une approche plus pragmatique des choses* »⁴⁵¹. Les quelques différences que nous avons pu noter durant ces dernières années se limitent au thème de la sécurité avec le débat sur la vidéo protection ou la police de proximité devenue police du quotidien avec l'éphémère Ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb. Aucune de ces deux méthodes n'a prouvé son efficacité à la lecture des résultats statistiques publiés par le ministère.

Nous percevons que la décennie 1990 a considérablement limité l'idéologie partisane comme le précise Charlotte Halpern quelques années plus tard « *depuis les années 1990, les politiques urbaines se sont particulièrement standardisées* »⁴⁵². Avec la mise en œuvre de la décentralisation, le raisonnement des élus évolue. Ils tendent « *à s'inspirer des recettes et bonnes pratiques de villes étrangères, dont ils prennent connaissance au cours des mêmes voyages d'études, voire auprès*

⁴⁵¹ MANDON T., « *L'Atlas des villes, – 200 cartes, 5000 ans d'histoire* », n°10, Le Monde, Hors-série N°10, 2013

⁴⁵² Ibidem

des mêmes experts et bureaux d'études »⁴⁵³, admet Charlotte Halpern. Depuis cette période, les élus locaux des villes moyennes ou les exécutifs des agglomérations se tournent vers les mêmes opérateurs dans le cadre de délégations de service public.

La démonstration que les choix municipaux ne soient, ni de droite ni de gauche, s'articule d'abord autour de la personnalité du candidat et de son implantation locale comme l'a souvent martelé Jacques Péliissard, à la présidence de l'association des maires pour qui, le marqueur privilégié est d'abord l'individu qui incarne la collectivité. Son expérience à la tête de l'association des maires lui permet de défendre l'idée selon laquelle « *La qualité de la gestion ne dépend pas de l'étiquette politique* »⁴⁵⁴.

Les maires sortants ou les candidats qui prétendent au mayorat mettent plus aisément en avant les enjeux locaux et se positionnent en gardiens d'un territoire. La décentralisation nous enseigne que les élus ou les prétendants articulent désormais leur projet au nom de leur commune et non plus d'un principe politique ayant qualité de « *valeurs* ». Cette référence aux territoires s'est fortement accentuée avec l'institutionnalisation de l'intercommunalité. Les lois Chevènement ont obligé les maires à négocier entre eux quelle que soit leur étiquette politique. Cette trajectoire de lissage des politiques publiques se traduit alors dans les projets municipaux. De nombreuses villes ont soutenues les mêmes ambitions comme le développement du tramway à Nice (LR), Dijon (PS), Marseille (LR), Bordeaux (LR), Orléans (LR) et Paris (PS).

La référence croissante aux territoires plutôt qu'aux calculs partisans démontre le renoncement aux lignes de clivages classiques pourtant nécessaires à la représentation politique. Nous observons qu'en dépolitisant délibérément leurs discours les maires souhaitent s'adresser au plus grand nombre des électeurs sur des sujets plus consensuels, tels que l'aménagement urbain, les déplacements, la proximité ou encore la bonne gestion des dépenses publiques.

⁴⁵³ HALPHEN C. « *Villes de gauche ou de droite, quelles différences ?* », nouvelobs 30 octobre 2013, entretien avec Mathieu Deslandes, <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-municipales-2014/20131030.RUE9856/villes-de-gauche-ou-de-droite-quelles-differences.html>, consulté le 25 novembre 2014]

⁴⁵⁴ Opt. Cit

En quoi, cette volonté fédératrice poserait-elle un problème démocratique ? Dans les années qui suivent l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, les élus socialistes enfilent l'habit de « nouveaux notables » renforcé par la décentralisation, pour reprendre les travaux d'Albert Mabileau⁴⁵⁵. La décentralisation donne des pouvoirs nouveaux et importants aux maires sans toutefois transférer véritablement les modes de financement. A compter de 1983, les notables socialistes ne peuvent que souder leur représentativité territoriale que sur des gestions consensuelles et non partisans. Cet apolitisme nouveau naît d'une stratégie locale de conservation du pouvoir soutenue par le parti socialiste qui n'est pas remise en cause parce que les élus locaux ont besoin à cet instant de « *dégouvernementaliser* »⁴⁵⁶ les élections locales en dépolitisant les actions nationales. Les décisions prises par le pouvoir politique national lui seront fatal bien qu'il ait tout tenté pour déconnecter les scrutins locaux de la politique gouvernementale.

Dans le paragraphe suivant nous mettrons en évidence la fin des idéologies. Ensuite en second paragraphe, nous rapprocherons les consensus techniques et politiques qui accompagnent la gestion municipale.

Paragraphe 1 : vers la fin de l'idéologie

Le document édité par le parti socialiste⁴⁵⁷ pour les élections municipales des 6 et 13 mars 1983 met l'accent sur la qualité de la gestion pour tenter de garder au scrutin municipal sa dimension locale. En effet, la politique de rigueur engagée en 1983 après deux dévaluations qui n'ont pas atteint le succès économique et financier recherché, a un caractère anxiogène auprès des Français.

La situation dégradée extérieure de la France et les mesures de lutte contre l'inflation avec le blocage des prix et des salaires, l'insuccès des mesures contre le chômage font prendre conscience aux électeurs que la politique du gouvernement n'est pas adaptée et en rien conforme aux promesses énoncées. L'opposition agite l'idée d'une nouvelle crise financière, présente à l'esprit de nombreux économistes et politistes. Cette période démontre, *a posteriori*, que la prise de conscience de la nécessaire adaptation au contexte économique mondial est antérieure à 1983. La

⁴⁵⁵ MABILEAU A., revue pouvoir n°49, la Ve République - 30 ans, p.93-103, 1989

⁴⁵⁶ FOUCAULT M., « *La gouvernamentalité* », Dits et écrits, 1954-1988, Volume 3

⁴⁵⁷ La réussite Municipale, 120 preuves à l'appui, Club socialiste du Livre, 1983, préface de Lionel Jospin

perspective évidente d'un changement de la politique économique du gouvernement de gauche apparaît comme la preuve que les contraintes extérieures dominent et que l'interdépendance avec la mondialisation des économies oblige à des réponses combinées. Cet aspect met en évidence l'interaction entre contraintes extérieures et crise politique interne. Le tournant de la rigueur qui suit dépasse, sans nul doute, toutes les craintes des électeurs qui avaient, un instant, espéré.

Cette stratégie nouvelle de « dégouvernementaliser » est défendue par le PS dans un document publié en 1983 dans la revue *Commune de France* « *Appartenant désormais à la majorité institutionnelle du pays, les socialistes ne peuvent se présenter devant les électeurs avec le discours qu'ils tenaient dans l'opposition, même lorsqu'une liste part à la conquête d'une mairie de droite. Ainsi se trouvent-ils dans l'obligation d'employer un ton nouveau, de trouver un style différent. Dans l'opposition, ils incarnaient l'espoir du changement, un souffle de fraîcheur dans la gestion des villes. Aujourd'hui le changement est devenu une réalité quotidienne. Mais confrontés aux réalités de la crise économique, les socialistes ont été contraints de faire face à leurs responsabilités en établissant une hiérarchie des urgences. [...] La situation des maires est d'autant plus exposée qu'ils devront se présenter non seulement comme les tenants d'une continuité locale mais également d'une continuité nationale alors que cette dernière n'est pas complètement assise* »⁴⁵⁸.

L'expérience de la politique municipale de la gauche a eu son sens dans la perspective de la conquête du pouvoir national qu'elle prospectait depuis longtemps et a ensuite atteint son point culminant avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. La réforme de la décentralisation cherchait à homogénéiser le socialisme municipal mais n'y parvient pas. En d'autres termes, la décentralisation n'a pas réussi à uniformiser la culture politique socialiste malgré une forte expérience dans les gouvernances locales.

Chacun sait que le clivage de la population s'incarne au niveau de la vie des idées et, chacun dispose de ses propres sources à travers les journaux, les lieux de sociabilité qui forment les univers intellectuels, sociétaux des individus. Ce qui était vrai auparavant ne l'est plus aussi aisément aujourd'hui. En effet, plusieurs tentatives pour renouer avec des références ont échoué au niveau national ou local. Nous pouvons citer l'exemple de « *Sens commun* »⁴⁵⁹, organisateur du

⁴⁵⁸ Communes de France, N°214, 1983

⁴⁵⁹ Association créée le 4 novembre 2013, en vue des manifestations contre le mariage des personnes de même sexe

rassemblement en faveur de François Fillon au Trocadéro en 2017. De telles tentatives ont échoué sans doute parce que le clivage politique gauche-droite, vieux d'au moins deux siècles, est dépassé et que naît un nouveau modèle de clivage de nature plus sociologique. Ce vieux clivage n'est plus qu'un concept parmi d'autres qui rend complexe toutes distinctions.

Ce nouveau clivage a une autre forme que la crise dite des « *gilets jaunes* » a mise en exergue dans ses tous premiers mois, seulement. Il s'agit d'un clivage qui oppose les inégalités sociales, fiscales, de revenus, de justice. Cette division oppose désormais ceux qui ont fait des études et ceux qui n'en n'ont pas fait, ceux qui gagnent de l'argent et ceux qui en gagnent moins, ceux qui vivent en milieu rural et ceux qui vivent en milieu urbain. Le concept bipolaire laisse sa place à un concept multipolaire complexe.

Jacques Attali pose la question de cette difficulté hétéroclite en ces termes « *Aujourd'hui, ce clivage se complexifie encore : faut-il ranger parmi les conservateurs ceux qui veulent protéger la nature, et parmi les partisans du changement ceux qui veulent encourager et accepter toutes les innovations technologiques et industrielles ? Cela remiserait à droite les partis écologistes et à gauche les tenants de l'économie libérale* »⁴⁶⁰. Il poursuit avec cette analyse « *je ne pense pas que la division entre la droite et la gauche soit dépassée. Elle prend seulement des formes nouvelles* »⁴⁶¹.

Dans le passé, les universitaires, les intellectuels et essayistes intervenaient dans l'espace public, à l'instar de Michel Foucault, Gilles Deleuze ou Pierre Bourdieu à gauche ou Raymond Aron ou Michel Crozier à droite. Aujourd'hui, certains intellectuels se donnent l'image de spécialistes dépolitisés, d'essayistes ou de chroniqueurs qu'ils soient de droite ou de gauche.

La régénération de la droite libérale et la seconde gauche sont les deux entités qui identifient l'évolution des configurations partisans en France et qui occupent les professionnels de la politique. Le combat autour du « *mariage pour tous* » est, d'ailleurs, très significatif de cette tendance. Alors que le débat idéologique sur ce sujet pouvait avoir son sens, les responsables politiques de la droite ont préféré suivre leurs intérêts électoraux plutôt que de défendre leurs

⁴⁶⁰ ATTALI J., « *Gauche, droite, des concepts démodés ?* », Chronique Le Point, 5 juin 2019

⁴⁶¹ Opt.Cit. P.320

valeurs, laissant à d'autres le soin de prendre l'initiative. À force d'épargner toutes les sensibilités, l'électorat ne s'y retrouve pas !

Nous constatons le même schéma à gauche pour ce qui concerne son rapport avec le monde ouvrier, soumis à la flexibilité du marché du travail imposé par la mondialisation. Depuis les années 1980, la structuration de l'action politique, à gauche, est amplement moins idéologique. Elle est désormais, étroitement liée aux intellectuels ou aux les *think tanks* et dépendante de la technocratie, dont celle de la fonction publique territoriale, ainsi que les associations comme les comités de quartiers.

Ce qui apparaît comme le plus évident dans nos recherches, avec un recul historique, n'est autre que l'affaiblissement de la cohérence idéologique de tous les discours partisans. La droite et la gauche s'opposent sur quelques grandes postures : les marchés et l'ouverture internationale, l'intervention étatique, le *welfare state*, la morale et l'émancipation. Cependant, nous constatons qu'en dehors des cycles des périodes de campagnes électorales, la standardisation de la politique est le reflet d'une grande pauvreté dans les « *éléments de langage* » des responsables politiques.

La standardisation de la politique est-elle la conséquence ou est-elle la cause de l'image du vide que renvoient les Politiques ? La question a son importance car elle est étroitement imbriquée avec la fin des clivages et le début de la gestion comptable et technocratique des politiques publiques. Les concepts de droite et de gauche qui ont structuré la délibération politique depuis des siècles sont discrédités par l'importance de la perte de légitimité des partis et des élus. Cette situation assoit la rhétorique de l'extrême droite, ni droite ni gauche, ou le célèbre slogan UMPS. Pour autant, les sujets comme le terrorisme ou la religion sont les seuls à raviver les clivages politiques mais cela se fait par le biais de l'international et non pas dans le cadre de la politique nationale et de ses thèmes traditionnels.

Il en est de même sur le plan local où ces sujets puisent également leur source dans l'international et sa géopolitique. Ils alimentent les débats citoyens mais rarement ceux des partis politiques. Siégeant assidument au sein d'instances politiques locales de rang départemental, nous pouvons attester que ces thèmes ont rarement alimenté les ordres du jour des réunions des partis politiques.

Les deux camps traditionnels, de la droite et de la gauche classiques de gouvernement, se sont accommodés à une vision très technicisée du gouvernement municipal qui affiche un peu de social, un peu d'écologique, un peu de sécurité, un peu de propreté et d'aménagement urbain...

Ces données de gestion sont essentielles et sont communes à chaque collectivité car elles identifient les attentes premières des habitants. Elles n'ont pas d'effets clivant l'électorat municipal. Lorsque nous analysons les programmes électoraux ou lisons les comptes rendus des conseils municipaux consacrés aux débats d'orientations budgétaires ou aux budgets primitifs, nous ne pouvons que constater le peu de différenciation politiques.

Ils sont, par nature, deux moments forts annuellement et, peut-être les seuls d'ailleurs, à donner l'orientation politique de la commune et pourtant nous n'y trouvons que des différences mineures. Elles sont plutôt utilisées comme tribunes politiques pour exister politiquement. Ces différences se retrouvent plus dans la communication qui en est faite que sur le fond.

Effectivement, les marqueurs idéologiques ont tendance à s'estomper comme le confirme Patrick Le Lidec⁴⁶² « *On trouve encore des différences dans quelques domaines symboliques ou concernant des budgets emblématiques, mais sur les grandes lignes de l'action publique, il n'y a plus vraiment de clivage* »⁴⁶³. La décentralisation a donné de nouveaux moyens d'actions aux maires avec une plus grande autonomie qui ont conduit à installer une standardisation des politiques municipales.

D'ailleurs, Christian Le Bart remarque que la recherche de financements croisés pour construire l'aménagement urbain a fortement déclenché cette situation « *Cette compétition va pousser les villes à innover et en même temps à s'aligner les unes sur les autres, qu'il s'agisse du tramway, du vélo en libre-service ou de la piétonisation, etc. Les imaginaires urbains sont aujourd'hui très standardisés* »⁴⁶⁴.

⁴⁶² Chercheur au centre d'études européennes de Sciences-Po

⁴⁶³ <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Existe-t-il-encore-une-gestion-municipale-de-droite-et-de-gauche-2014-02-03-1100497>

⁴⁶⁴ Ibidem

Depuis l'acte de la décentralisation, plusieurs facteurs sont les moteurs de cette standardisation : la professionnalisation des élus, une expertise accrue des agents des collectivités territoriales, les financements croisés entre collectivités territoriales, les échanges plus fluides entre les élus de droite et de gauche au sein des intercommunalités ont, notamment, accompagné le déclin politique au sens partisan du terme. Les alternances politiques si infimes soient-elle dans le département ont démontré, comme le rappelle Christian Estrosi, maire de Nice et Président de la métropole Nice Côte d'Azur, qu'« *il y a de nombreux domaines dans la gestion de nos villes qui nous rassemblent. Nous sommes avant tout des aménageurs* »⁴⁶⁵.

Ca phénomène est dû en grande partie à la professionnalisation des élites politiques territoriales au sens de de Max Weber car « *Sans être facilement repérable statistiquement, du fait en particulier du morcellement des échelons de la régulation politique, la professionnalisation devient la norme dès lors qu'on s'intéresse aux actions publiques territoriales d'envergure* »⁴⁶⁶.

En ces termes, la logique de professionnalisation s'étend vers la notion de qualité professionnelle notamment chez les élus de petites communes qui sont souvent quasi bénévoles et très fréquemment retraités.

Dans la première partie de notre thèse, nous avons consolidé l'hypothèse relative à la professionnalisation de la politique et ses conséquences en termes démocratiques et de longévité politique des élus. Il est exact que les critères de durée présentent pour les acteurs économiquement intéressés un vif intérêt dans les relations entre le champ politique et les milieux d'affaires (nous rappelons que la commande publique représente plus de 70 % des carnets de commandes des entreprises azuréennes). Nous avons constaté que la question du cumul avec d'autres mandats multiplie, de fait, les liens avec les milieux économiques décisionnels et que la nécessité de rechercher des financements composites génère la recherche du consensus technique qui s'inscrit dans une tendance à l'euphémisation des choix partisans.

⁴⁶⁵ ESTROSI C., entretien publié dans le journal *La Croix*, le 2 février 2014.

⁴⁶⁶ ARNAUD L., LE BART C., et PASQUIER R., « *Does ideology matter ?* » Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique,

Paragraphe 2 : le consensus technique et le consensus politique

Tous deux s'accroissent pleinement de la décentralisation et de l'intercommunalité.

De plus, nous constatons que la standardisation de l'action publique territoriale repose aussi sur les fonctionnaires des collectivités locales. Au-delà des élus et des collaborateurs de cabinet, c'est ainsi toute l'élite urbaine qui se retrouve absorbée par l'action normalisée de la gouvernance. « *Après tout, il n'y a pas de manière communiste, ou libérale, ou nationaliste d'enlever les ordures. Elles doivent être enlevées. La neige chassée. Le gazon coupé* »⁴⁶⁷. Cette analyse ne fait pas abstraction du réel devoir de réserve opéré par l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale.

Simultanément, il est utile de rappeler le contexte juridique dans lequel les collectivités territoriales évoluent pour la gestion des services publics. Elles disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter les services publics selon le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales reconnu pour la première fois en 1979 par le Conseil constitutionnel⁴⁶⁸.

Ce principe est consolidé avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁴⁶⁹. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent décider de gérer un service en direct ou de confier la gestion à un tiers au moyen, par exemple, d'une concession ou d'une délégation de service public. N'oublions pas la signification des services publics qui, en France, se trouve, certes, dans le statut de la Fonction publique créé, en octobre 1946, avec Maurice Thorez, vice-président du Conseil, chargé de la Fonction publique, mais aussi dans le statut du fournisseur de service. Le service public a un objectif à rechercher avec des moyens précis pour y parvenir. Cette liaison entre la conception fonctionnelle et son approche organique induit une uniformisation des programmes d'action publique locale.

⁴⁶⁷ GRENIER E., « *Pierre Bourque/Gérald Tremblay : Un combat à finir* », Hebdomadaire *Voir*, 1er novembre 2004

⁴⁶⁸ Décision n° 79-104 DC (Rec. p. 27), RJC I-69. V. not. la déc. n° 87-231 DC du 5 janv. 1988 (Rec. p. 7).

⁴⁶⁹ L'article 72 de la Constitution de la V République, 3^e alinéa dispose que : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

L'optimisation de la gestion s'accompagne de la notion d'efficacité qui scelle, alors, une approche dépolitisée du service public. La décentralisation a donc fait émerger ces notions d'organisations, de mutualisations et d'efficacités. Alors même qu'elle est l'enjeu de la gauche française, la décentralisation joue ainsi à contre-courant de son socle électoral. L'apolitisme qui s'insinue dans la vie politique des municipalités a modifié le rapport entre gouvernants et gouvernés, entre partis et militants, entre élus et citoyens.

Le déclin du militantisme partisan étant constaté dans tous les partis traditionnels, nous démontrons qu'il est la résultante de la dépolitisation qui, elle-même, est la conséquence de cette standardisation comme si le pragmatisme décisionnel levait, les uns après les autres, les tabous idéologiques. Au prisme du territoire des Alpes-Maritimes, nous constatons, par exemple, que nombre d'élus azuréens de gauche ont acquis le fait que les milieux de l'entreprise et de la finance étaient le levier indispensable à la création d'emplois sur leur commune. De même, la vidéosurveillance est devenue un atout non négligeable dans la politique de sécurité des territoires quelle que soient leurs orientations politiques.

Nous relatons deux exemples précis. Dans son bilan de mandat 2014-2018, le maire de Carros, Charles Scibetta, « *un enseignant communiste* »⁴⁷⁰ qui compte cinq adjoints ou conseillers municipaux issus du Front de gauche et une écologiste au sein de sa majorité écrit « *Notre projet de développement économique a pour objectif de favoriser le retour à l'emploi ou la création d'une activité entrepreneuriale indépendante, détaille le premier adjoint. Il peut s'agir de compléter ses revenus, de permettre aux jeunes de rentrer dans la vie active ou de changer de cap, de les aider à retrouver une place parmi les « actifs ». Pour moi, c'est cela le sens du développement économique : vivre grâce à son travail, son savoir-faire, ses compétences* »⁴⁷¹.

De même, alors que la vidéosurveillance est une politique très marquée d'une vision sécuritaire pour les villes de droite, des villes enracinées à gauche l'ont adoptée dépassant une quelconque organisation idéologique.

⁴⁷⁰ JEROME P., L'humanité, « *Grand-Sud Le paradoxe de Carros* », édition Samedi, 12 Avril, 2003

⁴⁷¹ SCIBETTA C., bilan de mandat, Développement économique et emploi, Carros terre de valeur, de partage et d'innovation, 2019

Nous observons que Philippe Heura, maire, Front de Gauche de la commune de Le Broc développe le système de vidéosurveillance sur sa commune dans la même ligne que son prédécesseur, le maire communiste, Emile Tornatore, qui avait déjà déployé un maillage de caméra sur le territoire communal. Globalement, comme lors de la campagne pour élections municipales de Strasbourg (commune socialiste) en 2001, le thème de la sécurité qui fût, autrefois, un marqueur de l'identité politique, s'est imposé auprès de tous les acteurs politiques quelle que soit leur appartenance partisane.

A l'identique, nombre de maires de droite ont mis œuvre des instances de concertation comme moyen incontournable de la démocratie locale et développé des actions en direction des plus populations les plus fragiles. En termes de pratique politique, ces deux concepts sont identifiés généralement à la gauche de l'échiquier.

Le Maire de Cagnes-sur-Mer, Louis Nègre, élu *Les Républicains*, revendique un budget primitif 2019 tenant compte de l'effet dit des « *gilets jaunes* » avec une ligne budgétaire en forte hausse en direction des solidarités. D'ailleurs, le maire de Cagnes-sur-Mer fût, aussi, le premier maire des villes urbaines du littoral azuréen à avoir mis en place, dès le 10 décembre 2018, des « cahiers de doléances » dans les mairies de sa commune pour enclencher le dialogue entre les citoyens, dès le début de la crise sociale. Une démarche habituelle pour l'édile très attaché à la démocratie participative dans sa commune. « *Donner la parole à nos concitoyens est quelque chose de naturel et de normal à Cagnes [...] Cela fait partie de notre ADN* »⁴⁷².

Effectivement, l'histoire le confirme. Il avait, au lendemain de son élection en 1995, lancé un vaste projet de rénovation urbaine du centre-ville de la commune. Un projet qui fût l'objet de vingt-six allers-retours entre la mairie et les citoyens invités à être associés à ce projet urbain d'envergure. L'éditorial de la revue « Agenda 21 » de la commune en 2015 rappelle cette pratique de la concertation « *A présent, toutes les conditions sont réunies pour la réussite de cet ambitieux projet qui a placé au cœur de son déroulement la concertation auprès des citoyens. Celle-ci a d'ailleurs toujours constitué le fil directeur de mon action et avait déjà pu se concrétiser au cours de ce formidable exercice de démocratie participative que fut l'élaboration de nos deux "Livres Blancs" en 1995 et en 2005. Une dynamique a pu ainsi se mettre en place et se poursuivre grâce à l'Agenda*

⁴⁷² <https://www.nicematin.com/faits-de-societe/louis-negre-le-maire-de-cagnes-sur-mer-presente-son-dispositif-pour-le-grand-debat-national-291670>

21, que ce soit lors des ateliers, de l'enquête d'opinions ou des nombreuses réunions publiques qui ont permis aux Cagnois de prendre part aux échanges et d'être force de propositions »⁴⁷³.

Territoires de droite ou territoires de gauche ?

Si la décentralisation a condamné les territoires à s'entendre sur les politiques publiques, elle a aussi ouvert la voie à l'intercommunalité avec la loi de renforcement et d'amélioration de la coopération intercommunale de 1999, dite « loi Chevènement ».

L'intercommunalité est apparue comme la mise en œuvre d'institutions nouvelles avec les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines puis la métropole pour la ville centre du département. Le système institutionnel est passé de la recherche d'une République de proximité avec la décentralisation à la fabrique d'institutions abstraites qui fige l'« *anti-proximité* » en raison d'une part, du mode de désignation des élus au suffrage indirect et d'un éloignement des centres de décisions politiques, d'autre part. Renforçant les prérogatives des intercommunalités propices à des alliances de territoires malgré les apparences, le processus s'apparente à une stratégie d'« endiguement » des effets des lois de décentralisation et de territorialisation plutôt qu'à une volonté de démocratisation.

Cette transparence des clivages se retrouve donc à tous les échelons qu'il s'agisse des communes, des départements et des régions.

L'un des aspects récurrents de la dépolitisation, né de la décentralisation, est ce que nous pourrions qualifier soit d'apaisement du débat politique soit de resserrement des différences partisans, au risque d'une véritable indifférence. Le malaise démocratique qui s'en suit explique la difficulté pour « *le démos* » d'exercer « *le kratos* ».

La France décentralisée des années 1980 puis territorialisée des années 2010 se trouve progressivement confrontée à « un vide ». Il s'agit de l'absence de revendications partisans pour garantir une gestion mesurée du quotidien. Seule la revendication du pragmatisme s'est installée au cœur du débat local, revendication qui a dépouillé les villes d'orientations passionnées et dépolitisé les problèmes locaux. Au bout du compte, des décennies de professionnalisation de la

⁴⁷³ Ibidem

politique ou d'exercice des experts n'ont pas réduit le fossé entre l'élite politique locale et le peuple.

De même, une plus grande latitude des élus est observée par les partis politiques. Les élus locaux sont l'objet d'un cadrage très souple dans la gestion de leur mandature. Parfois même, sans aucun cadrage laissant toute liberté aux initiatives malheureuses. A cet égard, nous pouvons citer les décisions maladroitement, dogmatiques et irréfléchies de certains maires écologistes issus des urnes des élections municipales de 2020 qui refusent un sapin de Noël, une subvention à un aéroclub ou qui valident la construction d'une mosquée...

Nous rappelons aussi l'exemple de la revue *Correspondances Municipales* qui assurait, dans les années 1960, un soutien technique aux élus de gauche dans des municipalités communistes. Elle illustre cet abandon partisan. En effet, fortement impliquée dans l'arrivée de la gauche en 1981, la revue perd son utilité dès lors qu'elle organise sa mutation vers une professionnalisation de sa ligne éditoriale au sein du réseau l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) à compter des années 1990. La puissance mise en œuvre par cette revue et le réseau qu'elle a su tisser avec le soutien des partis politiques de la gauche apporte aux élus locaux un cadre politique duquel ils ne doivent pas sortir.

Nous rappelons qu'en 1982, un colloque organisé avec le Parti socialiste unifié (PSU) animé par Michel Rocard, mobilise les élus et les agents territoriaux sur la décentralisation du pouvoir régional et sur le développement local. *Correspondances municipales* consacre ses numéros à des thèmes très techniques pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation et, assure un lien militant avec les Groupes d'action municipale à l'origine l'arrivée de la gauche non communiste à la tête de nombreuses communes. La mutation opérée, dans les années 1990, au moyen d'une professionnalisation de sa ligne éditoriale avec *Territoires*, son nouveau titre signe la fin de ce support politique au service des élus. Le temps de la conquête du pouvoir local étant révolu, s'ouvre l'ère de la gestion des villes et la fin du système en 2011.

Cette évolution explique pourquoi l'étiquette d'un parti politique s'est amoindrie, scrutin après scrutin, y compris dans les grandes villes urbaines même si les proportions sont moindres. Désormais, la communication politique sur Internet s'inscrit dans cette évolution collective.

Notre hypothèse de travail débouche-telle sur une apparente dépolitisation du débat municipal ? Autorise-t-elle à déterminer comment s'effectue cette dévalorisation du débat partisan de nature institutionnelle et pour le moins méthodique de l'action municipale ?

L'enjeu scientifique que nous développons conduit à la thèse d'une standardisation progressive mais résolument constatée aux moyens d'outils et d'un cadre d'analyse heuristique pour penser les effets de la décentralisation et les interdépendances qu'elle a induits. La recherche de la standardisation de la vie politique municipale nous invite donc à poser différemment la question sensible du rapport du politique à l'exercice du pouvoir et la manière dont il est ressenti par les individus dans le contexte local. Nous constatons un décalage de plus en plus profond entre les élus et les territoires que la décentralisation, loin de l'avoir anticipé l'a provoqué.

Depuis la décentralisation jusqu'à la métropolisation du territoire, les élus locaux de certains territoires ont perdu leur influence car les compétences de l'intercommunalité à laquelle ils sont rattachés sont totalement excentrées du quotidien. Or, le citoyen a tendance à se déplacer désormais pour vivre dans les communes périphériques où les maires n'ont pas les moyens d'aménager seuls leur territoire et d'assurer les services publics. En cela, la France, à la différence de plusieurs pays européens, dispose d'une carte politique qui n'a pas suivi la carte démographique des territoires⁴⁷⁴. La question de la normalisation des politiques est probablement liée à cette structuration de la représentation politique locale simultanée aux échelles géographiques de choix de vie des populations. Nous dépassons le cadre de nos travaux mais nous devons repousser toute explication « *monocausale* ».

La question du clivage entre la droite et la gauche inspire-t-elle encore les choix politiques des élus locaux en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transport, de sécurité, de sport, de culture, de logement... ?

Martial Foucault, directeur du Centre d'études de la vie politique française (Cevipof) confirme cette hypothèse « *On assiste donc à une standardisation des politiques municipales. On ne peut*

⁴⁷⁴ En moyenne, une commune française compte 1.800 habitants contre 5.500 pour l'Union européenne et 55.000 au Danemark", précisait en 2013 un rapport de l'OCDE. En 2017, la France compte 35.498 communes, l'Allemagne 11.265, le Royaume-Uni 10.375, l'Espagne 8.117, l'Italie 8.092. La corrélation entre une carte des territoires communaux et la carte politique mériterait-elle un débat qui pourrait ouvrir un nouvel acte de la décentralisation ?

plus dire qu'un maire de gauche s'occupe davantage d'insertion et un maire de droite davantage de sécurité »⁴⁷⁵ et nuance cependant son analyse sur le thème du logement « *Là, il n'y a pas de convergences. On montre dans le livre que l'attribution des logements sociaux évolue différemment entre les deux types de villes. Si on est un maire de gauche, la probabilité d'être réélu est d'autant plus forte qu'on a consacré des efforts supérieurs à la moyenne pour le logement social* »⁴⁷⁶.

La normalisation n'est pas seulement une pratique des élus et de leur administration. Elle est bien souvent la résultante de la loi. Par exemple, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM) n'a-t-elle pas consacré ce principe avec le modèle lyonnais construit sur un « *mimétisme étatique* »⁴⁷⁷ pour reprendre l'expression de Gilles Pinson. Les logiques législatives de standardisation que nous retrouvons dans cette loi avec la base du modèle lyonnais confirment l'idée qu'un gouvernement métropolitain intégré, absorbant aussi l'institution départementale, est possible.

Dans le processus législatif de ces quatre dernières décennies, nous notons cette volonté de standardisation déclinée par la loi.

Section 2- La démonstration de l'uniformisation des politiques locales par la loi

La loi a uniformisé certains sujets qui peuvent même parfois être de rangs régaliens. Nous retiendrons dans les deux paragraphes qui suivent sur deux thématiques majeures : celle de l'urbanisme avec la loi SRU et ses conséquences puis sur la matière de la sécurité. Certes, la loi permet de garantir une certaine unité des politiques publiques quel que soit le territoire. Ce souhait d'unité a provoqué une incontestable standardisation notamment dans les deux domaines développés ci-après/

⁴⁷⁵ FOUCAULT M. NADEAU R., JEROME-SPEZIARI V., *Villes de droite, villes de gauche*, Les presses de Science Po, 2018

⁴⁷⁶ FOUCAULT M., « *La Fabrique de l'Opinion : On assiste à une standardisation des politiques municipales, sauf pour le logement* », interview de Béatrice Houchard pour le journal *l'Opinion*, 10 juin 2018

⁴⁷⁷ PINSON G., GALIMBERTI D. « *Métropoles franches et régions agencifiées* », *Pouvoirs locaux*, n° 96, 2013. p. 48-55

Paragraphe 1 : Le logement : un axe de recentralisation

Les gouvernements successifs ont mis en œuvre des politiques du logement qui tendent à remettre en cause la liberté de choix politiques des collectivités ? La démonstration est faite dans de nombreux départements à commencer par les Alpes-Maritimes. Avant la présentation en conseil des ministres par Cécile Duflot de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui prévoit de porter de 20% à 25% le pourcentage minimal de logements sociaux dans les villes de plus de 3 500 habitants, le député Lionnel Luca publie un communiqué de presse très politique : « *Peu importe que l'on ne différencie par les communes qui sont dans l'impossibilité de les réaliser du fait de prescriptions destinées à protéger l'environnement (loi littoral, loi montagne, PPR inondation, PPR incendie, Zones Natura 2000). Peu importe que les communes qui ont favorisé l'accès à la propriété des plus modestes aient ainsi réduit le nombre de logements locatifs et soient pénalisées. Peu importe que les communes qui ont l'obligation d'avoir des budgets en équilibre, soient, du fait de la crise, contraintes d'augmenter les impôts pour payer ces pénalités* »⁴⁷⁸. Candidat aux élections municipales de Villeneuve-Loubet en 2014, le député bat campagne sur ce thème de la construction obligée des logements sociaux, sujet dogmatique contre lequel il mène son combat. Cette attitude qui trouve sa place le temps de la campagne électorale de 2014 est vite nuancée dans la gestion de la ville car l'application de contraintes que l'Etat peut infliger aux communes, eu égard à l'insuffisance de constructions de logements sociaux, est forte. Au point pour le journal de la presse quotidienne locale de titrer sa « *Une* » sur une phrase de l'édile « *La bétonisation : le grand débat de l'année à Villeneuve* »⁴⁷⁹.

Six ans plus tard, les communes de Cannes, Mandelieu-La Napoule, Le Cannet et Villeneuve-Loubet sont lourdement sanctionnées par l'Etat pour non-respect de cette loi SRU imposant l'objectif de 25% de logements sociaux. Ces villes allongent, ainsi, la liste des villes carencées après les communes d'Antibes et de Mougins notamment. Les maires dénoncent des injonctions déconnectées de la réalité et des territoires car « *c'est une loi stupide* »⁴⁸⁰ pour le maire de Mandelieu-La Napoule, Sébastien Leroy.

⁴⁷⁸ LUCA, L., « *Lionnel Luca accuse Cécile Duflot de chercher le «bétonnage des villes* », Libération, 4 septembre 2012.

⁴⁷⁹ « *La bétonisation ça sera le grand débat de l'année à Villeneuve-Loubet car ceux qui la critiquent vivent bien sûr dans des yourtes !* », Edition de Nice-Matin du 14 janvier 2019. La phrase exacte du maire est

⁴⁸⁰ Nice-Matin, édition Métropole de Nice du vendredi 11 décembre 2020

Pour autant, cette thématique est-elle hors du champ politique comme l'affirme Martial Foucault ? La question mérite d'être posée au regard de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains⁴⁸¹ portée par le ministre communiste de l'équipement et du logement, Jean-Claude Gayssot, qui entre pourtant dans le processus de décentralisation engagé en 1982. Concrètement, elle est le résultat d'un débat national qui est lancé par la gauche et discuté en 1999, sur le thème « *Habiter, se déplacer... vivre la Ville* ». Nous relevons toutefois, dès cette date, les arrière-pensées politiciennes du gouvernement de gauche. Encouragés par le Premier Ministre, Lionel Jospin, les Ministres Claude Bartolone et Louis Besson proposent « *un pouvoir de substitution de l'Etat* »⁴⁸² pour contraindre les maires à « *s'exécuter* »⁴⁸³ à construire des logements sociaux.

L'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain démontre que le sujet du logement comme levier politique, est standardisé sur l'ensemble du territoire national pour les communes en fonction de leur démographie selon un seuil fixé par la loi.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) publie une note de synthèse sur la mise en œuvre de cette loi « *L'article 55 de la loi SRU impose, dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20% du total des résidences principales. Les communes dont le taux de logements est inférieur à 20 % sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Ce prélèvement est utilisé pour soutenir la construction de logements sociaux* »⁴⁸⁴.

L'obligation de réaliser 20% de logements sociaux est particulièrement pénalisante pour la grande majorité des communes des Alpes-Maritimes dont certaines ont, au moment du vote de la loi en 2000, un taux proche de 2% comme à Villefranche-sur-Mer. A la différence de la loi Littoral qui

⁴⁸¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴⁸² Prise de position lors du congrès des HLM des 17 et 19 juin 1999

⁴⁸³ Ibidem

⁴⁸⁴ https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/SRU_notesynthese.pdf

« favorisera pourtant le phénomène de territorialisation du droit »⁴⁸⁵, la loi SRU n'envisage pas « une application modulée du droit, à partir d'un cadre général fixé par la loi »⁴⁸⁶.

La note du CNLE précise que « Pour chaque commune en dessous du seuil de 20 % de logements sociaux, un programme de rattrapage de construction de logements sociaux est défini par périodes triennales (2002 – 2004, 2005 – 2007, puis 2008 – 2009, etc...) pour permettre de résorber le déficit de logements sociaux à l'horizon 2020 avec un accroissement du nombre de logements prévu pour chaque période supérieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux à construire pour atteindre la proportion de 20% et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. A l'issue de chaque période triennale, un bilan du programme est établi. [...] Si les engagements n'ont pas été tenus, le préfet peut prendre un arrêté de constat de carence, après avis du maire et du comité régional de l'habitat. L'arrêté peut fixer une majoration du prélèvement. La situation de ces communes est examinée par une commission départementale. Elle chargée d'étudier les difficultés rencontrées par la commune et de définir des solutions permettant d'élaborer un programme de rattrapage sur la prochaine période triennale. Si des difficultés objectives sont identifiées, la commission peut saisir une instance nationale qui peut recommander au ministre du logement un aménagement des obligations »⁴⁸⁷.

En 2013, une nouvelle loi⁴⁸⁸ renforce les obligations de production de logements sociaux. L'article 10 modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation porte le seuil minimal de logements sociaux à 25 % des résidences principales sur les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. De plus, la ministre du logement, Cécile Duflot, a fait voter

⁴⁸⁵ RAINAUD A., « Les trente ans de la loi Littoral », L'efficacité protectrice de la loi Littoral : hiérarchie et combinaison des normes, L'Harmattan, 2017, p.29

⁴⁸⁶ MADIOT Y., « Vers une territorialisation du droit », Revue française de droit administratif, 11 (5), 1995, p.946 - 960

⁴⁸⁷ Opt. Cit.P.333

⁴⁸⁸ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

par la majorité de gauche la multiplication par cinq des amendes prévues pour non-respect de ce seuil.

La situation de tension que produisent ces deux textes indique une normalisation du sujet du logement. Par ces lois successives, les communes concernées, dans la strate de population édictée, ne décident plus librement de leur politique du logement. La volonté de l'Etat est de faire appliquer rigoureusement la loi. Non seulement, elle produit des conséquences financières lourdes pour les communes mais induit des conséquences de nature politique. Qui dit logements sociaux, dit adaptation du territoire à une population catégorielle.

De nombreux cas ont été dénoncés par les maires azuréens soumis à une triple peine :

- 1- une amende souvent élevée (910.000 euros pour la commune de Vence en 2018, par exemple),
- 2- la prise en mains par l'Etat qui autorise le préfet à délivrer des droits à construire sans l'accord des maires de la commune comme à Saint-Laurent du Var en 2019 « *Une nouvelle construction va voir le jour près de l'école Michels de Saint-Laurent-du-Var dans les Alpes-Maritimes et pourtant la mairie n'avait pas accordé le permis de construire. Contre l'avis défavorable de la commission d'urbanisme, la préfecture des Alpes-Maritimes a forcé la main à la commune. Selon le maire Joseph Segura, c'est le cas pour près de la moitié des permis accordés sur son territoire en l'espace de deux ans* »⁴⁸⁹. C'est l'Etat qui se réapproprie les terrains et le préfet qui délivre le permis de construire. Qui se souvient de la remontrance du Général de Gaulle à propos de l'Etat : « *il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités* »⁴⁹⁰.
- 3- L'attribution des logements sociaux directement par le préfet sur le contingent municipal sans consultation des maires.

Le Premier ministre Pierre Mauroy, à l'œuvre de l'acte de la décentralisation avec Gaston Defferre, Ministre de l'Intérieur avait pourtant déclaré : « *La France était restée abusivement étatiste. Le préfet pouvait remettre en cause les décisions d'un conseil municipal. Il en allait de même pour les départements. Or, il n'était plus possible aux élus de vivre sous la houlette des préfets. Il fallait les émanciper. [...] Ce pouvoir qu'on vous a confisqué, nous voulons vous le rendre, citoyens et*

⁴⁸⁹ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/mairie-saint-laurent-du-var-accuse-prefecture-betonner-sa-commune-alpes-maritimes-1650880.html>

⁴⁹⁰ De GAULLE C., allocution télévisée, 14 juin 1960

citoyennes. La décentralisation était donc lourde de signification : nous rendions la liberté aux citoyens et il fallait le faire rapidement »⁴⁹¹.

Les lois de 2000 et de 2013 consacrées au sujet très politique du logement se voulaient fondatrices en termes de solidarité urbaine. Elles sont, toutes deux, de même inspiration doctrinale. Elles remettent en question un principe majeur qui reconnaît aux élus locaux une marge de manœuvre suffisante pour accomplir leurs choix ; ce qui révèle l'hypocrisie politique dictatoriale de la décentralisation socialiste de 1982. L'économiste Vincent Bénard a dénoncé cette escalade pénalisante considérant que « *La loi SRU, comme de nombreuses autres, a été capturée par de puissants intérêts qui en fait une cash machine à hautes performances, sur le dos de l'immense majorité de cochons de payants ignorant la farce coûteuse perpétrée dans leur dos* »⁴⁹².

En l'occurrence, nous nous sommes éloignés de la politique d'accompagnement de l'Etat et retrouvons bien le concept de la politique pyramidale d'entraînement dans lequel l'Etat reste le maître du jeu aux moyens de décisions centrales.

Force est donc de constater que la volonté politique traduite dans la loi replace l'Etat au centre du dispositif et, circonstances aggravantes, lui accorde un rôle coercitif. Sur le fondement de ces lois qui ressemblent à une recentralisation à contrecourant de la notion de « *démocratisation* »⁴⁹³, il est intéressant de noter un rapprochement avec les travaux de Charles Eisenmann qui avait déduit la possibilité de l'existence de trois systèmes de la doctrine concluant à la situation d'un système mixte « *la semi-décentralisation consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher* »⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ MAUROY P., Publication posthume d'un entretien de 2002, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 269, juin 2013, p. 6.

⁴⁹² BENARD V. « Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : <http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-auprofit-dune-kleptocratie>.

⁴⁹³ GOURNAY B., « *La décentralisation France, essai de définition des termes centralisation décentralisation et déconcentration. Analyse de la décentralisation territoriale en termes décisionnels* », rapport au VIème congrès mondial de l'I.P.S.A. Genève 1964.

⁴⁹⁴ EISENMANN C., « *Centralisation et décentralisation. Principes d'une théorie juridique* ». Revue du droit public et de science politique, 1947. Voir également par le même auteur *Centralisation et décentralisation* Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence 1948

A titre d'hypothèse, nous pouvons considérer que le pouvoir des élus locaux se trouve atteint et que l'autorité que leur confère le prestige de l'élection est remis en cause, qui plus est, toujours par une majorité politique de gauche.

La politique du logement serait en quelque sorte, la revanche du socialisme municipal à l'encontre des maires de communes dotées d'une population plutôt bourgeoise et aisée attendu que nous sommes revenus à un pouvoir étatiste exercé par une majorité de gauche « *élargie* » pour des raisons d'opportunités politiciennes. Le logement social qui était resté un sujet clivant, est ainsi utilisé pour niveler les politiques publiques municipales à des fins électoralistes des politiques planificatrices de gauche.

Dans ce mouvement, la place des citoyens est absente et, celle des élus pour qui la décentralisation fût essentiellement l'objet, est en l'espèce remise en question.

Si les lois du 7 janvier 1983⁴⁹⁵, 13 juillet 1983⁴⁹⁶ et du 18 juillet 1985⁴⁹⁷ ont fabriqué la décentralisation de l'urbanisme, les lois de 2000 et de 2013 l'ont fortement bouleversée. La loi SRU, fût celle d'une majorité socialo-communiste. Pour autant, elle a été confortée par les majorités de droite qui ont suivi avec la loi « *Urbanisme et Habitat* »⁴⁹⁸ et les deux lois issues du Grenelle de l'environnement⁴⁹⁹.

Droite et gauche ont suivi les mêmes « process » dans une même logique de socialisation des communes qui ne l'étaient pas encore. Rapporteur du Grenelle II et de la transition énergétique au sénat, Louis Nègre, sénateur des Alpes-Maritimes dont la commune avait un taux de logement

⁴⁹⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat, *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.

⁴⁹⁶ Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, *J.O.*, 14 juillet 1983, p. 2 179.

⁴⁹⁷ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.*, 19 juillet 1985 p. 8 152.

⁴⁹⁸ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

⁴⁹⁹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre des 268 engagements du Grenelle de l'Environnement dite Grenelle I et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II

social inférieur à 5% au moment du vote de la loi de 2000 explique pourquoi il a fait le choix de suivre les prescriptions de la loi, anticipant un durcissement des futures majorités politiques de gauche ou de droite. Il fait partie de ces maires qui ont combattu les lois Gayssot et Duflot. Son implication dans ces deux rapports sénatoriaux précités l'a convaincu que la droite parlementaire au pouvoir suivrait cette même option, pour des raisons d'efficacités électorales. Il en a déduit très rapidement que, faite pour un certain nombre de citoyens, les majorités politiques ne changeraient pas leur orientation en la matière. Il n'a donc pas attendu que l'Etat impose la loi à la commune qu'il administre ; loi qui s'impose à tous, d'ailleurs. Il prouve très rapidement à l'Etat son intention d'atteindre progressivement le pourcentage imposé en négociant avec le préfet un lissage au moyen d'un taux d'effort supportable pour les finances de la commune de Cagnes-sur-Mer et eu égard à sa configuration géographique. Cette stratégie permet à la commune d'éviter la carence et au préfet de se substituer au maire reprenant les droits construire.

Cette vision anticipatrice a permis une politique réfléchie d'urbanisation de reconstruction de la ville sur la ville traduite dans le Plan Local d'Urbanisme Métropolitain qui évite la densification de type haussmannien, par exemple.

Cette notion d'accompagnement des collectivités par l'Etat dans l'élaboration de leur politique et notamment de planification de l'urbanisme évoquée dans le rapport dans le rapport sénatorial de 2014⁵⁰⁰ a son importance.

Ce partage mesuré et contraignant des rôles entre l'Etat et de la commune s'inscrit, cependant, dans une logique « *Cette concordance est structurée juridiquement puisque l'Etat doit tenir son rôle constitutionnel de garant des intérêts nationaux alors que les élus locaux connaissent une pression sociale et économique sur leur territoire aggravée quelquefois avec un électoralisme foncier* »⁵⁰¹.

Après avoir démontré cette standardisation par la politique étatique du logement, nous abordons ci-après ce le domaine de la sécurité normalisée par l'ensemble des collectivités et de leurs édiles.

⁵⁰⁰ HERVIAUX O. et Bizet J., rapport d'information n°297 fait au nom de la commission du développement durable, janvier 2014

⁵⁰¹ Opt. Cit. P. 336

Paragraphe 2 : La sécurité, l'Etat cadre les maires

Parmi les thématiques partisanes très clivantes, la recherche considère que la sécurité est restée longtemps une matière essentielle. Elle l'est redevenue le temps de la campagne électorale pour les élections régionales de 2021. Malgré les inflexions philosophiques de la gauche, la fondation *Terra Nova* a démontré en 2011⁵⁰² que ce sujet n'était plus aussi tranché entre la gauche et la droite. La normalisation est une tendance qui s'affirme.

Axe essentiel de la campagne de Nicolas Sarkozy en 2007, « *la sécurité fait partie des questions sociales* » pour sa rivale Ségolène Royal qui agit comme si elle cherchait à dissimuler la faiblesse de son parti. Elle déclare au quotidien *Libération*, la veille de l'université d'été du PS de 2010, à La Rochelle « *c'est une faute de penser que le thème de la sécurité est de droite* »⁵⁰³. En effet, quelques mois auparavant, l'ancienne candidate à la Présidentielle avait déclaré, en juin 2010, dans un entretien pour le livre *Petits Meurtres entre camarades*⁵⁰⁴, le 26 août : « *Si je pense que le projet est ingagnable, notamment avec les questions de sécurité sur lesquelles le PS a toujours été un peu mal à l'aise, ou s'il est totalement déconnecté de la réalité, je prendrai sans doute mes responsabilités* ». Le quinquennat de Nicolas Sarkozy n'a pas apporté à son électorat toute la satisfaction qu'il attendait de la part d'un Président dont la réputation était très affirmée sur ce sujet. Ce qui est, d'ailleurs, une des raisons de son échec perdant une partie substantielle de son électorat lors de la présidentielle de 2012.

De même, en 2014, Jean-Pierre Chevènement déclare « *Je ne partage pas tellement l'idée que j'aurais développé certains thèmes de droite en même temps que certains thèmes de gauche. Pour moi, ce qui compte, c'est l'intérêt du pays. D'ailleurs, la sécurité n'est pas un thème de droite, car l'insécurité frappe souvent les plus démunis, les plus pauvres* »⁵⁰⁵.

Hors de notre territoire d'enquête, la maire socialiste de Paris Anne Hidalgo, a profité de ses nouveaux pouvoirs de police que la loi de 2017 lui offre pour annoncer en début d'année 2019 sa volonté de créer une police municipale en 2020 munie de matraques de « tonfas », de gaz

⁵⁰² « Changer de politique de sécurité », *Projet 2012*, n° 18.

⁵⁰³ *Libération*, interview, édition du 27 août 2010.

⁵⁰⁴ REVAULT d'ALLONNES D., « *Petits meurtres entre camarades* », Laffont, 2010, 336 p.

⁵⁰⁵ CHEVENEMENT J-P., invité de Public Sénat mercredi 4 février 2014, interviewé par Hélène Risser.

lacrymogène et de gilets tactiques pour « *lutter contre les infractions du quotidien* »⁵⁰⁶. Dans cette interview parue dans le journal *Le Parisien*, elle déclare « *Je fais le même choix que les maires de Bordeaux ou de Londres qui n'ont pas de police municipale armée. Les agents auront des matraques et des bombes lacrymogènes, qui permettent de garantir un certain nombre d'interventions pour lesquelles cette police est mobilisée. Mais pas d'arme à feu* »⁵⁰⁷.

A Lille, bien que la municipalité de Martine Aubry soutienne que la sécurité des personnes relève de la mission régaliennne de l'État, les agents de la police municipale sont dotés de tonfas, gilets pare-balles, caméras-piétons. Seul l'armement reste encore un sujet de débat que la maire impute à la responsabilité de l'Etat. L'opposition municipale parle de considérations idéologiques du maire qui en conseil municipal, en octobre 2017, déclare « *Je ne veux pas que des policiers, face à des bandes, soient des cibles* », avait rétorqué Martine Aubry précisant « *Si je pensais qu'ils seraient mieux protégés avec une arme, je le ferais. Mais je ne le pense pas* ».

Nous observons que depuis 1989, la sécurité n'est plus un sujet majeur des élections municipales. Les scrutins municipaux ont, tous, été très révélateurs de ce retrait des préoccupations des citoyens. Il convient de noter que le sujet de la sécurité reste toujours politisé au niveau national, sujet largement alimenté par les ténors politiques nationaux.

En 2007, le maire devient un rôle pivot de la prévention de la délinquance avec la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007. La sécurité est déportée au neuvième rang des préoccupations des Français, alors même que les Français ont encore en mémoire les émeutes de 2005 qui imposèrent le couvre-feu. La Fédération autonome de la fonction publique territoriale relève dans une note de 2008 relative à la place de la sécurité dans les programmes des candidats que « *Si ce n'est plus un enjeu électoraliste, on notera qu'elle figure néanmoins dans de nombreux programmes de campagne aussi bien à droite qu'à gauche* »⁵⁰⁸. Le contexte terroriste sur plusieurs villes du territoire national dont celui de Nice en juillet 2016 renforcera ce constat.

⁵⁰⁶ « *Le Parisien* » édition du vendredi 25 janvier 2019.

⁵⁰⁷ Ibidem

⁵⁰⁸<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Elections%20municipales%202008%20%3A%20quelle%20place%20pour%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20%3F.pdf>

Dans le département des Alpes-Maritimes, nous avons relevé que le décalage entre la droite et la gauche, sur le sujet de la sécurité, reste un axe de désaccord essentiellement durant les périodes de campagnes électorales. En revanche, durant l'exercice du pouvoir, les Politiques prennent des décisions qui tiennent compte des réalités du quotidien avec les moyens financiers et humains qui s'offrent aux élus pour répondre à un besoin sociétal. Nous retrouvons les discours traditionnels qui stigmatisent « *l'insécurité* » des villes, en période électorale. C'est, d'ailleurs, un point récurrent des discours des candidats et plus globalement du débat public depuis le XIX^e siècle⁵⁰⁹. L'opposition droite-gauche n'a pas survécu à ce clivage commun qui consent à décoder les échiquiers politiques. L'échelle locale n'a pas échappé à cette tautologie. C'est bien le comportement politique des leaders municipaux et non les orientations qu'ils prônent qui prévaut dans la vie politique des municipalités.

A Nice, capitale du « *pays des conservateurs* »⁵¹⁰, les comités de quartiers sont restés des éléments de contrôles qui limitent les revendications en termes de sécurité. « *La constitution de l'insécurité en enjeu politique majeur sur le marché politique central à partir du milieu des années 1990 n'impacte donc pas les débats municipaux de la même manière dans toutes les villes. C'est également ce que révèlent les cas niçois et strasbourgeois où les discours politiques municipaux sur la sécurité se multiplient dès 1989* »⁵¹¹. De même, la vidéosurveillance est devenue une question apolitique. « *À Strasbourg, le maire Roland Ries annonce dès 1999 la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans les transports en commun afin de « lutter contre l'insécurité » [...] Pour Nice et Rennes, il faut respectivement attendre octobre 2001 et mars 2010 pour assister à l'implantation d'un dispositif de vidéosurveillance. Les cas niçois et Rennais sont particulièrement intéressants dans la mesure où, dans les deux villes, les équipes municipales ont dans un premier temps montré une forte hostilité à l'égard des caméras. À Rennes, alors qu'Edmond Hervé a toujours affirmé son refus de recourir à la vidéosurveillance, c'est avec le départ de celui qui a exercé cinq mandats mayoraux et avec l'élection de son successeur PS,*

⁵⁰⁹ KALIFA D., « *Société du risque et sentiment d'insécurité : le sentiment d'insécurité à l'aune de la fracture sociale* », in Levy R., Mucchielli L., Zauberman R. (dir.), *Crime et insécurité : un demi-siècle de bouleversements*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 252.

⁵¹⁰ MARTINETTI J., « *Un département bleu... azur, entre conservatisme et localisme* », in *Hérodote*, n°113, 2004, p. 68-93.

⁵¹¹ FREYERMUTH, Audrey. « *L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, Rennaise et strasbourgeoise (1983-2001)* », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 1, 2013, pp. 89-116.

Daniel Delaveau, qu'en 2010, cinq caméras font leur apparition au centre-ville. À Nice, en 1999, l'adjoint de Jacques Peyrat en charge de la sécurité énonce dans la presse locale que « la vidéosurveillance est inutile [et que] jamais un tel système ne sera employé à Nice »⁵¹². « Pourtant, en avril 2001, Jacques Peyrat annonce la mise en place de 50 caméras qui seront installées au mois d'octobre »⁵¹³. Les principes tombent avec le temps de la gestion municipale. Autre exemple d'une inflexion politique, celle du parti communiste. Lors du conseil municipal de Cagnes-sur-Mer consacré au budget primitif, en mars 2007, l'élu communiste déclare « Vous continuez à investir dans la vidéosurveillance, on ne vous suivra pas ». A la demande du maire qui s'en étonne « Si vous étiez élu, vous la supprimeriez ? », le chef de file de l'opposition PC nuance sa position « Je ne suis pas un destructeur mais je n'en remettrais pas »⁵¹⁴.

Et pourtant, hier signature des municipalités de droite, la sécurité est devenue une politique territoriale qui dépasse tous les clivages. Il suffit de reprendre ce compte-rendu de conseil municipal de la commune de Le Broc, sous la présidence du Maire pour le constater. Dans sa délibération du 18 janvier 2016, « le Maire indique que la commune est dotée d'un système de vidéosurveillance depuis plusieurs années, cependant [...] l'objectif est d'obtenir une structure évolutive en fonction des besoins »⁵¹⁵ : la soutenance d'un tel propos était improbable pour cet élu de gauche, il y a quelques années.

Dans ce contexte, les politiques habituelles qu'elles soient connotées de gauche ou de droite, sont dépassées. Certes, la gauche utilise la terminologie de la politique de proximité alors que la droite évoque le sujet en termes plus répressifs. Quoi qu'il en soit, il semble que l'efficacité des politiques en termes de sécurité ne soient pas adaptées tant la superficialité des résultats est ressentie par l'électorat. La désidéologisation se traduit, dans les faits, par une désaffiliation partisane qui alimente le malaise démocratique qui se nourrit d'une uniformisation des perceptions qu'offrent les responsables politiques. Sur ce sujet de la sécurité le débat politique s'est ainsi appauvri qu'il se concrétise par un « *raisonnement politique* ».

⁵¹² *Nice-Matin*, 31 mars 1999

⁵¹³ Opt. Cit. P 341

⁵¹⁴ <https://www.nicematin.com/faits-divers/c-est-la-crise-mais-cagnes-continue-d-investir-365877>

⁵¹⁵ Extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la commune de Le Broc, séance du 18 janvier 2016.

Si la fin du clivage gauche-droite sur le sujet de la sécurité semble actée, son utilisation politicienne perdure à l'occasion des joutes verbales. Elle reste l'objet de manipulations aux effets limités comme le rapporte cet article de la presse quotidienne régionale « *Au cours d'un entretien, un élu de l'opposition socialiste niçoise affirme que la sécurité n'est "ni de droite ni de gauche". Pourtant, alors qu'il me présente les différents tracts qu'il a publiés au cours de sa campagne pour les élections cantonales, il souligne à propos de l'un d'eux qui insistait plus particulièrement sur la sécurité "bon celui-là, il est carrément de droite" »*⁵¹⁶.

Dans le temps, la sécurité est devenue un de ces thèmes standardisés des politiques municipales. Les arrêtés contre la mendicité, les torsos nus en ville, la protection des mineurs ou les arrêtés « *couvre-feux* » étaient majoritairement décidés par des maires de droite. Aujourd'hui, il n'est guère que la commune de Valbonne pour ne pas faire référence dans ses diverses publications du thème de la « *sécurité* » réformé par le vocable « *sureté – prévention* ». Les clivages se sont, ainsi, adoucis dans le temps et dans l'espace.

Ces tendances opposées relèvent désormais du symbolique « *Ce qui caractérise la couleur d'une municipalité, ce sont les raisons invoquées pour légitimer une action* »⁵¹⁷, selon Amanda Fléty, de l'Institut français de géopolitique.

L'exemple de la ville de Cagnes-sur-Mer est, en la matière, éclairant de cette dépolitisation d'un sujet pourtant très contredit. En 2000, le Maire prend un arrêté de protection des mineurs de moins de treize ans interdisant leur sortie seuls sur le territoire, à compter de 23 heures. Controversé, modifié, attaqué par le préfet puis validé par la Cour Administrative d'Appel de Marseille, cet arrêté qualifié de « *couvre-feu* » par les détracteurs est, depuis les années 2006, activé tous les ans par le maire (LR) à compter du 1^{er} avril jusqu'au mois d'octobre. Il reçoit le soutien des élus de toutes les oppositions (successivement le Parti Socialiste, le Front de gauche, le parti communiste, le Rassemblement National, le Centre, La République En Marche). En effet, tous les ans le maire active cet arrêté et le fait savoir par voie d'affichage et de presse. Chaque année, les oppositions municipales sont solidaires de cette démarche et le confirment par leur présence aux côtés du Maire.

⁵¹⁶ Nice, entretien avec un conseiller municipal PS, mars 2008.

⁵¹⁷ http://www.lavie.fr/actualite/l-atlas-des-villes/villes-de-gauche-ou-de-droite-quelles-differences-29-10-2013-45899_544.php

La sécurité des personnes n'est donc plus le sujet idéologique qui alimente les débats locaux. Ses rapports avec le monde politique ont évolué avec la gestion municipale à l'idéologie.

Il n'est pas utile d'opposer « *les rapports réels entre les choses* » aux « *rapports conceptuels entre les problèmes* », selon la formule de Max Weber mais en revanche de considérer que nous pouvons construire sociologiquement cette thématique spécifique forte en symbole pour comprendre les rapports politiques identifiables empiriquement dans la société.

Les deux exemples de dépolitisation des politiques publiques que nous venons de cibler, à titre exploratoire, montrent combien les rapports entre les citoyens et les élus ont évolué. Cette standardisation constatée met en évidence une culture locale uniformisée par les contraintes administratives, financières qui réduisent les marges de manœuvre des élus dont le métier consistant à l'art de faire, n'est plus livré qu'à l'art de faire savoir aux moyens d'une communication expertisée voire spontanée. La commune reste un lieu privilégié de *l'Agora* comme le rappelle le sociologue Henri Mendras « *La distance entre "nous" et "il" est réduite au minimum au sein de la commune* »⁵¹⁸.

Toutefois, la normalisation a brouillé les repères et donc le jugement démocratique. Gérard-François Dumont insiste sur cette notion d'intégration du citoyen et de contrôle « *l'habitant d'un pays démocratique ne peut exercer ses responsabilités de citoyen que s'il se sent concerné par le territoire électoral défini, que s'il comprend le rôle des élus qu'on lui demande de choisir, que s'il a le sentiment qu'il aura la possibilité d'évaluer leur action* »⁵¹⁹.

Or, la société française a évolué rapidement au point de multiplier les zones de ruptures. La société de classes sociales a éclaté comme le souligne Jean Viard, ancien élu et chercheur au CNRS « *Nous sommes sortis des sociétés syndicales et de classes* »⁵²⁰ et d'ajouter « *En miroir, le peuple des*

⁵¹⁸ MENDRAS H., « *La France que je vois* », Paris, autrement, 2002

⁵¹⁹ DUMONT G-F, *Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives*, Armand Colin, Paris, collection U 2018

⁵²⁰ VIARD J., *Organisation territoriale : Le point faible de notre démocratie est la commune*, interview La Gazette des communes, 6 mai 2019.

campagnes et du périurbain se sent éloigné et isolé, et les partis politiques continuent de véhiculer des discours de classes qui ne correspondent plus à l'imaginaire des gens »⁵²¹.

Un constat s'affirme assez clairement : nous traversons une période de trouble idéologique c'est-à-dire une période où les idées ont tendance à être supplantées par la séduction comme s'il n'existait plus de « isme » sauf au moment de la prise du pouvoir qui reste un cycle dit guerrier dans lequel les passions enflamment encore le débat.

Les périodes de campagnes électorales et même de pré-campagnes le démontrent régulièrement. Lors du débat « *Does local politics matter ?* », Dominique Lorrain se plaît à rappeler la démonstration de Mabileau et Sorbets « *Ce n'est qu'au moment de l'élection que, si quelque chose doit changer, ça change. Il y a là une sorte de phase d'indétermination où l'on voit un certain nombre de mesures spectaculaires. Mais une fois les premiers mois passés, les élus sont happés par le mécanisme du réel, par la production ordinaire et la lourdeur des mécaniques* »⁵²².

Nous avons démontré, dans ces deux paragraphes qui précèdent, que la décentralisation a standardisé l'action publique par la loi au prisme de l'exemple du logement notamment et par l'évolution sociétale pour ce qui concerne la sécurité. Ces deux thèmes nous renseignent sur les conséquences de la restriction du débat public. La simplification a restreint l'offre politique. Aussi, le choix qui appartient au citoyen semble lui échapper. Nous retrouvons là l'une des raisons de l'abstention ou du vote de colère. Nous en avons la transcription lors des scrutins électoraux. Ce lissage du clivage gauche-droite par la loi met à l'épreuve l'appétit démocratique comme si le système ne jouait plus son rôle. Privé de choix de société, l'électeur analyse cet appauvrissement du système d'une élite politique sourde.

Toutefois, admettons qu'il faut ajouter une variante supplémentaire qui est nous paraît essentielle : l'approche gestionnaire qui est pareillement contrôlée par la standardisation fortement exacerbée. Pour le confirmer, nous développons désormais cette autre thématique. Dépasser les clivages gauche-droite s'opère aussi dans la gestion des villes.

⁵²¹ Ibidem

⁵²² MABILEAU A., SORBETS C., dir. « *Gouverner les villes moyennes*, » Paris, Pedone, 1989.

Section 3- La gestion privilégiée aux idéologies

Dans la France balzacienne, le mode « notabiliaire » a sans cesse reculé avec l'élection de nouveaux maires sous l'influence de la situation politique nationale qui entretenait une politisation des élections locales. En 1965, puis en 1971 la conjoncture politique nationale favorise l'élection de nouveaux maires écartant les notables (essentiellement les centristes avec l'arrivée des gaullistes) et ouvre la voix, comme l'explique Jean-Yves Nevers, à une gestion municipale renouvelée⁵²³. Nonobstant, ce sont ces élections 1977 qui marquent sans doute le vrai repli du modèle notabiliaire.

En 1977, 40% des maires ont changé sur le plan national en faveur de la gauche unie. Dans les Alpes Maritimes, le contexte diffère. Il faut tenir compte de « l'empire Médecin » qui reste ancré bien que Jacques Médecin, élu largement dès le 1^{er} tour en 1971, ne réalise que 50,33% des voix au second tour de l'élection municipale de 1977 (avec 966 voix d'avance sur 144 810 suffrages exprimés) soit un ratio de 0,66% qui le sépare de son opposant Charles Caressa candidat de l'union de la gauche.

Dès lors, la vie politique départementale dans les Alpes-Maritimes va s'articuler autour des deux axes : une droite très élargie (y compris avec des socialistes) autour du « système dit Médecin » au sens large et le parti communiste comme seule opposition et des élus radicaux comme Pierre Merli maire d'Antibes, Francis Palmero sénateur-maire de Menton, Joseph Raybaud, sénateur-maire de Levens, tous trois figures emblématiques du département. La ville de Cannes est gérée au centre gauche avec à sa tête un ancien ministre du Général De Gaulle, Bernard Cornut Gentille. En revanche, la conjoncture politique de 1977 conduit le parti communiste a remporté la mairie de Grasse.

A l'issue de cette mandature, le scrutin de 1983 sera le dernier à être fortement politisé au regard d'une forte bipolarisation fondée sur la situation politique nationale confrontée à la crise économique qui provoque les nombreux changements de gestion municipale.

L'élection présidentielle de 1981 a, en effet, immobilisé les tendances partisans traditionnelles de la droite et de la gauche. De manière très emblématique, la standardisation du discours politique

⁵²³ NEVERS J-Y, « Gestion municipale et stratégies hégémoniques », *Espaces et Sociétés*, 1980, 32-33 : 157-162

et de l'action publique a d'abord été défendue par le « *ni – ni* » des années 80 popularisé par François Mitterrand et désormais par le « *en même temps* » des années 2017, défendu par Emmanuel Macron. Elle s'illustre, également fortement trente-huit années plus tard, aux élections européennes de mai 2019 avec une transformation tenace du clivage politique qui élimine à nouveau la gauche de gouvernement et discrédite la droite avec un score de 8,5%. Prémisses d'une campagne électorale certes, cette évolution traduit l'ampleur de l'affaiblissement des idéologies au profit de la gestion.

Le contexte de 1981 est celui d'une crise économique doublée d'une crise financière avec trois dévaluations de la monnaie qui induit une crise profonde de confiance envers les décideurs politiques. Les électeurs de gauche sont déstabilisés par les choix politique des deux premiers gouvernements de Pierre Mauroy. Quant à l'électorat de droite, il se ressource dans ses valeurs et reste toujours divisé entre le RPR et l'UDF. La conjoncture économique semble donc être un dénominateur commun aux deux blocs politiques traditionnels français qui annonce leur discrédit.

En 1983, le scrutin de ces élections municipales s'inscrit strictement dans cette ambiance d'inquiétude de toutes les strates professionnelles et conduit à l'échec de la gauche au sens large. Il est aussi le premier scrutin à enregistrer un taux d'abstention le plus élevé, en son temps, depuis la cinquième République (21,6% au premier tour) : « *Au plan économique, le gouvernement pense réduire le chômage par une politique de relance par la consommation. Cependant, la situation économique se détériore : pour juguler l'inflation, le gouvernement met en œuvre un blocage des prix et des revenus en juin 1982 ; le déficit budgétaire se creuse, et le franc est dévalué trois fois en 1981, 1982 et 1983. Il est impossible d'envisager la poursuite d'une telle politique sans sortir le franc français du système monétaire européen. Mais, avec le soutien de Jacques Delors, ministre de l'économie, le Président Mitterrand décide au contraire le maintien dans les mécanismes de solidarité communautaire. Il faut donc changer de politique économique. Le tournant décisif est pris en mars 1983, avec la politique de rigueur* »⁵²⁴.

⁵²⁴ Histoire de l'Assemblée nationale, *La Cinquième République* (depuis 1958), la démocratie d'aujourd'hui, ébauche de bilan institutionnel, voir : <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/la-ve-republique>

Etienne Farvaque et Nicolas Jean mènent une analyse très intéressante sur les portées des données économiques et de leurs conséquences sur le système partisan mêlées aux résultats des partis sortants aux élections municipales⁵²⁵.

Ils démontrent effectivement que l'électorat sanctionne le parti du maire sortant en fonction des variables économiques de rang national. L'analyse économétrique qu'ils mènent, confirme les résultats de ce scrutin de 1983. Ils sont loin de la portée des effets attendus des lois de décentralisation qui auraient dû donner à cette élection un tout autre relief avec l'application pour la première fois du scrutin proportionnel plurinominal avec prime majoritaire au suffrage universel direct.

La politisation nationale que nous observons alors en 1983 ou la politisation négative⁵²⁶ pour reprendre l'expression de Louis Missika⁵²⁷, lors de ces élections municipales, s'active comme le témoignage d'un mécontentement contre le gouvernement socialiste. Cette analyse justifie, d'ailleurs, une journée d'étude consacrée à « *la part du local dans les élections locales* », organisée par l'Association française de science politique en 1985⁵²⁸.

Ce cycle ou ces cycles combinant le national et le local perdurent de manière aléatoire et la bataille pour les investitures aux élections municipales de 2020 le rappellent, si besoin est. Arnaud Robinet, maire LR de Reims et proche d'Emmanuel Macron, soutient aux élections européennes du 26 mai 2019, la liste de François-Xavier Bellamy et déclare « *Je vais rester fidèle à ma famille politique d'origine* »⁵²⁹.

De même, le maire de Nice qui n'est pas un opposant systématique à LREM se repositionne à l'occasion des élections européennes, se projetant vers les municipales de 2020. Il explique sa position très clairement à l'occasion d'une réunion publique qui se tient à Le Cannet en présence

⁵²⁵ FARVAQUE, É., et NICOLAS J.. « *Note de Recherche. Analyse économique des élections municipales : Le cas de la France (1983-2001)* », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, vol. Décembre, no. 5, 2007, pp. 945-961.

⁵²⁶ MISSIKA L., « *Les faux-semblants de la dépolitisation. Note sur l'évolution de l'opinion française.* », Le Débat, n°68, janvier- février 1992, p. 14-19

⁵²⁷ Ibidem

⁵²⁸ <http://www.afsp.info/archives/association/inventaire/fonds-jean-luc-parodi/index.html>

⁵²⁹ <https://www.lopinion.fr/edition/politique/europeennes-arnaud-robinet-votera-liste-bellamy-186095>

de la tête de liste LR et du chef du parti, Christian Jacob « *J'ai découvert quelqu'un que je ne connaissais pas, et qui, contrairement à ce conservatisme dans lequel certains voulaient l'enfermer, a montré, au contraire, son sens de la fermeté* »⁵³⁰.

Lors du scrutin régional de 2021, Christian Estrosi n'hésite pas à contribuer à la composition de la liste de Renaud Muselier sur laquelle figure aussi des personnalités de LREM. Hubert Falco, Maire de Toulon fait de même dans l'intérêt de conserver aux mains du Président sortant, LR, Renaud Muselier, une région possiblement accessible au candidat du Rassemblement National, Thierry Mariani.

Néanmoins et hors du temps des campagnes électorales, les références aux valeurs idéologiques s'éloignent au profit d'une approche gestionnaire neutralisée par la standardisation des normes dont nous avons étudié les effets précédemment.

Dans cette section concernant l'affirmation de la gestion sur les idéologies, nous examinons dans le paragraphe qui suit si la gestion municipale nous renseigne sur l'origine partisane des municipalités.

Paragraphe 1 : La gestion municipale renseigne-t-elle l'origine partisane ?

L'approche financière de la réussite politique des municipalités n'est plus liée au clivage partisan. Elle est attachée à la notion d'efficacité comme nous le démontrons ci-après avec l'exemple de la ville de Nice qui re-municipalise plusieurs de ses services publics. Cette démonstration conforte, en l'occurrence, la perte de repères des électeurs. Si la science politique s'y est intéressée, il n'a pas été démontré empiriquement que ce lien est établi, en France à la différence du Royaume-Uni, par exemple.

Alors que Bernard Accoyer maire d'Annecy-le-Vieux de 1989 à 2020, président de l'Assemblée nationale de 2007 à 2012 soutient que « *L'élu de droite est plus attentif à la dépense publique et aux impôts, car son électorat paie des impôts* »⁵³¹, il est intéressant d'observer en quoi cette

⁵³⁰ France3 Côte d'Azur le vendredi 3 mai 2019. <https://youtu.be/i6qwTBEhvJE>

⁵³¹ http://www.lavie.fr/actualite/l-atlas-des-villes/villes-de-gauche-ou-de-droite-quelles-differences-29-10-2013-45899_544.php

thématique de la gestion tient-elle lieu de bilan dans les municipalités de droite ou de gauche et de l'explorer sur notre territoire d'enquête.

A- La gestion publique dominée par les choix politiques

L'exemple de la ville de Nice est révélateur d'une trajectoire qui s'apparente à un modèle explicatif qui tend à vouloir dépasser les clans au sens du terme : « *politique noble* ». Là où, le maire Jacques Peyrat (1995-2008), ancien secrétaire du Front National, tête de liste du même parti aux élections législatives de 1986, élu député (FN) avant de rejoindre le RPR, avait amorcé cette approche de gestion municipale qui ne s'est pas faite sans difficultés, il appert que les effets partisans sont sans objet sur la gestion de la municipalité.

Nous portons notre attention sur cette arène centrale du territoire pour analyser comment s'imbriquent dans l'économie locale, les enjeux partisans dans le champ politique atone. Il ne s'agit pas tant nécessairement d'une dépolitisation de l'action publique locale mais d'un calcul politique stratégique de long terme.

L'expérimentation sous une forme non académique de cette conception de l'action politique au quotidien ne contredit pas la réflexion qui sacralise le local comme un lieu d'expérimentation et non d'inertie « *le projet de la décentralisation est un projet de politisation de la vie locale du simple fait de la globalisation au niveau local de la maîtrise des problèmes de développement et du contrôle d'enjeux cristalliseurs du conflit social principal par les collectivités locales* »⁵³². Cette alternative qui contredit les oppositions idéologiques binaires trouve sa représentation dans l'espace et montre que ce sont par les municipalités que l'action émette « *les forces de combat* »⁵³³.

En effet, lors de l'inauguration de la première ligne de tramway, l'édile a, non sans volonté politique, évoqué les traminois farouches partisans du tram. Gérard Giordana secrétaire général de la CGT de la Société Nouvelle des Transports de l'agglomération niçoise, qui après avoir lancé « *le tram a gagné* », n'a pas manqué de préciser l'implication de son syndicat, à l'origine de ce choix précisant qu'il aurait permis la création de 250 emplois et la requalification de 60 traminois. Sur ce même sujet, en juillet 2012, son successeur à la présidence de la métropole Nice Côte

⁵³² WORMS J-P., Faire n°25, 1977.

⁵³³ Les cahiers du CERES, 9, 1970, p.21.

d'Azur, Christian Estrosi qui fut plusieurs fois ministre, annonce sa préférence pour la reprise en régie publique des bus et de tramways de l'agglomération. La CGT a fait valoir son attachement au statut des personnels !

A l'issue du renouvellement de la délégation de service public relative à l'exploitation du réseau de transports des bus et du tramway sur le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur, la société privée Veolia Transdev, qui exploitait depuis dix ans le réseau des 46 communes des Alpes-Maritimes⁵³⁴ est défiée par la ST2N qui propose une reprise en régie des transports urbains, relayée par Christian Estrosi, président de la métropole Nice Côte d'Azur qui précise dans un communiqué du 9 juillet 2012 « *Après examen des offres, il nous apparaît que celles-ci ne sont pas au niveau des attentes de la collectivité (...) j'ai décidé de proposer au prochain conseil métropolitain l'abandon de cette procédure et, à ce même conseil, je prendrai les dispositions pour que l'hypothèse d'une reprise en régie soit envisagée.* ».

Il précise aussi « *Plus j'avance dans la vie publique, plus j'ai la conviction que des grands services publics à la française sont des services publics de qualité où je me sens bien à travailler avec les fonctionnaires* »⁵³⁵. Il n'est pas superfluo de préciser que le maire de la ville de Nice avait déjà au préalable municipalisé la gestion de la piscine Jean-Bouin déclarant « *Et nous n'aurions certainement pas de champions olympiques niçois si cela n'avait pas été le cas* »⁵³⁶, le marché d'intérêt national, Nice Jazz Festival, puis les cantines scolaires.

Le syndicat CGT des tramways de Nice, favorable à la reprise du réseau en régie publique, doit, alors, se positionner par la voie de son secrétaire général, Gérard Giordana qui se pose cette question « *Que vont devenir les sous-traitants de la ST2N qui exploitent le réseau à l'extérieur de Nice et surtout quelle nouvelle assistance technique faut-il envisager pour la construction qui vient de démarrer de la deuxième ligne de tramway dans laquelle Veolia était fortement impliqué ?* »⁵³⁷.

⁵³⁴ Année 2012

⁵³⁵ Opt. Cit. P.350

⁵³⁶ Opt.Cit. P.350

⁵³⁷ L'Humanité, édition du 6 août 2016. <https://www.humanite.fr/social-eco/christian-estrosi-change-de-ligne-501908>

Quant au statut des traminots, la CGT s'engage à continuer à le défendre « *car, DSP ou régie, il est garant d'un bon service public* »⁵³⁸.

Construite sous l'impulsion du maire Jacques Peyrat avec le soutien du syndicat CGT des traminots, la première ligne de tramway est un succès « *Avec 100 000 voyageurs par jour, nous sommes aujourd'hui à saturation* »⁵³⁹, selon le porte-parole officiel du syndicat CGT, Michel Otto-Bruc. C'est en septembre 2012 que la métropole Nice Côte d'Azur vote la reprise en régie des transports en commun, gérés depuis sept ans par la filiale de Veolia Transdev.

Le président de la commission transports de la métropole Nice Côte d'Azur, Alain Philip justifie cette décision « *C'est un choix financier. Les offres définitives remises [par Veolia Transdev et Keolis, filiale de la SNCF] entraînaient 80 à 100 millions d'euros de hausse des coûts pour Nice Côte d'Azur sur la période 2012-2019* »⁵⁴⁰.

Ce changement permet à la métropole d'exploiter directement la ligne de tram et les 400 bus en intégrant 1.100 employés du réseau, qui conservent leur contrat de droit privé. Michel Otto-Bruc, responsable « *CGT transports* » du département confirme une position syndicale « *J'y suis favorable, car il y a une volonté affichée de développer le réseau* »⁵⁴¹. Cette décision politique est peu contestée si ce n'est par Jean Icart conseiller de la majorité métropolitaine qui vote contre la délibération présentée par le président « *On ne s'improvise pas transporteur, met, quant à lui, en garde Jean Icart, conseiller de la majorité métropolitaine. Cette mesure doit être chiffrée, Nice Côte d'Azur n'a pas vocation à devenir une gigantesque entreprise publique* », pointe l'élus, le seul à avoir voté contre la délibération »⁵⁴².

Ainsi Nice assure en régie de nombreux services publics. Un principe de gestion pourtant reconnu pour être plus pratiqué à gauche qu'à droite. Dans une interview, le maire Christian Estrosi

⁵³⁸ Ibidem

⁵³⁹ Ibidem

⁵⁴⁰ ICART J., « La métropole bientôt au volant des bus et du tram », journal : 20 minutes, 14 septembre 2014, <https://www.20minutes.fr/nice/1008997-20120924-metropole-bientot-volant-bus-tram>

⁵⁴¹ Ibidem

⁵⁴² Opt. Cit.P.352

explique ses choix « *Doit-on pour autant parler de gestion de droite ou de gauche ? Par exemple, j'ai décidé de reprendre en gestion municipale l'eau, les cantines, les transports, les piscines et le marché d'intérêt national. Tout simplement parce que j'estimais que c'était plus efficace en termes de résultats que de le déléguer au privé* »⁵⁴³. La doctrine centrale est, ici, pleinement illustrée par ces propos qui nous éclairent sur la dépolitisation locale par la gestion de l'action publique. La décentralisation a conduit à cette annihilation des clivages. En termes de gestion publique, notre thèse n'évalue pas le résultat. En revanche, en termes de démocratie locale, nous observons une forte désorganisation partisane qui égare l'électorat et morcèle les barrières politiques anciennes solidement ancrées.

Les outils de gestion ont-ils pour autant des effets partisans de manipulation en termes électoraux ? Cette hypothèse reste plausible et trouve, ici, sa justification empirique.

Les différences existent dans la gestion des budgets municipaux ou communautaires. Nous pourrions supposer que des dépenses de rangs plus économiques ou fiscaux soient la focale des municipalités de droite et celles de rangs plus sociaux de municipalités de gauche comme l'option des régies municipales, forte dans les références de la gauche. La ville de Nice a, sous la municipalité de Jacques Peyrat, engagé cette dépolitisation dans le domaine des transports et cette stratégie s'est poursuivie avec les municipalités suivantes.

Les clivages partisans dans la gestion des comportements budgétaires se sont donc largement amplifiés depuis la décentralisation. Dès lors, l'élu est jugé sur ce pragmatisme et non sur l'idéologie dont il se réclame. L'électorat de droite des territoires de Nice n'a en rien désavoué le maire LR pour l'utilisation d'un mode de gestion peu orthodoxe dans ses traditions politiques au sens partisan du terme. Est-ce la théorie de la responsabilité qui l'emporte ou celle d'une dépolitisation du cycle électoral comparable au cycle national ?

Jean-Luc Parodi explique que l'éloignement des échéances locales et nationales a toutes les chances de dépolitiser la vie municipale⁵⁴⁴. Dès lors que l'approche économique et financière en

⁵⁴³ <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Christian-Estrosi-On-choisit-un-maire-avant-de-choisir-une-etiquette-2014-02-02-1100293>

⁵⁴⁴ PARODI J-L., « *Dans la logique des élections intermédiaires* », revue politique et parlementaires, 903, 1983, p 42 à 70 et « *Les élections intermédiaires précoces* », département des études politiques du Figaro, Elections municipales 1989 : résultats, analyses et commentaires,

termes de performance publique locale est portée comme une pertinence du lien entre la qualité de gestion et le clivage partisan, l'hypothèse de la responsabilité politique pourrait donc être un enjeu central pour le choix de l'électeur bien qu'aucune étude empirique n'ait été démontrée à l'exception des recherches avancées notamment par des politistes britanniques sur les fondements du Comprehensive Performance Assessment⁵⁴⁵. Si la science politique s'y est intéressée, il n'a pas été démontré empiriquement que ce lien est établi, en France.

En revanche, au Royaume-Uni, les études d'Oliver James et Peter John font la corrélation entre la sanction électorale et la mauvaise gestion⁵⁴⁶. A l'inverse, la récompense électorale d'une bonne gestion financière n'est pas vérifiée selon George A. Boyne et ses confrères. Cependant, une autre démonstration opposée nous est livrée en Norvège.

Il convient de manipuler avec prudence le lien, selon lequel le parcours électoral des villes et la qualité de leurs gestions financières, serait plus affirmé dans les villes administrées par la droite. En la matière, le profil des villes et leurs trajectoires ne semblent pas répondre à cet aspect purement binaire entre les performances financières et le vote.

Les échanges rhétoriques entre Christian Estrosi et Éric Ciotti sont le témoin de ce cycle lors des campagnes électorales de 2017 pour l'élection présidentielle et les élections législatives qui suivent. Ils restent d'actualité jusqu'à l'approche des élections municipales de 2020 et engendrent une réelle érosion pour les partis politiques ainsi que les logiques des cercles démocratiques. Cette confrontation entre adversaires ou ennemis pour reprendre les écrits du théoricien politique canadien Michael Ignatieff⁵⁴⁷ trouve ses limites dans la défense de l'intérêt général.

Au-delà de la priorité à la globalisation de la gestion, nous considérons qu'il faut examiner le domaine de la fiscalité qui est une arme forte des municipalités bien que la suppression progressive

⁵⁴⁵ Equivalent en France de la Cour des Comptes des collectivités territoriales.

⁵⁴⁶ JAMES O. et PETER J., « *Public Management at the Ballot Box : Performance Information and electoral support for incumbent English Local governments* » *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 17, (4), 2007, P.567-580.

⁵⁴⁷ IGNATIEFF M, « *Pour que la démocratie fonctionne, les hommes politiques doivent respecter la différence entre un ennemi et un adversaire. Un adversaire est quelqu'un que vous voulez battre. Un ennemi est quelqu'un qu'il vous faut détruire* », *Enemies vs Adversaires*, New York Times du 16 octobre 2013

et non compensée intégralement, de la taxe d'habitation ait réduit les ressources des communes. C'est l'objet du paragraphe qui suit.

B- La fiscalité est une arme politique

La fiscalité reste une arme de joutes électorales mais se dissout dans la gestion standardisée des budgets communaux soumis aux mêmes normes, contraintes et nécessités d'équilibre. Or du contexte électoral, la fiscalité n'est plus une variable dans le champ partisan.

Les actes de décentralisation n'ont pas provoqué, au regard de la gestion financière des communes, de bouleversements dans les choix politiques. Ils ont, au contraire, largement uniformisé les performances budgétaires au point que le classement entre qualité de gestion et clivage partisan est aujourd'hui rendu difficile en termes de vote.

Pour illustrer ce cycle dans le département des Alpes-Maritimes, le thème de la fiscalité se révèle être un élément politique « fédérateur ». Un thème, toutefois, que la démagogie peut aisément détourner du sens de la réalité. Dans une démarche empirique, nous cernons notre analyse comparative sur cette focale.

Dans une lettre publiée à l'occasion de la tenue ⁵⁴⁸ de la réunion du conseil métropolitain de Nice Côte d'Azur qui porte à son ordre du jour le débats d'orientations budgétaires pour 2019, le député Éric Ciotti écrit au président de la métropole, Christian Estrosi « *Il est encore temps de rectifier cette lourde erreur pour l'exercice 2019 et c'est pourquoi je vous fais solennellement la demande de supprimer l'impôt métropolitain pour l'année qui vient* ». Le quotidien *Les Echos*⁵⁴⁹ rapporte ce cycle sur fond de pré-campagne électorale pour les élections municipales mais également de positionnement au sein du parti politique *Les Républicains*. Les élections pour la présidence du comité départemental fixées au 13 octobre 2018, approchent !

Malgré l'absence de candidat opposé, le seul candidat déclaré doit affirmer une doctrine pour asseoir son élection sur des valeurs avant même le combat personnel. Précédemment, le jeudi 6 septembre 2018, le département des Alpes-Maritimes, par la voix de son président Charles-Ange Ginesy et de son président de la commission des finances Éric Ciotti (qui fût président du

⁵⁴⁸ Edition de Nice-Matin du 24 septembre 2018

⁵⁴⁹ Les Echos, édition du 10 septembre 2018

département de 2008 à 2017) annonce une baisse de 5% de la part départementale de la taxe foncière et déclare « *On a considéré, après dix années de redressement des comptes du département [...] que cela offrait une marge de manœuvre qui pouvait être utilisée pour les contribuables [...] C'est aussi un message politique, je milite pour que ma famille politique porte ce discours de baisse des impôts parce que lorsqu'on dépense sans compter, on paye un jour ou l'autre l'addition, d'abord par la dette, puis par l'impôt* »⁵⁵⁰.

Le même jour, Christian Estrosi, donne une interview à Nice-Matin pour annoncer une baisse de la taxe sur les ordures ménagères pour tous les habitants de la Métropole et une baisse de la part communale de la taxe foncière, pour les contribuables niçois uniquement. Christian Estrosi déclare « *Je me demande pourquoi le département prend une telle initiative alors que depuis 2009, il a augmenté sa fiscalité à raison de 500 millions d'euros de plus, il était temps qu'il rende une part des recettes qu'il n'a cessé d'engendrer grâce à ces augmentations démesurées de sa fiscalité et sa très mauvaise gestion* »⁵⁵¹. L'identité territoriale a, ainsi, concurrencé l'identité partisane.

Notre analyse de la liaison intrinsèque entre la qualité de la gestion budgétaire et le vote ne semble pas épouser immédiatement la corrélation avec les trajectoires politiques des villes. Elle est utilisée dans le combat politique préélectoral sans toutefois être totalement défendable quant à ses effets électoraux. Toutefois, une étude conduite par le cabinet privé *Finances et stratégies locales* relative aux taux d'imposition en 2019 dans les grandes collectivités locales (départements, collectivités territoriales uniques, villes de plus de 40 000 habitants et leurs groupements à fiscalité propre) nous renseigne sur une baisse légère des taux de 0,3%, en moyenne, à l'approche des élections municipales de 2020. Par ailleurs, le contexte de tensions sociales semble avoir largement influencé une stabilisation de la pression fiscale voire une baisse constatée dans vingt-huit communes maralpines « *Mais il est bien plus fort qu'à la même époque du dernier cycle électoral* »⁵⁵² selon le directeur des études du cabinet FSL.

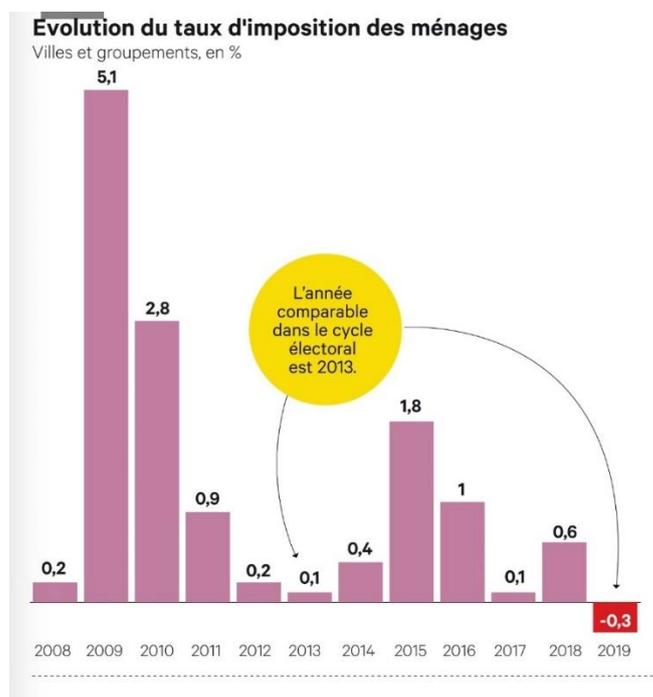
⁵⁵⁰ Opt. Cit P.355

⁵⁵¹ Opt. Cit.P.355

⁵⁵² <https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/premiere-baisse-des-taux-dimpots-locaux-depuis-dix-ans-1022585>

Le cabinet FSL précise que sur les dix dernières années, « les décisions de baisse des élus résultent essentiellement de l'histoire fiscale du mandat »⁵⁵³. Le premier adjoint au maire de Nice justifie la stratégie fiscale de la municipalité car « Les compétences de la métropole montent en puissance, il est normal d'augmenter ses impôts et de diminuer ceux de la ville »⁵⁵⁴.

L'enquête publiée par Matthieu Quiret dans le quotidien *Les Echos* précise « D'après une simulation du cabinet FSL, un contribuable niçois type a connu une hausse de 183 euros l'an dernier [2018], contre 57 euros de baisse cette année. Dont 10 grâce à un geste très politique du département. La mairie garantit, elle, que l'imposition est revenue au niveau du début de mandat »⁵⁵⁵.



Graphique 59 : Evolution du taux d'imposition des ménages, source : Les Echos 21 mai 2019

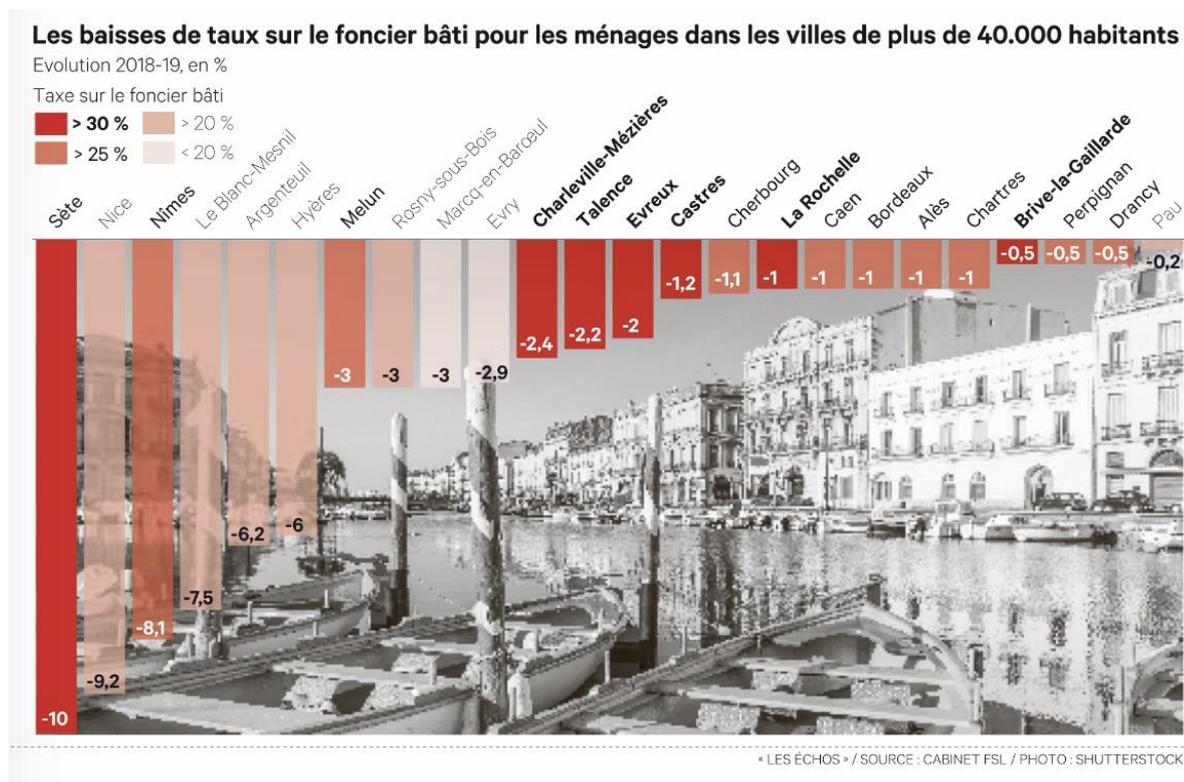
⁵⁵³ Opt. Cit. P.356

⁵⁵⁴ Ibidem

⁵⁵⁵ Ibidem

Ce schéma nous enseigne que l'année qui précède une élection municipale, les taux d'imposition votée par les communes baissent.

Avec ce graphique, nous mesurons la forte sensibilité de la question de la performance des finances locales bien que les collectivités n'aient pas comme les entreprises les mêmes objectifs et méthodes de gestion comme l'a rappelé Alain Guengant⁵⁵⁶.



Graphique 60 : baisse de taux sur le foncier pour les ménages dans les villes de plus de 40.000 habitants, source : Les Echos 21 mai 2019

Nous avons recherché si, l'hypothèse selon laquelle les électeurs pourraient sanctionner la gestion financière de leur maire, permettait d'établir une relation causale entre la gestion et le vote.

L'étude engagée par Oliver James⁵⁵⁷ consistant à placer un citoyen en situation démontre que l'électeur qui reçoit une information positive sur l'action d'un l' élu local influence sa bonne

⁵⁵⁶ GUENGANT A., « *Analyse financière des communes* », Paris Economica, 1998

⁵⁵⁷ JAMES O., « *Performances Measures and Democracy ; Information effects on Citizens in field and Laboratory Experiments* », Journal of Public Administration Research and Theory, volume 21 (3), 2010, p. 399-418.

perception et son degré de satisfaction. Néanmoins, l'influence directe sur le vote n'a pas été démontrée. Nous pouvons considérer, néanmoins, que la gestion est un indicateur politique qui manifestement guide la responsabilité de l'élu local sans pour autant assurer une responsabilité politique du vote.

Le paradigme du vote gestionnaire reste plus fort dans les communes dites de droite ; ce qui est le cas de plus de 95% des villes de plus de 10.000 habitants dans le département des Alpes-Maritimes « *Il serait difficile de contester l'existence d'une relation entre la bonne qualité de gestion des équipes municipales et leur chance de réélections* »⁵⁵⁸ insistent, cependant, certains chercheurs.

L'hypothèse de la responsabilité politique des électeurs qui se prononcent sur une bonne gestion et une fiscalité contenue au moment de l'élection d'une équipe municipale sortante n'est pas formellement établie car la standardisation de l'action publique a aboli les repères.

Les indicateurs de gestion sont un indice de performance de l'action des politiques publiques au sens managérial. Chaque maire sortant fait état de ces bons indices à chaque présentation budgétaire, après chaque missive de la chambre régionale des comptes ou autres source de renom.

Le maire de Cagnes-sur-Mer dont la gestion de la commune, en bon père de famille, est rappelée d'année en année s'est forgée sur solide réputation sur ces indices de qualité sans cesse renouvelés par la Chambre Régionale des Comptes, la direction des finances publiques, le préfet et même de l'association nationales des Contribuables associés. A chaque publication, la ville communique officiellement, par tous moyens à sa disposition, sur ces bons résultats et ses choix budgétaires vertueux.

⁵⁵⁸ NADEAU R., FOUCAULT M., JEROME B., JEROME-SPEZIARI V., « *Villes de gauche, Villes de droite* », SciencesPo Les presses, 2018, p.114.



Tableau 61 : Deux campagnes de communication : 2020 puis 2021

De même le maire de Nice fait référence à sa gestion budgétaire lors de la présentation du débat d'orientation budgétaire. Nous prenons l'exemple de l'année 2018. Nous citons la polémique née de la lettre, datée du 20 avril 2017, signée du Préfet des Alpes-Maritimes et du directeur départemental des Finances publiques qui commence ainsi « *L'examen conjoint des comptes 2013/2015 de la métropole par les services de la direction départementale des Finances Publiques et de la Préfecture des Alpes-Maritimes résulte de l'inscription de votre collectivité dans le réseau national d'alerte sur les finances locales [...] L'entrée de la métropole dans le réseau national d'alerte est la traduction de la dégradation des équilibre financiers de 2015...* ». Le cabinet du président de la Métropole précise: « *Ce n'est pas un courrier officiel de notification. Il s'agit « d'un compte rendu de réunion entre les services métropolitains et préfectoraux »*. L'opposant socialiste a tenté d'instrumentaliser cette situation mettant à contribution le préfet des Alpes-Maritimes lui demandant la production de cet écrit avant le conseil métropolitain suivant « *Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir une copie de la correspondance par laquelle vous avez averti le président de la Métropole de votre décision* »⁵⁵⁹.

⁵⁵⁹ Courrier de Patrick ALLEMAND, conseiller municipal et métropolitain, mars 2018

Il contraint ainsi le préfet à lui répondre « *Je porte à votre connaissance qu'une telle lettre n'est pas adressée aux collectivités concernées, puisqu'en la circonstance, le dialogue direct avec la collectivité est préféré* ». Ce sujet de la qualité des finances locales est donc l'objet de joutes oratoires qui ne démontrent aucunement des faits mais une initiative politique dans la ligne de l'opposition au Maire et Président de la métropole.

C- L'influence de la situation financière d'une collectivité sur les élections

Postulant qu'un cycle électoral municipal existe par analogie au cycle politico-économique national, il conviendrait de vérifier si la situation des finances communales varie à l'approche des scrutins. Empiriquement et restant sur le terrain idéologique, nous observons une tendance à la hausse des dépenses publiques à gauche et à une baisse des fiscalités à droite. Une hausse des taxes communales pourrait-elle obérer les probabilités d'une réélection ? Cette question trouve ses limites, selon Alain Guengant⁵⁶⁰, en raison de la complexité du dispositif réglementaire de fixation des taux et des explications qui s'y réfèrent.

En focalisant les enjeux par le prisme des résultats financiers lors des campagnes électorales, la science politique s'est limitée à un paradigme suprême. Il conduit à une classification politique esquivant la recherche de l'interaction entre la standardisation des politiques publiques et la perte de confiance envers le personnel politique. Cette approche monographique de la sociologie électorale se trouve révélée dans les résultats électoraux. Nous sommes ainsi éloignés des travaux de Reif et Schmitt⁵⁶¹ pour qui, le scrutin local serait un scrutin de « *second-order* » soumis à une conjoncture politique nationale. Cette hypothèse néglige le scrutin municipal qui est le dernier bouclier d'une revitalisation de la démocratie représentative. La typologie de l'impulsion électorale des villes moyennes démontre une stabilité sans pour autant que les trajectoires financières n'influencent fortement les résultats électoraux.

Pour autant, le déclin des disparités idéologiques fortement engagé, démantèle de nombreuses pratiques financières, sociales et culturelles « *différenciantes* ». Thierry Mandon, affirme qu'« *une mairie de gauche est davantage préoccupée par le vivre ensemble, veut décroïsonner les catégories*

⁵⁶⁰ Rapport parlementaire n°2436 sur l'évolution de la fiscalité locale, assemblée nationale, déposé le 5 juillet 2005

⁵⁶¹ SAUGER N., « *Élections de second ordre et responsabilité électorale dans un système de gouvernance à niveaux multiples* », Revue européenne des sciences sociales [Online], 53-1 | 2015,

sociales en proposant des fêtes, en favorisant les comités de quartier, la densité du tissu associatif »⁵⁶². Notre analyse de la pratique politique des édiles démontre une vision dépassée que la standardisation des politiques municipales⁵⁶³ a lissé annihilant le rôle du politique.

La qualité de la gestion municipale peut-elle expliquer de meilleurs scores électoraux des majorités municipales sortantes classées à droite, pour reprendre le propos de Bernard Accoyer cité en début de paragraphe ? Notre étude ne permet pas de démontrer que les résultats de cet indice de qualité des performances financières des villes, joue un rôle déterminant dans l'action du vote. Elle permet, en revanche, de montrer que le sujet de la gestion financière ne renseigne pas l'origine partisane et le résultat électoral d'une municipalité sortante.

Remarquons qu'une classification des villes, selon leur trajectoire politique dans le département des Alpes-Maritimes nous autorise à retenir cette hypothèse de départ. Certaines villes comme Nice, Menton, Cagnes-sur-Mer, Antibes, Cannes, Le Cannet, Mandelieu, Roquebrune Cap-Martin, Saint Laurent du Var dans lesquelles une majorité politique de droite est sortie victorieuse aux six scrutins municipaux passés, bénéficie d'une stabilité politique. Au mieux, certains duels ont créé des évolutions de tendance intra-partisanes comme à Menton en 1989, à Roquebrune Cap-Martin en 2001, à Saint Laurent du Var en 2014.

Christian Bidegaray et Christine Pina décrivent, d'ailleurs, ainsi la situation politique du département « *Si Flaubert rééditait aujourd'hui son célèbre Dictionnaire des idées reçues, à l'entrée "Département des Alpes-Maritimes" », il écrirait : "Toujours à droite. Personnel immuable" »*⁵⁶⁴. À l'inverse les communes stables et plutôt situées à gauche, sont de plus petite dimension démographique comme Valbonne, Carros, Drap. Deux villes ont connu une alternance (à droite ou à gauche) : Beausoleil et Peymeinade.

Faisant abstraction des expressions « *vagues bleues ou vagues roses* », il apparaît sur le plan national que 46% des villes sont restées stables à gauche ou à droite durant ces 30 dernières années.

⁵⁶² MANDON T., « *L'atlas des villes* », *Le Monde*, 2013

⁵⁶³ LAGROUE J., « *Un ensemble d'actions relevant du même domaine d'activité, présenté comme un programme cohérent répondant à des objectifs désirables, et dont l'autorité publique est tenue pour responsable et assure la légitimité* », Définition établie dans *Sociologie politique*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997

⁵⁶⁴ BIDEGARAY C. et PINA C., « *Immuables et changeantes, les municipalités des Alpes-Maritimes au tournant de 2008* », *Cahiers de la Méditerranée*, 77, 2008, pp.275-290.

Plus encore, 67% de ces municipalités sont reconduites avec une majorité de même sensibilité politique à six des sept scrutins. Dans le département des Alpes-Maritimes, « 23 des 37 communes de plus de 3 500 habitants (soit 62 %) ont reconduit l'équipe du maire sortant dès le 1er tour »⁵⁶⁵.

Les explications à ces trajectoires politiques sont multiples. Outre l'affect qui ne doit pas être négligé en science politique, car l'intime est un facteur important, des facteurs politiques de rangs nationaux nous permettent de mieux interpréter les résultats dans un département ancré à droite. Il a toujours porté les candidats de droite en tête des scrutins présidentiels voire législatifs (à l'exception des scrutins de 1986 et 2017 avec trois députés LREM élus) en 1997 avec l'élection d'André Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, comme député de la Nation, élu dans la 9^{ème} circonscription). Cette analyse inspirée de l'étude utilisée pour décrire les *midterm* aux États-Unis, montre que ce scrutin municipal pourrait être aussi pour les électeurs un moyen de positionner leurs édiles à l'échelon national.

Tous les documents budgétaires utilisent dans leur grande majorité les mêmes thèmes porteurs politiquement au moment du scrutin municipal et quelle que soit l'appartenance politique du candidat. Ensuite, tous les édiles locaux mènent une politique de gestion de la cité avec les mêmes contraintes et les mêmes structurations de leurs actions identifiées dans la présentation des débats d'orientation budgétaires et les budgets primitifs annuels. Les marges de manœuvre budgétaires, seuls leviers véritables, restent limitées. Si les taux d'imposition locaux peuvent être des leviers politiques en début de mandat, ils ne deviennent plus fondamentaux dès le mi-mandat en raison de leur impact électoral trop incertain et pour l'heure singulièrement non prouvé.

Sur cet éclairage empirique de la gestion municipale en termes budgétaires, nous pouvons considérer que la décentralisation a progressivement et de manière durable, dépolitisé la démocratie locale.

Nous sommes amenés dans la logique de nos hypothèses de départ à appréhender dans le paragraphe suivant la décentralisation sous la perspective de l'apolitisme. Cet aspect qui suit la cohérence de l'angle gestionnaire des collectivités, s'intègre dans la logique de la technicité de toutes les municipalités.

⁵⁶⁵ Opt. Cit. P.365

Paragraphe 2 : La décentralisation : de l'apolitisme à la technique ?

L'évolution de la vie politique urbaine a souvent oscillé entre les cycles de politisation et de dépolitisation. Rythmée par des combats électoraux de rangs nationaux entre la droite et la gauche, cette confrontation des cycles est démantelée par la volonté des partis politiques de gauche et de droite depuis quatre décennies.

La décentralisation a désidéologisé la vie démocratique locale et c'est, ici, un des sérieux paradoxes historiques de cette réforme institutionnelle.

Il est utile de garder en mémoire ce que nous avons développé dans la première partie de notre thèse à savoir l'inspiration originelle de la décentralisation avec ses formes de socialisme municipal combattants les politiques urbaines standardisées, contrôlées par l'Etat et ses services, objet d'ailleurs de conflits sociaux connus.

Cette dérive de l'acte décentralisateur s'articule autour de trois axes que nous allons développer dans les points qui suivent.

Nous abordons tout d'abord l'idée selon laquelle le poids de la technostructure se trouve renforcé par la répartition des compétences respectives des collectivités territoriales. Puis, nous ferons un rapprochement éventuel en direction des élus issus ou devenus « technos ». Enfin, nous vérifierons la dépolitisation locale en lien avec l'apolitisme des édiles.

A- La décentralisation consolide le poids de la technostructure

La décentralisation a installé une technostructure conduite par des fonctionnaires territoriaux, des collaborateurs de cabinet et des auxiliaires externes dont le pouvoir est démesuré, souvent autonome voire incontrôlable. Cette « *machine infernale* »⁵⁶⁶ pour reprendre le nom d'une célèbre pièce de Jean Cocteau est en action. Thierry Merle et André Touboul utilisent le terme de « bureaucratie »⁵⁶⁷ pour expliquer un système où les élus, fruit de la démocratie sont remplacés par la gouvernance des fonctionnaires formés à agir sous des réflexes communs sur tous les sujets.

⁵⁶⁶ COCTEAU J., « *La machine infernale* », LGF, 1967, p.192

⁵⁶⁷ MERLE T. et TOUBOUL A., « *La trahison des invisibles – Macron face aux choix : l'élite d'Etat ou les Français* », Le Passeur, août 2020, p. 296.

Olivier Borraz précise à ce sujet que « *l'expression la plus nette se situe dans le renforcement de l'autorité mayorale, adossée à une véritable technostructure municipale. La reconnaissance de cette capacité politique des villes à gérer elles-mêmes leurs problèmes et leur développement résulterait des lois de décentralisation* »⁵⁶⁸. Le sociologue précise également un élément important consubstantiel à cette institutionnalisation du gouvernement municipal « *Il faut à cette institution attendre plusieurs années, voire plusieurs décennies, avant de disposer d'une réglementation nationale qui standardise et normalise à la fois les demandes et les réponses, notamment dans les domaines social et de l'urbanisme. Dès lors, on n'invente plus mais on applique des solutions ; autour de cette application se dessinent une négociation des règles et leur ajustement local qui est au cœur du système politico-administratif local* »⁵⁶⁹.

De même, Alain Faure confirme cette normalisation sur fonds de la gestion « *À partir de la décennie 1980, on peut parler d'une technostructure municipale dont la montée en puissance se fait de manière ininterrompue, en lien avec le recours de plus en plus fréquent à des cabinets de consultants* »⁵⁷⁰.

Dès lors, il semble établi que le pouvoir municipal n'est plus incarné par un projet idéologique mais qu'il s'inscrit plus précisément dans des mécanismes de coordination économiques et comptables des projets des politiques publiques⁵⁷¹.

A partir de la décennie 1980, la différenciation des moyens devient une nécessité dans le mode de gestion des villes. Cette évolution ne reflète plus un choix partisan de l'édile mais s'appuie sur des mécanismes financiers de concordances des projets. Hier, les départements puis les régions et aujourd'hui les intercommunalités illustrent ce processus d'intégration de nature horizontale.

⁵⁶⁸ BORRAZ O., Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. In: Pôle Sud, n°13, 2000. Qui gouverne les villes ? pp. 11-26

⁵⁶⁹ Ibidem

⁵⁷⁰ FAURE A., « *Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale* », Revue Française de Science Politique, n° 3, 1994.

⁵⁷¹ LANDAU M., « *Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap* », Public Administration Review, vol. 29, 1969.

Au final, une question se pose : la représentativité politique que les partis pensaient pouvoir acquérir grâce à la décentralisation a-t-elle renforcée ou a-t-elle affaibli leur influence et celles de leurs représentants ?

Les maires sont devenus des personnalités qui gèrent leur ville dans un espace administratif comprenant au moins quatre institutions différentes : le Département, la Région, l'Etat et l'Europe dont les compétences respectives se cumulent et cofinancent les projets municipaux fréquemment.

Ce même constat politique est fait par le politologue Rémi Lefebvre qui explique la montée de l'abstention aux élections locales et la place grandissante des votes en faveur des extrêmes par cette dépolitisation des élus qui exercent le pouvoir en fonction de compétences et non selon leur représentativité. Les choix politiques ne sont plus guidés par une doctrine. Il décrit cette démarche ainsi « *Les maires, auparavant, avaient plus de proximité sociale. La distance sociale se situait au niveau national, pas local. Les maires étaient considérés comme proches. Pas seulement physiquement, mais aussi socialement* »⁵⁷². Il recentre le sujet de la perte de croyance en la politique par manque de convictions et d'idées et le relie avec celui de la professionnalisation des entourages qui qualifient l'entre-soi au sein d'une « *catégorie* » née de la décentralisation et de ses lois subséquentes « *Avec l'intercommunalité, la multiplication des satellites des collectivités (Offices HLM, sociétés d'économie mixte, associations subventionnées...) et des possibilités de montages des dossiers, l'action publique locale est devenue très complexe, pour ne pas dire baroque. C'est, en tout cas, une affaire de spécialistes. Dans ces conditions, les collaborateurs de cabinet et les cadres territoriaux reconvertissent leur savoir-faire en éligibilité* »⁵⁷³.

Pour être élu, il faut avoir travaillé son ancrage local. En revanche, pour gérer la collectivité, il faut des appuis techniques lourds qui requièrent des compétences dévolues aux membres de l'administration générale et de cabinet devenus tout puissant. Cette hybridation des entourages des élus entraîne des pilotages dépolitisés des politiques publiques et souvent contractualisés pour une efficacité financière. Cette connaissance des rouages renforce le pouvoir des administrations déconcentrées et des personnels territoriaux. Ce pouvoir devient une force de compétence solide pour le déroulement du mandat de mayorat. Cette connaissance permet aussi de mieux appréhender les inerties de l'administration qui tendent à freiner l'action politique. Les maires sont obligés de

⁵⁷² LEFEBVRE R., « *Les collectivités font toutes la même chose* », la Gazette des Communes, octobre 2015.

⁵⁷³ Opt.Cit. P.367

dépasser les appareils partisans pour mener à terme leurs projets et obtenir les financements croisés souvent indispensables à leur dessein.

La décentralisation a ainsi installé une forme de pouvoir artificiel des maires qui semble s'être déplacé au profit d'autres institutions. Ce déplacement du centre de gravité du pouvoir des politiques au profit de la technocratie a contribué au désintérêt électoral constaté depuis quarante ans.

Cette précision nous permet d'aborder le paragraphe suivant, en reprenant l'idée défendue par Rémi Lefebvre lorsqu'il qualifie les élus de « technocrates ». Selon lui, les maires militants d'une pensée sont devenus des « *technos* »⁵⁷⁴ avant d'être des élus politiques.

B- Les élus sont issus ou devenus des « technos »

Dans la première partie de notre thèse, nous avons démontré que nombre d'élus en exercice en 2020, sont issus de cette filière dite « *techno* ». Plusieurs exemples peuvent étayer cette démonstration illustrée par quelques noms : les maires de Grasse Jérôme Viaud, Jean-Paul David Maire de Guillaumes, Raymond Ricci, Maire de Beuil, l'ancien président du conseil départemental Éric Ciotti, les conseillers départementaux David Konopnicki, Lauriano Azinheirinhha ou encore Anne Sattonnet, les députés Alexandra Valetta-Ardisson et Laurence Trastour-Isnart sont issus de ce sérail. La liste, non exhaustive, n'a valeur que d'exemple pour étayer notre argumentaire. Elle n'entend pas opérer un quelconque jugement. En ce sens, le politologue Rémi Lefebvre poursuit notre analyse concernant la dépolitisation des maires par un constat qui tend à se répandre « *ils ne défendent plus de doctrine particulière. Ils sont désignés en fonction de leur compétence* »⁵⁷⁵.

Cette normalisation de l'action politique lisse l'opposition entre la droite et la gauche qui ne jouent plus que durant le temps des campagnes électorales, des usages quotidiens ou dans la structuration générale de l'opinion publique. Mais sa pertinence est incertaine, pour au moins deux raisons : d'une part, parce que les fondations organisationnelles et sociétales qui structuraient la gauche et la droite ne vont plus de soi et, d'autre part, parce que les partis de droite et de gauche semblent

⁵⁷⁴ Opt. Cit.P.367

⁵⁷⁵ Opt. Cit. P.367

incapables de nourrir intellectuellement le débat, de dégager un projet, de convaincre par leur discours.

Le 9 juin 2019, soixante-douze maires issus de trente-quatre départements et douze régions, signent une tribune intitulée « *La République des maires et des élus locaux* ». Ils sont tous issus de la droite et du centre. Cette précision confirme que l'apolitisme est plus souvent défendu par les élus de droite alors qu'à gauche, ils sont tentés d'orchestrer un cadre unifié des actions municipales.

Ce texte standardise notoirement, par l'exemple, la politique municipale cantonnée à une gestion de l'entreprise politique locale⁵⁷⁶.

A l'occasion de cet appel, les maires expliquent cette normalisation. Ils écrivent « *Nous refusons de nous laisser réduire à une étiquette, à une consigne de vote, à un appareil partisan. Notre parti, ce sont d'abord nos habitants, c'est la République. Nous souhaitons valoriser et transmettre ce qui a fonctionné dans nos villes, sur nos territoires, ce que nos concitoyens ont adopté et qui bénéficie au plus grand nombre. Pas à un camp, mais à tous. Le temps n'est plus aux querelles de chapelles ou aux écuries présidentielles. Le temps ne peut pas être à l'opposition systématique qui in fine ne fait que desservir nos concitoyens* »⁵⁷⁷.

Certes, les élections municipales de 2020 sont dans la ligne de mire pour les signataires qui cherchent à étendre leur socle électoral après les mauvais résultats de LR qu'ils ont soutenu mais, ce présentisme ne cache plus l'intrication du jeu local et du jeu national.

De même, cette tribune privilégie la normalisation de l'action publique engagée par les actes de la décentralisation française. Elle interroge sur la compréhension du pouvoir local et sa manière de le pérenniser. Cette tribune est symptomatique de la technicité affichée des élus locaux, poursuivant en ces termes :

« *Les défis qui sont face à nous ne connaissent pas de frontières partisanes :*

⁵⁷⁶ OFFERLE M. a expliqué ce concept dérive de M. WEBER pour faire émerger les idées d'entrepreneur et de travail politiques.

⁵⁷⁷ Tribune « *La république des maires et des élus locaux* », le Journal du Dimanche, 9 juin 2019

- *Le défi environnemental et la nécessaire transition écologique de nos territoires.*
- *Le défi de la citoyenneté et la place des services publics.*
- *Le défi du développement harmonieux de nos territoires et des infrastructures qui les dessinent.*
- *Le défi de l'éducation et de la transmission des valeurs.*
- *Le défi des nouvelles solidarités, des politiques sociales et de la définition du vivre ensemble.*

Un grand nombre de solutions se trouvent et se prennent au local. Elles existent, elles sont parfois déjà expérimentées sur nos territoires. Elles ne demandent qu'à se propager.

C'est ce défi majeur que nous souhaitons collectivement relever. C'est ce projet que nous invitons les maires et des élus locaux à construire en nous rejoignant »⁵⁷⁸.

Dévié de la démarche wébérienne de construction d'idéal type, le dépassement des frontières partisans tend, ainsi, à ignorer les courants politiques au moyen d'un travail d'homogénéisation des politiques publiques et de l'action politique locale.

Nous rappelons que notre recherche a pris en compte la production partisane des lois de 1982 : c'est, là encore, un nouveau paradoxe de la décentralisation. Michel Hasting⁵⁷⁹ reconnaît que les partis de gauche ont essentiellement produit un sens politique partisan des idéologies territoriales. Nous avons eu à connaître du socialisme municipal dans la conception de l'idéologie territoriale mais nous n'avons pas trouvé l'équivalent à droite du spectre politique local.

C'est pourquoi, nous abordons le développement suivant dans l'esprit de démontrer que la production décentralisatrice a conduit les élus à se tenir en dehors de toute lutte politique, hors le temps de la conquête du pouvoir. Cette autolyse de la politique par les politiques cerne un certain reniement de la démocratie de proximité.

C- L'apolitisme des édiles

Nous pouvons désormais établir que l'apolitisme est une des conséquences de la décentralisation qui s'est construite à droite et à gauche du champ politique et s'accommode fort aisément d'une logique gestionnaire, entrepreneuriale ou d'aménageur.

⁵⁷⁸ Ibidem

⁵⁷⁹ HASTING M., 2001, « *Partis politiques et administration du sens* », in Andolfatto D., Greffet F., Olivier L., dir., *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan.

Une diversion qui suit n'est pas inutile pour comprendre la perversité d'un système. La thèse ancienne du politique-entrepreneur s'est largement matérialisée ces dernières années d'abord en Italie avec Silvio Berlusconi puis aux Etats-Unis d'Amérique avec Donald Trump au point que certain journaliste parle de « *Trumposconi* ».

En France « *Nicolas Sarkozy a manifestement ce modèle en tête, avec les rapports sociaux que cela implique : il commande, on obéit !* »⁵⁸⁰. Il avait déclaré vouloir gouverner l'Etat comme une entreprise préférant d'abord « *la culture du résultat et de l'efficacité* ». Puis, nous avons eu à connaître quelques années plus tard « *la start-up nation* »⁵⁸¹ avec Emmanuel Macron. Par la même, les actions des élus sont devenues aussi indéchiffrables qu'obscurées car il n'existe plus de réalité commune et par voie de conséquence de confiance à leur endroit.

A l'évidence, l'absence de diagnostic et de débat pour susciter l'intérêt des concitoyens sur les sujets qui les intéressent a tendu la vie politique et les repères qui l'accompagnent provoquant, aussi, une crise de sens. L'absence de diagnostic génère toujours une incompréhension qui se traduit par une perte de confiance. Or, la culture du résultat, est une préoccupation régulière des maires pour faire vivre la proximité et la réalité commune.

Le maire de Nice, membre du gouvernement sous les quinquennats de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy préconise alors qu'il est ministre de l'industrie « *une culture du résultat au gouvernement actuel et ceux à venir* »⁵⁸². De même, son premier vice-président de la métropole, maire de Cagnes-sur-Mer assume publiquement cette culture du résultat en présentant devant ses concitoyens un bilan de mandat annuel « *J'ai des comptes à rendre à ma population* »⁵⁸³. Cette volonté qui tend à rendre pragmatique la vie politique, tend également à dépolitiser le débat sans pour autant méconnaître les choix politiques faits en amont.

⁵⁸⁰ <https://blogs.mediapart.fr/jean-pierre-bernajuzan/blog/080418/peut-gerer-l-etat-comme-une-entreprise> , [consulté le 20 mars 2020]

⁵⁸¹ <https://www.latribune.fr/opinions/editos/quand-macron-parle-a-la-startup-nation-793714.html> , [consulté le 18 janvier 2021]

⁵⁸² REMY M., « L'usine nouvelle », entretien avec le Ministre de l'Industrie publié le 21 octobre 2010.

⁵⁸³ NEGRE L., réunion publique bilan annuelle de mandat octobre 2018

Présentant sa feuille de route, en 2016, le nouveau président de la région Sud PACA déclare « *nous devons avoir la culture du résultat, c'est mon ADN politique, nous devons imaginer comment et où nous vivrons dans un quart de siècle* »⁵⁸⁴. Ce mode de raisonnement tend à neutraliser la politique au regard de la gestion des politiques publiques et la vie politique en général.

Nous vérifions l'hypothèse de l'apolitisme des municipalités grâce au lien que la décentralisation a matérialisée dans l'organisation de la vie municipale et celle des partis politiques durant les décennies passées. Jean-Christophe Cambadélis ancien Premier Secrétaire du PS écrit « *quant aux idées, on ne peut pas convaincre la France d'aujourd'hui avec des idées d'hier, forgées par des concepts d'avant-hier. La gauche fait l'impasse sur l'identité républicaine, l'immigration, les questions de sécurité [...] Joyeux anniversaire ! Le 10 mai 1981 était pourtant le débouché d'une alternative à la droite giscardienne...* »⁵⁸⁵.

A l'occasion de la cérémonie des vœux des amis du maire, le lundi 28 janvier 2019, le maire de Nice fait plusieurs fois allusions à cette thèse évoquant « *les clivages partisans stupides et inutiles* » et affirmant « *la politique, j'ai dit que je n'en faisais plus* »⁵⁸⁶. Cet apolitisme de bonne circonstance en cette période d'incertitudes politiques, peut tout à fait se compléter dans les valeurs de la droite ou celles de la gauche. Plus qu'un style politique, l'apolitisme s'apparente davantage à une stratégie politique, rappelant un des mythes fondateurs de l'échelle municipale.

La dépolitisation locale semble relever d'enjeux de rang national. Le maire de Nice s'est très rapidement positionné en 2017 aux côtés des territoires et non plus des partis politiques traditionnels auxquels il appartient depuis des décennies. Une des raisons est sans nul doute la démarche métropolitaine concomitante, par exemple, à celle de l'Opération d'Intérêt National de la Plaine du Var qui a favorisé cette position poussée, avant tout, par une volonté d'aménagement du territoire. Inspirateur du parti *La France Audacieuse*, il situe cette nouvelle structure politique, dès l'annonce de sa création comme une incarnation des territoires « *Le mouvement [qui] apporte une nouvelle offre politique aux citoyens qui se reconnaissent dans leurs élus du quotidien pour porter la voix de leurs territoires. L'objectif de notre mouvement est de devenir un forum de tous*

⁵⁸⁴ MUSELIER R., « *Paca : un président "européen, français et irrémédiablement provençal, alpin et azuréen"* », discours de politique générale lors de la passation de pouvoir le mardi 30 mai 2017, Destimed, l'info des deux rives, 30 mai 2017.

⁵⁸⁵ CAMBADELIS J-C., « *Mitterrand réveille-toi, ils sont devenus fous* », Le Journal Du Dimanche, n°3878, 9 mai 2021.

⁵⁸⁶ ESTROSI C., cérémonie des vœux des amis du maire, le lundi 28 janvier 2019, aux Niçois

les citoyens des territoires (maires, élus locaux et habitants) et de constituer l'agora citoyenne territoriale du 21ème siècle »⁵⁸⁷. Sa connaissance minutieuse du tissu local lui donne avec son collègue Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse et cofondateur de ce mouvement, une réelle légitimité pour tenir ce discours.

Ce paradigme du local apolitique rejoint cette conception de l'exercice des fonctions de maire et de ses pratiques qui ont structuré l'institutionnalisation du socialisme municipal, au sens scientifique et non polémiste du terme, comme un support majeur dans la volonté d'insertion du pouvoir national. Les socialistes ont utilisé le parti des mairies comme un instrument propédeutique, un laboratoire d'envergure pour politiser les enjeux locaux. Cette transposition au niveau national n'a pu réellement se faire qu'avec la majorité de gauche dégagée des scrutins de 1981.

C'est donc un nouveau paradoxe particulier qui se présente, en ce sens où, la question de l'organisation municipale était devenue un enjeu fort du PS depuis les années 1970 mais qui échoue malgré, ou à cause de, la conquête du pouvoir national jusqu'en 1981. D'ailleurs, la déclaration de François Hollande, à quelques mois des élections municipales de 2001, n'est pas anodine lorsqu'il contre-attaque sur le propre terrain de la gauche pour dénoncer l'apolitisme de la droite car « *La droite a des recettes. La première s'appelle "l'apolitisme". Quand la droite va mal, elle se cache, elle se maquille, elle localise, elle personnalise, banalise. Partout les étiquettes se gommant, les sigles s'estompent, les appartenances s'éclipsent. À nous de politiser au bon sens du terme, les élections locales. Il y aura bien partout en France d'un côté la Gauche plurielle et de l'autre toutes les droites coalisées. Le résultat final et global aura bien un sens politique, même si c'est d'abord le choix d'équipes locales qui sera en cause* »⁵⁸⁸. François Hollande, alors premier secrétaire du PS, fait référence à une notion que le parti a longtemps défendu puis attaqué pour des raisons de combats électoraux menaçants.

⁵⁸⁷ ESTROSI C., « *Nous sommes le mouvement qui porte la voix des territoires* » La France Audacieuse, éditorial du mouvement, <https://www.la-france-audacieuse.fr/lemouvement>, [consulté le 20 mai 2019]

⁵⁸⁸ HOLLANDE F., *L'Hebdo des socialistes*, le 2 février 2001

Les élus socialistes qui ont constamment privilégié leur profil de notables locaux, ont souhaité le conforter grâce à la décentralisation. Ainsi l'apolitisme s'est pérennisé dans des stratégies locales de conservation du pouvoir souvent dans l'intérêt du parti.

Depuis ce moment d'histoire, la standardisation de la vie politique s'est imposée dans un mode de gestion uniformisée. Cette simplification du champ politique engendre, ainsi, un nouveau cycle dépassionné duquel ne ressort pas de visibilité idéologique.

A gauche, c'est la valorisation des discours ventant les modèles managériaux qui prévaut à partir du moment où elle détient « *la majorité institutionnelle du pays* »⁵⁸⁹. Seule la droite républicaine maintient une assignation politique aux scrutins locaux couplant le local et le national. Mais, ce n'est qu'un timide débat. Pour illustrer cette tendance, Rémi Lefebvre rappelle une publication consacrée à la campagne des élections municipales, parue dans le quotidien *Le Monde* du 3 juin 1995 « *Mieux, meilleur, tous, demain, agir, partager, gérer, défendre, construire. Partout on ouvre, on rassemble, on aime. Le glossaire de campagne pourrait tenir en quelques mots moins un : "politique"* ».

Cette volonté d'apolitisme est très largement défendue et explicité à gauche comme le soutient le Maire socialiste de Montpellier qui écrit en 1990, en gage de bonne gestion « *Le maître mot aujourd'hui est la direction par objectif, optimisant l'efficacité municipale dans l'intérêt de l'utilisateur* »⁵⁹⁰. Il ajoute « *Une route n'est ni de gauche ni de droite. C'est le soin apporté à sa construction et le choix du goudron qui déterminent sa qualité. Il en est ainsi pour de nombreux problèmes concrets* »⁵⁹¹.

Certes, les enjeux nationaux demeurent plus perfectibles selon l'importance des villes. Plus la ville est grande, plus la tentation de la politisation des élections locales reste ancrée. Elle est, cependant, en forte baisse tendancielle depuis 1983 avec une abstention est en hausse de 17 points sur sept scrutins municipaux entre 1983 et 2014.

⁵⁸⁹ Communes de France, n°214, 1983

⁵⁹⁰ FRECHE G. « *La France ligotée* », édition P. Belfond, 1990, Collection : Les idées, les faits et les hommes Collection, p 150.

⁵⁹¹ Ibidem, p.141

L'apolitisme municipal peut à certains égards apparaître comme un manque de volonté mais aussi comme la preuve d'une impuissance politique en raison l'aspect gestionnaire et complexe des collectivités.

D- Impuissance et résultats électoraux

Le sociologue Geoffroy de Lagasnerie a utilisé le concept d'impuissance pour caractériser la situation politique. Dans une tribune intitulée « *Manifeste pour une contre-offensive intellectuelle et politique* »⁵⁹² cosignée avec Edouard Louis, il écrit « *faire l'expérience de la politique, pour la plupart d'entre nous désormais, c'est se retrouver confrontés à des logiques conservatrices que nous ne parvenons pas à enrayer : c'est faire l'expérience de l'impuissance. A mon sens, les opérations du pouvoir sont essentiellement pensées en termes négatifs comme quelque chose qui retire quelque chose à ce qui est déjà là : le pouvoir défait, détruit, démantèle, supprime, fragilise* ». François Cornu-Gentile a consacré une publication entière sur ce sujet ayant pour titre « *Savoir pour pouvoir : sortir de l'impuissance démocratique* »⁵⁹³.

Les entretiens que les élus et les responsables locaux des partis nous ont accordés, illustrent cette dichotomie locale jusqu'à présent ressentie uniquement au niveau national. La compétence attendue de la part des politiques revient comme un élément central de la réaction citoyenne. L'élite de la compétence se trouve ainsi formalisée. Dans ce contexte, le lissage des politiques publiques provoque l'incompréhension de leurs résultats et s'étend par la focale de la dépolitisation.

Outre l'apolitisme, la gestion fait le lit de l'impuissance et que nous retrouvons dans l'abstention de l'électorat.

Le président de l'association des Maires du département des Alpes-Maritimes fait ce constat « *Nos administrés aspirent à une meilleure représentation, mais nous sommes confrontés à un sentiment d'impuissance que partage nos électeurs. Cette situation a conduit à une hyper personnalisation de nos rapports ! Nos concitoyens ont le sentiment que nous ne donnons plus une vision structurante de la société. Les politiques ont abdiqué face aux autres pouvoirs. D'où le constat de*

⁵⁹² Le Monde, édition du 28 septembre 2015

⁵⁹³ CORNUT-GENTILE F., « *Savoir pour pouvoir : sortir de l'impuissance démocratique* », le débat, Gallimard, Paris, 2021.

l'indifférence ou de l'abstention. Maire depuis 1971 puis conseiller général, je crois que désormais nous n'entretiens plus l'illusion du pouvoir que sur des points de détails sans intérêt sur le quotidien des gens. Auparavant, j'avais plus de pouvoir. Maire, j'avais moins de moyens financiers qu'aujourd'hui avec l'intercommunalité ou les dotations cantonales. En revanche, j'avais le pouvoir politique et l'exerçais pleinement »⁵⁹⁴. Cette perception n'est pas sans rappeler l'explication selon laquelle « Le discours politique devient vide et sans prise »⁵⁹⁵.

Voulu pour être au service de la démocratie locale, le mouvement d'émancipation territoriale engagé en 1982 crée des territoires inégaux, installe des oligarchies locales et estompe les clivages partisans. C'est un paradoxe que nous expliquons de manière empirique par une mise en perspective avec les élus de notre territoire. Nous savons que la gauche est favorable à ce mouvement décentralisateur mais la droite⁵⁹⁶ y adhère assez naturellement car il est, pour elle, un moyen stratégique de conserver le pouvoir local grâce à une gestion désormais triangulaire, Etat, région, département qui renforce la capacité financière des élus locaux à intervenir sur le quotidien. La droite⁵⁹⁷ réaffirme, d'ailleurs, son approbation de principe avec les lois de 2003, dites de deuxième décentralisation.

Nous avons explicité à travers ce champ caractéristique de la normalisation qui est celui de l'apolitisme, une des conséquences de la décentralisation sous le prisme de la gestion privilégiée aux idéologies.

Il est nécessaire de poursuivre notre étude sous un autre spectre qui mobilise les citoyens depuis la deuxième moitié du XIXe siècle. En effet, hautement politique, le sujet de l'écologie politique s'inscrit dans un courant de pensées très clivant.

⁵⁹⁴ Verbatim, entretien avec Honoré Colomas, président de l'association départementale des maires, juillet 2015.

⁵⁹⁵ Ibidem

⁵⁹⁶ Pierre Méhaignerie, Christian Poncelet (bien qu'il conteste fermement l'absence de compensation financière lors des transferts de compétences), Jean-Pierre Fourcade, Jean-Pierre Raffarin ont témoigné lors des débats parlementaires de leur adhésion aux thèses décentralisatrices

⁵⁹⁷ Rappelons que la droite et la gauche souverainistes s'inquiètent de l'effacement de l'état dans la gestion de politiques publiques spécifiques

Valéry Giscard d'Estaing se plaisait à dire que « *l'écologie c'est avoir peur pour ce qui existe. C'est aussi ça être de droite* »⁵⁹⁸. L'omerta de la droite sur l'écologie aura laissé à la gauche des pans entiers de ce débat à la gauche durant quelques années. Le député LR Julien Aubert qui regrette que son parti n'ait pas de réelle philosophie sur le sujet, reconnaît en mars 2021 « *on commence seulement à parler d'écologie car on a compris que les jeunes s'y étaient intéressés lors des municipales [de 2021]* »⁵⁹⁹.

Son collègue Jean-Baptiste Moreau, député LREM quant à lui campe sur une position plus idéaliste en déclarant « *quand j'entends les attaques sur notre modèle agricole, sur nos produits, ça me file de l'urticaire. J'ai toujours rejeté ce qu'incarnent les Verts, cette écologie déconnectée, cette façon de taper toujours sur les mêmes* »⁶⁰⁰. Or, nous allons démontrer que la standardisation de la politique a atomisé cette conception qui conduit, aujourd'hui, à en faire un sujet qui dépasse totalement les clivages. Comme le rappelle la ministre de l'écologie Barbara Pompili, elle pense qu'elle sera jugée sur son bilan et dit-elle, « *ça c'est scientifique, pas politique* »⁶⁰¹. Pour illustrer notre propos, nous allons dans le paragraphe suivant prolonger notre affirmation à travers cette matière très emblématique.

Paragraphe 3 : L'écologie : l'exemple d'un champ politique désidéologisé ?

Le mot « *écologie* »⁶⁰² vieux de plus de 150 ans fixe un champ d'étude nouveau qui repose sur les sciences naturelles, comme la biologie. C'est l'élection présidentielle de 1974 qui fera émerger ce sujet dans le débat électoral français avec la candidature de René Dumont présentée comme le candidat écologiste.

Un bref retour historique nous enseigne les errances de l'écologie avec les partis politiques et encore plus avec les idéaux de droite ou de gauche. C'est l'objet du paragraphe suivant. Ensuite,

⁵⁹⁸ <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/et-si-l-ecologie-etait-de-droite-20200708>, [consulté le 8 juillet 2020]

⁵⁹⁹ Valeurs Actuelles, n°4397, 4 mars 2021

⁶⁰⁰ Ibidem

⁶⁰¹ Ibidem

⁶⁰² Terme attribué au philosophe et biologiste allemand Ernst HAECKEL, en 1866.

nous expliciterons l'entrée de l'écologie dans le débat public avant de développer un cadre juridique. Enfin, pour terminer ce paragraphe, nous démontreront la complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

A- Un nécessaire rappel historique contextuel

Pour Bernard Charbonneau « *la nature passe de droite à gauche* »⁶⁰³ mais pour l'économiste Hervé Juvin (Rassemblement National), il s'agit d'« *un hold-up de l'ultragauche* »⁶⁰⁴. Pour l'historien Philippe Buton, « *L'écologie n'appartient pas au patrimoine idéologique de la gauche* »⁶⁰⁵. Quant à Cornelius Castoriadis, il écrit « *il y a longtemps que le clivage-gauche droite en France comme ailleurs, ne correspond plus ni aux grands problèmes de notre temps, ni à des choix politiques opposés* »⁶⁰⁶. A la question « *Peut-on être écolo et de droite ?* » Noël Mamère rétorque « *Non, ce débat a été réglé depuis longtemps. L'écologie ne peut pas être de droite [...]. L'écologie est fondée sur la redistribution des richesses, la lutte contre les inégalités et la conquête de droits nouveaux* »⁶⁰⁷. Développée au sein de la gauche, dès les années 1960, la thématique de l'écologie provoque le mépris du parti communiste personnifié par Georges Marchais qui considérait ce sujet comme « *un complot de la droite et de la social-démocratie européenne pour s'opposer aux revendications des travailleurs* »⁶⁰⁸.

Les responsables politiques entretiennent la confusion. L'écologie n'aurait donc pas de parti ? Elle ressemblerait plutôt à un certain mode de vie qui pourrait être étudié à travers le prisme de l'environnement au sens très large. Un nouveau genre « *d'écologie politique* » apparaît sous l'effet de changement climatique significatif et une utilité à modifier l'action de l'homme sur

⁶⁰³ FINGER-STICH A. et FINGER M., « *Une mise en perspective de la critique de l'écologie politique de Bernard Charbonneau* », Jacques Prades éd., Bernard Charbonneau : une vie entière à dénoncer la grande imposture. ERES, 1997, pp. 159-169.

⁶⁰⁴ POROA P., « *L'écologie peut-elle être de droite ?* », Marianne 5 juillet 2019

⁶⁰⁵ BUTON P., « *La gauche et la question écologique* », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 44, 2016/2.

⁶⁰⁶ MACIA J-L., RAISON B., MILET R., « *Peuple contre élites. Histoire d'une France brisée*, » Dossier –Revue des deux mondes, 22 mars 2019, 192 p.

⁶⁰⁷ <https://www.bvoltaire.fr/pour-noel-mamere-lecologie-ne-peut-etre-de-droite-de-gauche-non-plus/>

⁶⁰⁸ BUTON P., « *La gauche et la question écologique* », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, vol. 44, no. 2, 2016, pp. 63-92.

l'environnement. Fondé sur un scepticisme à l'encontre des activités de l'homme concentrées sur la production et la consommation au détriment de l'écosystème et de la planète, l'écologie est une autre voie d'accès au pouvoir pour la gauche qui s'empare du sujet, le socialisme n'ayant d'autre voie vers laquelle se tourner idéologiquement sinon vers cette recherche relative aux nouveaux rapports entre l'économie et la nature.

Managée par des « Verts », l'écologie entre dans le champ politique électoral dans les années 1970. A compter de cette date, le Parti socialiste et certain groupe d'extrême gauche s'intéressent à cette préoccupation et n'hésitent pas à employer des expressions nouvelles dans les discours politiques tels que le « *cadre de vie* » et l'« *environnement* ».

En 1974, le pas politique est franchi avec l'agronome René Dumont qui souhaite vulgarisant ainsi l'écologie dans la vie politique. Arthur Nazaret dresse ainsi les contours de ses défenseurs : « *Les écolos arrivent en politique avec un logiciel pacifiste, tiers-mondiste, anti-nucléaire, et s'inscrivent dans une lutte contre le PS et le PCF - jugés appartenir à la gauche productiviste - tout en accueillant en leur sein des transfuges de la gauche alternative. Beaucoup de militants écolos sont alors issus du PSU, comme Brice Lalonde, ou du maoïsme comme Alain Lipietz* »⁶⁰⁹.

Ceux que l'on nomme alors « *les écolos* » sont dans le sillage de 1968 et de cette deuxième gauche qui veut mener d'autres batailles sociétales bien plus larges, clairement identifiées à gauche comme le rappelle Féli Guattari : ils « *appartiennent au peuple de gauche* ». Malgré le scrutin proportionnel, *les Verts* totalisent 1,21% des suffrages exprimés et n'obtiennent aucun siège aux élections législatives de 1986.

Pour autant, Antoine Waechter responsable du parti « *Les Verts* » rompt avec cette orientation considérant que « *l'écologie n'est pas à marier* » et s'allie tant avec la droite qu'avec la gauche pour les élections municipales de 1989 : de quoi nourrir, un peu plus, la perte des repères de l'ensemble de l'électorat. Son successeur Dominique Voynet réoriente, en 1993, nettement le parti vers la gauche. Les alliances entre plusieurs mouvements écologistes (les Verts - Génération écologie- Génération écologie et les Verts) permet de rassembler près de 8% des voix aux élections législatives de 1993. Ce résultat est insuffisant pour faire entrer les écologistes au Palais Bourbon.

⁶⁰⁹ NAZARET A., « *Une histoire de l'écologie politique* », ed. La Tengo, 2019

Tenant compte de cet échec tactique Dominique Voynet abandonne a ligne du « *ni-ni* » pour situer « *Les Verts* » dans le bloc de gauche. Cette stratégie assure ainsi l'entrée des écologistes au Palais Bourbon aux élections législatives suivantes (1997). Elle assure aussi son entrée au gouvernement de Lionel Jospin en qualité de Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Elle succède à Corinne Lepage ministre l'environnement (1995-1997) sans étiquette politique, qui avait alors déclaré « *Je ne me suis jamais sentie une femme de droite, contrairement à ce que l'on me reproche souvent pour avoir participé à un gouvernement de droite* »⁶¹⁰.

Depuis, les écologistes restent divisés. La stratégie adoptée en 1997 a été fructueuse dans des temps précis comme les élections législatives de 2012 lorsque Europe-Ecologie-Les Verts obtient 17 sièges. Les circonstances politiques disruptives de l'année électorale de 2017, limitent EELV à un seul élu au l'Assemblée nationale.

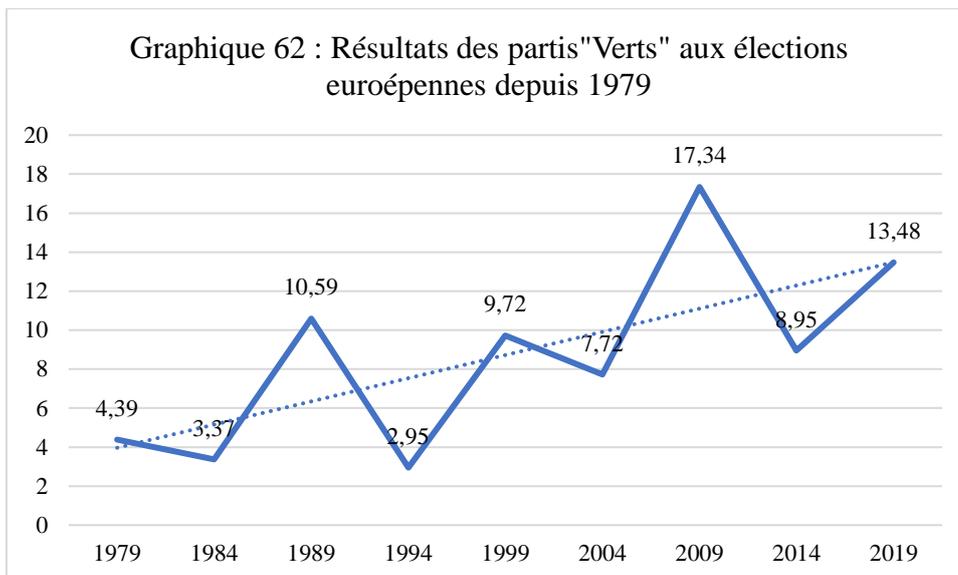
Seul Éric Alauzet, réélu député, d'abord étiqueté écologiste puis sans étiquette, gagne les élections législatives dans la deuxième circonscription du Doubs avec 62,19% des suffrages. Europe Ecologie - Les Verts lui avait, cependant, retiré l'investiture en raison de sa proximité avec LREM qui n'avait investi aucun candidat dans sa circonscription. Il n'avait d'ailleurs pas contredit ses accointances avec LREM écrivant dans sa profession de foi « *Je m'engage dans la majorité présidentielle d'Emmanuel Macron pour l'écologie et l'humanisme. Il faut donner une majorité au Président pour une action efficace* ».

Malgré cette circonstance, Nicolas Hulot, symbole médiatique de l'écologie, en France, entre dans un gouvernement qui ne se réclame « *ni de gauche, ni de droite* ». Cette nomination permet-elle, pour autant, de classer cette thématique au-dessus des clivages politiques traditionnels alors qu'en 2008 il déclare « *c'en est fini du libéralisme* »⁶¹¹ ? L'ancien ministre se situe donc dans la même lignée tracée par Corinne Lepage.

Il est notoirement intéressant de rappeler les fluctuations du vote écologiste aux élections européennes depuis l'élection des députés au parlement européen au suffrage universel. Le tableau ci-dessous.

⁶¹⁰ COHIGNAC Y., entretien avec Corinne Lepage lors du débat organisé par Daniel et Gabriel Cohn-Bendit (président de l'Association des amis d'Europe Écologie), Paris, le 27 septembre 2009

⁶¹¹ L'Obs, « *Nicolas Hulot critique sévèrement le libéralisme* », Paris, le 30 mars 2008.



Nous observons que le vote en faveur de « *la composante écologiste* » n’anticipe pas la performance de ses représentants dans les autres scrutins.

En revanche, les élections municipales de 2020 ont nettement confirmé « *l’effet vote de cœur* », expression utilisée par Caroline Close et Pascal Delwit dans les Cahiers du CEVIPOL de janvier 2018 pour évoquer le vote écologiste. En 2020, EELV s’impose dans plusieurs grandes villes de France venant troubler les jeux de rôle du tripartisme que nous étudierons dans un prochain chapitre.

Dans le département des Alpes-Maritimes, Nice Écologique, soutenue par Europe Écologie-Les Verts et l’Alliance Écologiste Indépendante totalise 19,30% au second tour des municipales. A Valbonne, le candidat (Autre écolo Futur & Nature), Joseph CESARO remporte l’élection municipale avec 45,46% au second tour de l’élection soumise à une triangulaire.

B- L’écologie entre dans le débat public

Certains considèrent que l’écologie serait *en-dehors* du champ politique. Elle serait par voie de conséquence apolitique. D’autres préfèrent utiliser la terminologie d’environnementalisme « *mainstream* », pour décrypter la diversité du sujet mais surtout pour démontrer qu’il s’agit de

dépasser les clivages politiques pour un dossier de nature universelle. C'est semble-t-il la démarche que le Président de la République Emmanuel Macron a préféré avec sa formule « *Make our planet great again* »⁶¹². Les scientifiques défendent l'idée selon laquelle l'écologie est une science naturelle dépolitisée « *apolitical ecology* ». En revanche, les élus locaux ont conscience qu'elle est une matière hautement politique dans la gestion de la cité car déterminante pour la qualité de vie et donc l'image de bien-être qu'elle provoque. Nous pouvons, alors, travailler l'hypothèse du « *comment agir* » dans le cadre de l'action publique pour mettre en place une politique municipale. A ce stade, elle devrait conduire à identifier des orientations de politiques publiques. Celles-ci pourraient-elle, pour autant, se révéler idéologiquement partisanses ?

Pour traiter du sujet de l'écologie et répondre aux défis environnementaux les méthodes divergent-elles ou répondent-elles à des logiques partisanses qui permettraient d'identifier une politisation de la matière ?

La réponse pourrait alors re-politiser le débat public sur une série de questionnements :

1- Faut-il durcir les règlements et renforcer les pouvoirs des maires et de la justice contre les contrevenants au droit de l'urbanisme et de l'environnement, par exemple ?

Cette question des moyens a d'ailleurs été traitée dans le cadre de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique⁶¹³. Cette loi est d'une application très concrète. Elle vise à renforcer le rôle des communes en dotant les maires de nouveaux outils pour une action locale simplifiée et plus efficace. Elle une réponse aux témoignages d'élus sur leurs difficultés à faire respecter leurs décisions notamment pour les autorisations d'urbanisme qu'ils délivrent. Son article 48 autorise, désormais, le maire qui constate le non-respect d'une autorisation de construire, après une procédure contradictoire, à sanctionner les contrevenants à travers un mécanisme d'astreinte afin d'obtenir rapidement une régularisation et ainsi mieux assurer l'effectivité du droit de l'urbanisme. Jusqu'à présent, le maire en tant que

⁶¹² Initiative prise par Emmanuel Macron, Président de la République, le 1er juin 2017 à la suite à la sortie des Etats-Unis de l'Accord de Paris sur le climat. Il s'agit d'un appel adressé aux chercheurs et aux enseignants, aux entrepreneurs, aux associations et aux ONG, aux étudiants et à toute la société civile à se mobiliser et à rejoindre la France pour mener la lutte contre le réchauffement climatique.

⁶¹³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

garant du respect des règles d'urbanisme et acteur essentiel dans le traitement des constructions édifiées sans autorisation, ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation dans le constat d'infraction. La commune de Cagnes-sur-Mer a été la première du département des Alpes-Maritimes à utiliser cet arsenal législatif avec la mise en œuvre d'astreintes en matière d'urbanisme en référence à la loi « *Engagement et Proximité* ». La ville de Cagnes-sur-Mer a utilisé cette procédure « *afin de poursuivre sa politique de reconquête des terres agricoles et naturelles du Val de Cagne et du vallon des Vaux, et de protéger et valoriser le patrimoine pour lutter contre les travaux sans déclaration préalable ou non respectueux du PLUm et des préconisations architecturales. La commune souhaite ainsi de protéger l'environnement et le cadre de vie des administrés et de poursuivre ainsi l'embellissement de la ville et d'une manière générale, de faire respecter pour tous le droit de l'urbanisme. Ainsi, les mesures mises en place, codifiées aux articles L481-1 à L481-3 du code de l'urbanisme, permettront au maire une action rapide afin d'enjoindre à l'auteur de l'infraction de régulariser la situation et de prononcer une astreinte sans attendre la position du juge correctionnel. Grâce à ces nouveaux outils, en informant largement la population de ces nouvelles mesures et avec une grande pédagogie dans leur mise en œuvre, de nombreuses infractions pourront sans doute, désormais, être évitées.* »⁶¹⁴ Le Conseil municipal a voté à l'unanimité des membres présents et représenté cette disposition.

2- Faut-il instaurer des taxes locales sur la qualité de l'air des villes en instaurant, par exemple, des péages urbains ?

3- Faut-il prendre des mesures d'incitations fiscales comme un stationnement gratuit en faveur des propriétaires de véhicules propres ou électriques, par exemple ?

4- Faut-il protéger tous les animaux même les ravageurs ?

Autant de sujets qui sont ou qui auraient pu être de nature à positionner les édiles, les responsables et les partis politiques sur des notions fortes qui ne trouvent de réponses doctrinales.

A l'inverse, le développement de l'écologie dans le débat public constitue, désormais, plus une galaxie intellectuelle qu'une idéologie structurée. D'ailleurs, Simon Persico relève trois principes

⁶¹⁴ Ville de Cagnes-sur-Mer, conseil municipal du jeudi 10 décembre 2020, délibération n°8

communs qui rassemblent les théoriciens de l'écologie politique⁶¹⁵ : la responsabilité envers les générations futures et des acteurs non humains, l'autonomie envers la technique et, enfin la solidarité. Il explique, dans sa thèse de doctorat, un élément essentiel de la matière « *La seule manière à travers laquelle ces partis [de gouvernement] parviennent à atténuer le potentiel disruptif de l'écologie consiste à adopter des positions qui n'impliquent pas le conflit : les enjeux qui suscitent le désaccord entre eux sont nettement minoritaires* »⁶¹⁶.

Il serait donc attendu que l'électorat sensible à cette matière ne soit ni de gauche ni de droite. Des études ont démontré qu'il est effectivement plutôt très hétéroclite. L'écologie, espace fédérateur, serait en train de recomposer le paysage politique transcendant les clivages que la gestion à privilégier.

Hier plutôt caractéristique des jeunes, des urbains, des personnes ayant un certain niveau culturel, souvent des employés du service public et des services, le sujet de l'écologie mobilise aujourd'hui, toutes les catégories socioprofessionnelles. A cet égard, le sénateur Louis Nègre, Maire de Cagnes-sur-Mer, Rapporteur du Grenelle II au sénat à l'initiative de Jean-Louis Borloo puis Rapporteur du texte relatif à la transition énergétique présenté par Ségolène Royal a clairement expliqué cette mutation des mentalités, à l'occasion de ses multiples interventions. Le Sénateur expose notamment l'aspect transpartisan du sujet de l'écologie et de la mobilité en l'illutant par ce propos « *Les trains, c'est comme les trottoirs, ils ne sont ni de droite ni de gauche, et pourtant, il faut les faire* »⁶¹⁷.

A mesure que les problématiques environnementales se sont imposées à l'agenda des élections municipales, les partis se sont contentés de réponses à la marge. Il s'agit plutôt d'accommoder, tant bien que mal, les idéologies traditionnelles avec la nécessité de protéger l'environnement. Or, de gauche comme de droite, les idéologies traditionnelles s'accordent sur la nécessité de produire plus.

⁶¹⁵ PERSICO S., « *En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans le programme des grands partis de gouvernement* », Revue française de science politique, vol. LXV, n° 3, juin 2015.

⁶¹⁶ PERSICO S., « *Un clivage, des enjeux Une étude comparée de la réaction des grands partis de gouvernement face à l'écologie* », Thèse dirigée par Florence Haegel, Professeure, Institut d'Études Politiques de Paris, Soutenue le 13 novembre 2014

⁶¹⁷ NEGRE L., SOULAGE B., « *Quel rail après 2012 ?* », Editions de l'Aube, 157 pp.

Le marxisme, la social-démocratie ou le libéralisme qui auraient pu défendre des doctrines opposées n'ont pu s'emparer durablement de ce débat contradictoire. Les nombreuses fluctuations des gouvernants laissent à penser une réelle faiblesse idéologique des partis qui ne savent sous quel angle partisan aborder la problématique. La convention citoyenne sur le climat, voulue par Emmanuel Macron est un détournement des rôles à la défaveur du gouvernement et du parlement qui, comme dans toute démocratie représentative, auraient dû s'emparer du sujet.

Les élus locaux se sont attachés à proposer des solutions de proximité pour protéger les écosystèmes naturels, initier des projets environnementaux, par exemple. Qu'elles que soient leurs appartenances politiques, ils proposent souvent des solutions fonctionnelles ; le concret est plus rapidement porteur en termes électoraux.

Nous sommes, ici, dans le domaine de la décentralisation de compétences qui conduit les maires à réagir. Cette perpétuation d'une forme de prise de responsabilité locale se fait en dehors de toute pensée doctrinale et donc en dehors des partis politiques. A cet égard, la coopération intercommunale est parfaitement rentrée dans cette perspective et assoit notre raisonnement selon lequel elle dépolitise le sujet au profit de projets d'envergure qui dépassent le cadre communal strict : l'exemple du plan climat est tout à fait significatif de cette évolution.

L'association *Territoires Unis* a, dans l'appel de Marseille, le 26 septembre 2018, plaidé pour défendre un concept de pouvoir et de développement de nature assez empirique « *Les libertés locales, c'est le choix de l'innovation, du pragmatisme et du bon sens par différenciation. C'est laisser les collectivités expérimenter* »⁶¹⁸. De plus, les finances communales étant de plus en plus contraintes, les moyens d'actions restent limités parfois au stade du symbole ou avec des partenaires institutionnels (financements croisés) ou privés qui innovent sur le territoire national.

Le thème de l'écologie a été identifié comme très sensible politiquement, porteur d'images de qualité et de respect car il concerne les générations futures. Les projets se développent autour de

⁶¹⁸ « *Appel de Marseille* » signé le 26 septembre dernier, Dominique Bussereau Présidents de l'ADF, François Baroin président de l'AMF et Hervé Morin, président de Régions de France. Ce texte fondateur du mouvement Territoire Unis créé à cette occasion que la « Triple Entente » appelle de ses vœux un Pacte girondin qui réaffirme les valeurs de la décentralisation. Un Pacte que les trois grandes associations entendent écrire ensemble : élus et acteurs des territoires, faites entendre votre voix !

cette idée simple : améliorer le cadre de vie qui n'est en rien dépendant des organisations partisans. Les résultats de la liste EELV aux élections européennes de 2019 et municipales de 2020 assoient l'importance de cette thématique.

A l'occasion des journées « *Festival des idées* » organisées à La Charité-sur-Loire, dans la Nièvre, en juillet 2019, l'eurodéputé Yannick Jadot affirme « *Dans des municipalités où vous avez des gens qui sont sans étiquette ou même divers droite qui font du 100% bio dans les cantines, des jardins partagés, de la rénovation urbaine, qui appliquent ce qu'on a envie de faire [...] Je sais parfaitement où sont nos alliances traditionnelles dans les municipalités. Ce à quoi j'appelle c'est au pragmatisme* »⁶¹⁹. Quelques jours auparavant, il déclarait dans le journal Libération « *Aux municipales, je soutiendrai l'écologie. Donc entre un « divers droite » qui met en place des jardins partagés, des cantines bios et un socialiste qui soutient les autoroutes et les cantines Sodexo... J'appellerai à voter pour le divers droite* ». Sur cette thématique, le clivage gauche-droite ébranlé sur le plan idéologique, se précarise également sur le plan sociologique tant les électors ne présentent plus les mêmes signes distinctifs antagonistes.

Ainsi, nous constatons le mouvement suivant : ce qui apparaissait, jusqu'aux années 1970-1980, comme une confrontation entre la production et le partage des richesses est devenue une préoccupation franchement environnementale. En quarante ans, l'évolution fût telle que l'on peut considérer que cette période où l'on parlait d'écologie politique est terminée.

C- L'écologie : un moyen dans un cadre juridique

L'écologie est dès lors appréhendée sous un autre paradigme avec un développement de nouvelles technologies, de nouvelles manières de vivre et d'organiser l'espace. La période post-covid pourrait, d'ailleurs, amplifier cet aspect qualitatif. Elle constitue une aubaine pour promouvoir un type d'habitat ou de métiers de la performance énergétique. Elle est également devenue un moyen, au détriment d'une idéologie, pour l'Etat et les collectivités territoriales d'envisager, l'aménagement du territoire par exemple, les circuits courts etc.

⁶¹⁹ <https://www.valeursactuelles.com/politique/municipales-pragmatique-jadot-pret-des-alliances-avec-la-droite-108746>

Parmi les exemples significatifs qui privilégient la gestion de la caractéristique écologique nous retiendrons aussi ceux des nouveaux plans d'aménagements urbains autour desquels les éco-quartiers ont construit leur succès. Les contraintes de la loi SRU obligent les villes à construire du logement social. Nous avons traité ce sujet dans le cadre de la loi SRU dans cette seconde partie de notre thèse. Elle rend le sujet très doctrinal au niveau national et contraint les communes à défaut de les pénaliser. Le 100% social est souvent honni. Il est compensé par un pourcentage qui tend à se rapprocher des vingt-cinq pourcents obligatoires pour éviter la déclaration de carence par l'Etat.

Pour y répondre avec plus de souplesse et d'intégration environnementale, les élus locaux vont développer notamment les projets dénommés « éco-quartiers » plus valorisant politiquement que la construction de logements sociaux classiques quels que soient les projets architecturaux. Leur déploiement suit une logique qui allie constructions adaptées, végétalisation, mobilité douce et transition énergétique. Autant de centres d'intérêts qui mobilisent les politiques municipales.

Ce sont des initiatives que nous pouvons qualifier de « gagnant-gagnant » pour le politique, pour le citoyen et pour le privé. C'est aussi une manière de forcer l'investissement privé et public à se mutualiser qui mobilise des enjeux financiers élevés et créateurs d'emplois. Ces lois sur le logement recèlent le poids des lobbies réfuté par les déclarations du ministre de la cohésion des territoires « *Dans ce pays, nous avons une grande capacité à complexifier et à multiplier les normes. La responsabilité n'est pas seulement celle des gouvernements et des parlementaires, elle est collective et les lobbies, voire les corporatismes, y ont leur part* »⁶²⁰.

A cet égard, le club technique des éco-quartiers des Alpes-Maritimes⁶²¹, sous l'égide de la préfecture, publie en mai 2016 un document que nous retenons ci-après et qui recense 9 projets d'envergure en 2011. Depuis 2016, de nombreuses autres communes sont venues compléter cette infographie : Nice, Cagnes-sur-Mer, Menton, Saint-Jeannet, Saint-Laurent du Var...

⁶²⁰ MEZARD J., Rapport enregistré à l'assemblée nationale le 18 mai 2018, fait au nom de la commission des affaires économiques portant sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique n°846, par Richard Lioger et Christelle Dubos, députés

⁶²¹ Opt. Cit. P.379

Liste des 9 opérations candidates à l'appel à projet Ecoquartier 2011 dans les Alpes-Maritimes dont 2 lauréats :

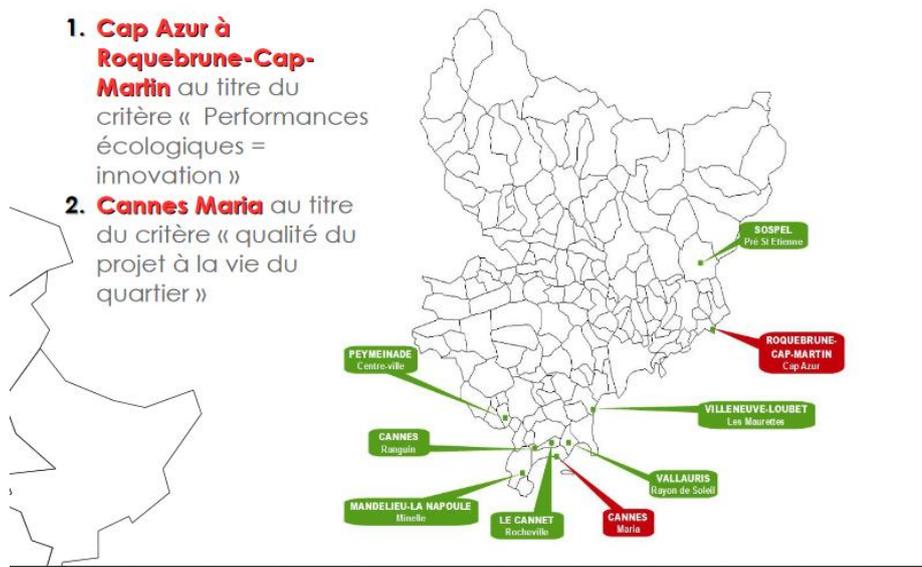


Schéma 63 : les éco quartiers AO

Cette réponse se veut pragmatique en termes d'écologie et d'aménagements apaisés du territoire.

Cet aspect apolitique de la gestion municipale en matière environnementale s'illustre également avec de nombreux autres exemples. Nice a créé la première coulée verte en 2013. Face au succès de cet aménagement, le maire a annoncé une seconde coulée verte « *un espace de nature et de valorisation de la faune et de la flore [...] un espace de promenade, de loisirs et de divertissement* »⁶²². Dans le même état d'esprit, un plan d'ensemble baptisé « *la nature au cœur de Nice* » pour végétaliser le centre-ville sur six kilomètres d'artères vertes est rendu public en mars 2019 pour « *remettre la nature au cœur des rues* »⁶²³.

De même, la ville de Cagnes-sur-Mer, annonce la renaturation de la rivière *La cagne* et une coulée bleue qui traversera littéralement la commune du nord au sud, reliant la mer méditerranée au nord de la commune. Ce projet prendra corps dans le cadre d'une politique écologique qui s'intégrera dans le premier éco-quartier de la commune. Nous pourrions densifier, à l'infini, les exemples de villes qui dépassionnent désormais l'écologie au profit d'une gestion environnementale.

⁶²² <https://www.nicematin.com/vie-locale/ce-que-lon-sait-de-la-nouvelle-coulee-verte-de-nice-validee-ce-jeudi-en-conseil-municipal-236492>

⁶²³ Ibidem

Le Président délégué de la métropole Nice Côte d'Azur, maire de Cagnes-sur-Mer, confirme que le débat dépasse les passions et les joutes verbales de la politique partisane. Dans la lutte contre le réchauffement climatique, il déclare que, l'intercommunalité est un atout « *La loi renforce le rôle des intercommunalités et les rend responsables de la coordination de la transition énergétique. Prenez la métropole Nice Côte d'Azur, 15 % des émissions de gaz à effet de serre sont directement issues des décisions prises par l'intercommunalité. Sur le transport, le traitement des déchets, la distribution de l'énergie ou de la chaleur... Et si on y intègre les liens indirects avec l'urbanisme, les constructions ou les transports en commun, ce taux passe à 50% ! Avec plus de 550.000 habitants et 49 communes, la Métropole est consciente de ses responsabilités [...] En 2012, nous avons lancé notre premier Plan Climat. Avec Auto Bleue et Vélo Bleu, nous avons même été les premiers en France à développer l'auto-partage électrique. Parmi les autres initiatives : la ligne 2 du tram, l'utilisation de véhicules électriques par la Métropole, l'optimisation de l'éclairage électrique, les bâtiments performants... En 2019, la station d'épuration de Cagnes-sur-Mer permettra de récupérer de l'énergie* »⁶²⁴.

En référence à la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'analyse de l'expérience acquise dans les domaines décentralisés de la gestion de l'eau, des déchets et de la protection de la nature permet de recenser plusieurs enseignements de la décentralisation dont celui d'agir au plus près des réalités de terrain comme celui de l'affirmation de contre-pouvoirs ou de contrôles démocratisés par l'expertise citoyenne au moyen de la démocratie participative et par l'outil de la transparence des actes. Par exemple, pour concrétiser le projet de renaturation de sa rivière, la ville de Cagnes-sur-Mer a invité les habitants à participer à l'élaboration du schéma directeur de la Cagne, document qui sera la base du grand projet d'aménagement de la rivière et de ses abords. La commune utilise tous les moyens institutionnels pour une vaste campagne de communication sur internet, les réseaux sociaux, sa revue municipale, la presse locale et une plateforme internet dédiée.

En réalité, la décentralisation a nivelé cette compétence de l'action publique locale qui était, auparavant, accompagnée voire portée par les organisations politiques. Selon le baromètre de la

⁶²⁴ <https://www.lopinion.fr/edition/economie/louis-negre-dans-metropole-nice-cote-d-azur-nous-defendons-ecologie-170316>

confiance politique, les Français restent dubitatifs et se méfient de leurs responsables politiques locaux, certes des proportions moindres qu'envers les responsables nationaux

Nous savons que la démocratie locale est moins attaquée qu'elle ne l'est au niveau national bien qu'elle suive la même courbe tendancielle. L'étude du Cevipof (2019) recense, tout de même, une forte baisse de confiance envers le maire et le conseil municipal de 11%. Cela nous conduit à travailler sur la taille des structures politiques les plus pertinentes pour valider notre recherche car, le changement d'échelle de l'action publique, depuis l'acte de la décentralisation a confirmé l'assurance croissante des collectivités territoriales comme étant des acteurs obligatoires des politiques publiques, en matière d'écologie notamment. En la matière, l'Europe et l'Etat multiplient les perspectives et les sources de financements en direction de projets relevant de la transition écologique au sens large.

L'échelle locale ou intercommunale est donc un pourvoyeur d'actions publiques renforcées par l'apparition (nous l'évaluerons dans le chapitre suivant) des mécanismes participatifs avec par exemple, les conseils de quartier comme l'ont démontré Hélène Bertheleu et Catherine Neveu sur le territoire de la commune de Tours⁶²⁵.

L'écologie est un des exemples souvent repris par les élus locaux qui réclament une émancipation du pouvoir central cherchant, ainsi, à démontrer que la décentralisation fait entrer l'environnement dans cette logique de gestion. Ernst Haeckel, à l'origine de cette dénomination, défendait qu'elle dût être une science mais également une philosophie. Cependant, en termes d'organisation administrative le lien entre décentralisation et la mise en œuvre des politiques environnementales est flou. Les maires n'ont pas compétence pour prendre certaines décisions. L'exemple ci-après en est une des illustrations.

Nous pouvons citer notamment les arrêtés municipaux concernant l'épandage de pesticides qui mobilisèrent les maires durant l'été 2019. Le premier d'entre-deux fût celui du maire de Langouët, en Ile-et-Vilaine, et son rejet par le tribunal administratif de Rennes.

Le maire, Daniel Cueff, avait pris le 18 mai dernier un arrêté interdisant l'épandage de pesticides « *à une distance inférieure à 150 m de toute parcelle cadastrale comprenant un bâtiment à usage*

⁶²⁵ BERTHELEU H., NEVEU C., « *De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours* », Espaces et Sociétés, Erès, n° 123, 4, 2005, p. 37-52.

d'habitation ou professionnel ». Le 27 août, le tribunal administratif de Rennes, saisi par le préfet, a suspendu l'application de cet arrêté, le jugeant illégal. Cette décision a soulevé l'incompréhension des maires quelles que soient leurs tendances politiques. En effet, la loi fixe une police spéciale des produits phytopharmaceutiques qui relèvent spécifiquement de l'État. C'est, en l'occurrence, la motivation de l'arrêt du tribunal administratif de Rennes « *S'il appartient au maire (...) de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait en aucun cas s'immiscer, par l'édition d'une réglementation locale, dans l'exercice d'une police spéciale que le législateur (...) a confiée à l'État* »⁶²⁶. Cette situation conduit l'AMF à rappeler que « *depuis toujours les maires ont un rôle indispensable de lanceurs d'alerte. Les maires qui édictent des arrêtés jouent leur rôle. Mais les tribunaux sont aussi dans leur rôle en faisant appliquer le droit positif ! Ce qui se passe en ce moment démontre la nécessité de faire évoluer les textes, en tenant compte de tous les éléments de ce dossier* »⁶²⁷.

Les concepts de bonne gestion de l'environnement et de bonne qualité de vie pour les humains sont lisibles dans tous les débats, dans toutes les revues municipales, dans tous les éditos politiques des édiles. Communes de droite, communes de gauche, toutes se réfèrent à cette gérance environnementale dépassant les clivages politiques.

Nous observons également la même réalité avec les dossiers d'antennes-relais par exemple. De même, tous les élus et, tous partis politiques confondus proposent des actes concrets d'actions publiques comme la création ou la mise en valeur de leurs parcs naturels, leurs réserves de biodiversité, sans référence à une quelconque idéologie sauf à privilégier la gestion de la qualité de vie loin des thèses anti-capitalistiques, antilibérales, productivistes, anarchistes ou autogestionnaires et autres anathèmes.

L'étude diachronique des communes azuréennes qui conduisent des politiques publiques en référence au développement durable et écologique de leur territoire, permet de confirmer l'existence d'un consensus quasi universel concernant une trajectoire consubstantielle des politiques locales désidéologisées.

⁶²⁶ Tribunal administratif de Rennes, n° 1904029 en date du 25 octobre 2019, M. Gosselin Président-Rapporteur, Mme Touret Rapporteur public.

⁶²⁷ Maire info, quotidien d'information des élus locaux, en date du 9 septembre 2019.

Patrick Matagne s'est intéressé à la politisation de l'application du thème de l'écologie dans le débat relatif à un projet collectif. Selon, lui « *Non seulement l'écologie est politique, mais toute politique est une bonne ou une mauvaise écologie appliquée* »⁶²⁸. Toutefois, cette thèse prend-elle en considération la théorie d'Eloi Laurent selon laquelle l'entrée dans le troisième âge qu'il nomme « *un âge économique de l'écologie* » qui précède « *le quatrième âge social de l'écologie* » ?⁶²⁹. En l'occurrence, le profil dans lequel « *la sphère économique reste première* »⁶³⁰ est assez consensuel car le défi écologique se gagne que s'il est approprié par l'économie.

A ce stade, nous pouvons évoquer la complémentarité nécessaire ou imposée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce qui est l'objet du dernier point de ce paragraphe.

D- La complémentarité Etat-collectivités territoriales

Il convient de se repositionner sur la question transpartisane de l'écologie. L'exercice du « *en même temps* » du Président Emmanuel Macron a trouvé une déconvenue forte en symbole avec la démission du Ministre d'Etat, Nicolas Hulot empêché de conduire une action politique lisible. Le militant (l'emploi du terme est volontaire) qui a combattu pour ainsi dire toutes les politiques, mises en œuvre par tous les gouvernements précédents, indique au grand public que les actions de ministres ayant compétences indirectes sur l'écologie ont mis à mal sa feuille de route et les obligations internationales de la France.

Certes, l'urgence environnementale s'est révélée au grand public comme l'une des plus populaires. Cependant, elle s'est traduite par l'idée selon laquelle les clivages politiques ne sont plus en mesure de guider l'action politique puisque celle-ci ne sait comment répondre au défi lancé. L'Europe n'est d'ailleurs pas épargnée par son mutisme, en la matière face aux Etats-Unis, la Chine ou encore la Russie. Les risques qui pèsent sur le climat et l'accord de Paris sont les exemples d'un échec. C'est la raison pour laquelle les citoyens se retournent vers le tissu local dont la dimension concrète offre un espace idoine et de surcroît mesurable. L'Etat met en œuvre ses obligations

⁶²⁸ MATAGNE, P., « *Écologie, économie et incitations au changement* », Innovations, vol. 37, no. 1, 2012, pp. 55-72.

⁶²⁹ LAURENT E., « *Écologie : de l'âge économique à l'âge social* », Sciences humaines, 19, 2010, 48-51, avec FITOUSSI J-P, « *La nouvelle écologie politique* », Le Seuil, La République des idées, Paris, 2008.

⁶³⁰ Ibidem

environnementales (par exemple : la lutte contre le réchauffement climatique) grâce aux collectivités (exemple : plan air-climat). En cas sous actions dans cette mise en œuvre, l'Etat est responsable comme le souligne le Conseil d'Etat dans un jugement sur son action insuffisante en matière de pollution de l'air. (Décision n° 394254 du Conseil d'État - 12 juillet 2017 complétée par une décision n° 428409 du Conseil d'État - 10 juillet 2020). Il y a donc bien une complémentarité d'obligations de l'Etat venant du droit international relayé par l'Union européenne.

Le local s'affirme aux côtés du national ou de l'international. Mais, même si en matière d'écologie, le pouvoir local n'a que peu d'outils pour agir, les citoyens considèrent que les moyens qu'il peut utiliser, paraissent concrets en termes de préservation et de transition écologique.

Nous pointons, à ce niveau d'analyse, l'importance des politiques des responsables locaux porteurs d'une vision à l'échelle de leur territoire. Partant de ce constat, l'évidence de trajectoires locales dépolitisées prend corps dans la fraction des élites politiques.

Malgré la sensibilité du public aux problèmes environnementaux, les solutions imposées au niveau étatique puis local sont mal acceptées. La prolifération des lois et règlements majoritairement contraignantes plutôt qu'incitatives en matière d'environnement a éloigné l'engagement citoyen. L'épisode de l'écotaxe a provoqué une révolte déstabilisatrice qui nourrit la perte de confiance envers la démocratie. Il n'est pas surprenant, alors de constater dans le baromètre de confiance du Cevipof de janvier 2018 que l'aménagement du territoire, l'environnement, les transports (aéroports, lignes ferroviaires...) portent l'idée du référendum à plus de 64% des sondés.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁶³¹ [TECV], s'est invitée dans le schéma de la décentralisation. L'Etat reste le moteur premier et notamment pour ce qui concerne la politique énergétique mais les collectivités territoriales et les entreprises privées sont désormais en première ligne pour être les partenaires, voire les acteurs, essentiels de la transition énergétique. Il est essentiel de noter qu'elle est vraisemblablement la première loi relative à l'environnement qui ait été conçue avec un panel d'experts et de professionnels jamais égalés, laissant très formellement de côté les clivages politiques et militants. Ce changement dans la méthode de

⁶³¹ Loi n°2015-992, Journal officiel de la République française, 17 août 2015

l'élaboration de loi a désidéologisé le sujet par de nouveaux élus qui de droite et de gauche, ont débattu de manière pratiquement professionnelle avec les experts.

L'exemple de l'article 188 de cette loi du 17 août 2015 qui rend obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, l'adoption d'un plan climat-air-énergie territorial, PCAET, est significatifs de ce partenariat Etat-collectivités territoriales.

Le département des Alpes-Maritimes et les EPCI appliquent ce dispositif de planification qui permet de traiter le sujet du réchauffement climatique par le biais de six items liés à l'énergie : les transports, l'aménagement, l'urbanisme, le bâtiment, le climat et la qualité de l'air. Le département a établi, à son échelle, un état des lieux du bilan carbone fondé sur une démarche d'évaluation de type « *analyse de cycle de vie* ». Il en a déduit des axes d'interventions sur le quotidien.

De même, la métropole Nice Côte d'Azur a développé une longue concertation publique qui a duré une année sur le plan climat. Outre des débats publics organisés dans les communes de Saint-Martin-du-Var, Cagnes-sur-Mer, Nice et Levens et une concertation avec les acteurs consulaires et associatifs, plus de 1400 contributions citoyennes ont été collectées sur son territoire. La vaste concertation confiée au président délégué de la métropole⁶³² est un nouvel indice de l'évolution de la vie démocratique classique qui pourrait bien ostraciser un peu plus la démocratie représentative au profit de la démocratie participative voire directe. Cette orientation a pour ambition de redonner au citoyen le pouvoir de s'exprimer et de choisir en dehors du processus que la démocratie représentative incarne. Cette gestion du sujet de l'écologie montre combien le politique cherche à se détacher de choix partisans et à se protéger du pouvoir direct des citoyens. Pour autant, seule une poignée de citoyens s'est mobilisée sur cette concertation lors de réunions publiques alors que l'occasion était donnée de s'exprimer. Le citoyen s'est privé de choix en raison d'un participatif inadapté et d'un manque de volonté. Il s'agit aussi d'un paradoxe que la démocratie représentative ne sait pas fondamentalement appréhender, concrètement.

D'ailleurs, la mise en œuvre de la convention citoyenne pour le climat qui réunit cent cinquante citoyens, tirés au sort selon la communication gouvernementale, nous renseigne deux orientations importantes.

⁶³² NEGRE L, Président délégué de la métropole Nice Côte d'Azur et Maire de Cagnes-sur-Mer

- La première est une question de forme qui consiste à offrir aux citoyens, tirés au sort mais censés être représentatifs de la société, un outil de démocratie directe pour revivifier l'appareil démocratique. N'est-ce pas reconnaître l'échec des démocraties représentative et participative au moyen de cet outil parallèle qui plus est méprise les corps intermédiaires ?
- La seconde est plus stratégique. Elle est l'illustration du pouvoir de la technocratie qui tient sa légitimité uniquement à l'adéquation sur les questions environnementales entre une demande sociale et une adhésion populaire. Ce choix confirme donc deux causalités : la première consiste à considérer que l'écologie au sens premier du terme n'est ni de droite ni de gauche et la seconde assure une primauté de l'économique sur le politique.

La convention des Nations-Unis sur le changement climatique a toujours prôné la solution par l'économie. Cela ne résulte pas de la convention citoyenne qui s'en fait un prolongement.

La complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales que nous développons dans ce paragraphe trouve un exemple récent, très concret. En effet, la loi d'orientation des mobilités⁶³³, en son article 86, rend obligatoire à compter de la fin 2020 l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) dans les territoires concernés par le non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air mentionnées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement. En janvier 2021, le maire de Nice, président de la Métropole Nice Côte d'Azur, Président délégué de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur rappelle cette coexistence entre l'Etat et la métropole dans un communiqué « 1.800 poids-lourds circulent sur la Promenade des Anglais chaque jour. Le transport de marchandises par véhicules utilitaires et poids lourds représente 44% des émissions de gaz à effet de serre. Face à de tels constats, il est indispensable de prendre des mesures sans attendre. Nous ne pouvons le faire qu'en étant en parfaite cohérence avec l'Etat. C'est pourquoi, après plusieurs demandes adressées ces dernières années au Gouvernement, je renouvelle mon souhait de voir la Promenade des Anglais et le Quai des Etats-Unis retirés du classement des routes à grande circulation. Cela doit nous permettre de mettre en place dès le 1er janvier 2021 un arrêté ZFE Transports de marchandises »⁶³⁴.

⁶³³ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

⁶³⁴ Communiqué de la métropole Nice Côte d'Azur du 2 janvier 2021.

De même, la loi LOM prévoit la possibilité de contrôles automatisés des données signalétiques des véhicules dans ces Zones à Faible Emission. Le Ministre des Transports a annoncé en janvier 2021, la possibilité de verbalisation d'ici fin 2021 dans les trente-cinq agglomérations françaises de plus de 150 000 habitants d'ici 2025. Ainsi, l'écologie est devenue inclusive et punitive au niveau des collectivités territoriales compétentes d'un point de vue institutionnel en termes de transports, d'économie d'énergie, de climat, de logements (nous en avons relevé les limites précédemment), de végétalisation des sols et des smart city. La connexion notoire des collectivités territoriales et de l'Etat est manifeste. Elle est, d'ailleurs, défendue par Nicolas Baverez qui estime que « *l'écologie doit donc cesser d'être une idéologie pour prendre la forme d'une stratégie soutenable* »⁶³⁵.

Nous avons établi que l'écologie, auparavant fortement idéologisée, s'est donc hyper-institutionnalisée. Ce mouvement enseigne également que les partis politiques auraient oublié de penser le monde en abandonnant avec les idées, le combat des opinions ainsi que Daniel Bell ou Raymond Aron l'avaient prophétisé. Ils ont plus facilement dénoncé, regretté que proposé.

Au demeurant, l'initiative de l'ancienne députée du Vaucluse Marion Maréchal-Le Pen de créer un « *Institut des sciences sociales économiques et politiques* » ne révèle-t-elle pas autre tentative de renouer avec l'idéologie ? A l'ouverture de son école en 2018, elle a annoncé qu'elle entend préparer les étudiants à « *porter une certaine vision qui manque terriblement à cette élite politique et économique* ». Dans le même temps, le parti Les Républicains qui rompt avec les universités d'été, s'est contenté de débattre avec les intellectuels durant la campagne des élections présidentielles de 2017. Quant au Parti Socialiste, il abandonne son laboratoire d'idées dès 2012 et laisse la tête de liste aux élections européennes à l'essayiste Raphaël Glucksmann. Et, pour finir, l'élection d'Emmanuel Macron incarne cette fin des partis lesquels n'ont pas su rajeunir leurs modes de pensée laissant la place aux *Think tanks* et leurs experts.

A la fin de cette section consacrée au rôle patent que la standardisation de la politique représente dans l'échec de la démocratie de proximité malgré les espoirs portés par la décentralisation, nous pouvons désormais examiner un aspect plus politique de la pratique du pouvoir qui est à l'origine du désenchantement des électeurs. Cet échec est celui d'une certaine incapacité des élus à démontrer leur appétence à agir en raison de leur propre confinement et de celui de leur personnel,

⁶³⁵ BAVEREZ N., « *L'écologie piégée par l'idéologie* », éditorial, Le Point 2401, 6 septembre 2018

né la décentralisation. Ce paradoxe nouveau de la démocratie de proximité met en lumière cet « horsolisme »⁶³⁶ politique mis en perspective dans la première partie de notre thèse.

Non seulement, les choix politiques de la décennie 1980 n'ont pas produit les effets annoncés mais ils ont aggravé la distanciation entre les élus et les citoyens. Aussi, dans le chapitre qui suit, nous allons chercher à établir les liens entre les pratiques de l'action politique et leurs conséquences. Cette recherche nous conduira à comprendre pourquoi les politiques multiplient des initiatives pour préserver une représentation qui leur échappe et qui est ce miroir citoyen car « *Représenter c'est incarner, c'est figurer* »⁶³⁷ alors que la décentralisation semble avoir installée « *une aristocratie électorale professionnalisée* »⁶³⁸.

Le chapitre suivant, sera composée de trois développements qui rechercheront à expliciter comment du citoyen privé de choix nous parvenons au citoyen privé d'influence par le biais de différentes méthodes distinctives.

⁶³⁶ Voir définition donnée P.48

⁶³⁷ LEFEBVRE R., « *La République des idées, refaire société* », Journées-débats, novembre 2011

⁶³⁸ RANCIERE J., « *La haine de la démocratie* », La Fabrique éditions, 2005

Conclusion Chapitre 1

Nous avons constaté que la standardisation des politiques publiques et donc des pratiques politiques qu'elle que soit l'origine partisane des élus étaient le net résultat d'une décentralisation de compétences et de pouvoirs qui néglige l'aspect démocratique réduit à un scrutin proportionnel, mi- proportionnel, mi- majoritaire (communes de plus de 35000 habitants). Le soir du premier tour des élections municipales de 1983, le Premier ministre Pierre Mauroy déclarait « *Nous avons en effet profondément démocratisé les conseils municipaux en permettant, grâce à une représentation proportionnelle, à l'opposition locale d'y siéger. Nous avons en outre, par la décentralisation, modifié l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales et réintroduit une véritable autonomie et les conditions d'une authentique démocratie. Ce vieux réflexe français ne devrait donc plus jouer dans ce nouveau contexte. Mais il faudra du temps pour que les citoyennes et les citoyens en prennent conscience. Je demande aux Françaises et aux Français de traiter autrement la gauche qui réalise la décentralisation que la droite qui la refuse* ». Cet aveu d'une décentralisation qui provoque une désidéologisation des actes est clair !

Aussi, la décentralisation initiée en 1982 conduit à une déconvenue démocratique pour lequel le tripartisme municipal joue un rôle certain. Elle ouvre la voie à la création d'une troisième force politique qui trouble le jeu majoritaire comme nous allons le développer ci-après.

Chapitre 2- L'acte de 1982, ouvre la voie au tripartisme municipal et au désenchantement démocratique

Jean Garrigues rappelle que « *Le système institutionnel de la Ve République induit la bipolarisation* »⁶³⁹ que la supériorité de l'élection présidentielle et le mode de scrutin majoritaire des élections législatives induisent.

En revanche, le politologue Pierre Martin note que « *La présidentielle pousse à la bipolarité, puisqu'elle ne garde que deux candidats au second tour, mais pas forcément à une bipolarisation gauche/droite. N'oublions pas qu'en 1969 et en 2002, la gauche a été éliminée dès le premier tour. En revanche, les législatives favorisent ce clivage en forçant les partis de chaque bord à conclure des alliances s'ils veulent remporter des sièges* »⁶⁴⁰.

Jean-Christophe Cambadélis fait ce constat : « *On voit bien que nous sommes entrés dans une nouvelle donne tripolaire. Et à la fin il n'en restera que deux à la prochaine élection présidentielle* »⁶⁴¹. Le phénomène des alliances entre les partis ou les listes aux élections municipales brouille leur représentativité auprès des citoyens et conduisent au désenchantement démocratique. Le citoyen perçoit, en effet, pour rester au pouvoir, des alliances tripartites se faisant au risque de concessions que le politique doit faire et qui donc l'affaiblit.

La tripartition a une dimension qu'il convient donc d'appréhender avec plus de circonspection, comme l'explique le politologue Pierre Martin : « *Il n'y a pas de tripartisme. Il y a un sentiment de tripartition, mais qui est en partie illusoire, notamment en raison de la division de la gauche. Aujourd'hui, ceux qui constituent le pôle de gauche non socialiste, EELV, le Parti de gauche, le PCF, se parlent et concluent des alliances ensemble. C'est sans précédent* »⁶⁴². Une alliance ou une fusion des gauches élargies conduirait selon lui à cette formule : « *plutôt qu'une*

⁶³⁹ HAUSALTER L., « *Pourquoi le tripartisme aura du mal à s'installer en France* », www.Slate.fr, 6 avril 2015

⁶⁴⁰ Ibidem

⁶⁴¹ Ibidem

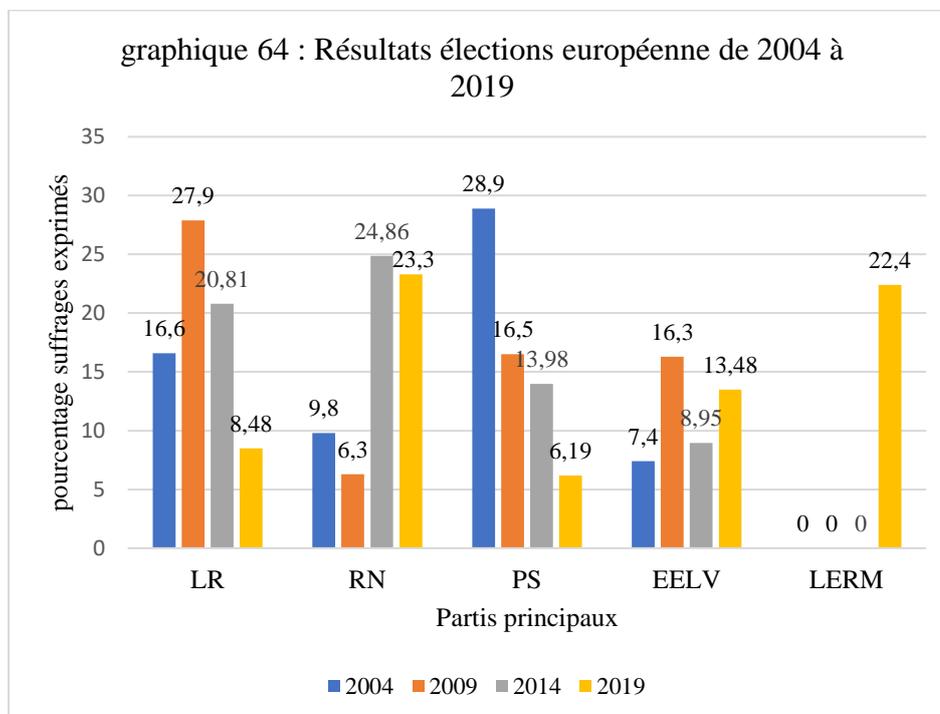
⁶⁴² Ibidem

tripolarisation, on pourrait aller vers une quadri-polarisation »⁶⁴³ : une situation qui renoue avec la théorie du « quadrille bipolaire »⁶⁴⁴.

Toutefois, une variable supplémentaire entre dans le champ politique avec EELV et ses résultats électoraux aux européennes de 2014 et de 2019.

Cette nouvelle version assure à l'extrême droite la première place en 2014 avec 24,86% devant l'UMP à 20,81%, le PS à 13,98% et EELV à 8,95 %.

En 2019 ces mêmes partis affichent les scores suivants : 23,34 % pour le Rassemblement National, 8,48 % pour LR, 6,19 % pour l'ex-PS, 13,48 % pour EELV et la liste apparenté LREM 22,42 %.



A la lecture de ces histogrammes, nous constatons deux chutes significatives dans les résultats électoraux pour LR et le PS. EELV restent dans une phase d'indécisions, illustrée par un électoral très volatile. En revanche, le RN garde son avancée très affirmée depuis 2009. En 2019, la LREM

⁶⁴³ Opt. Cit. P.400

⁶⁴⁴ DUVERGER M., Tribune publiée dans Le Monde, le 15 mars 1973

a donc absorbé une grande partie des électorats de gauche et de droite en plus du socle défectible que ce nouveau parti a su impulser en 2017.

En région sud-est, la tendance se situe dans les mêmes proportions avec un résultat plus élevé pour le FN et LR, à l'image de toutes les élections qui se déroulent « *en terre du sud* ». Le scrutin de 2019 confirme le début d'une visible recomposition de la vie politique constatée depuis l'élection présidentielle de 2002. La construction du système politique français en mode bipolaire, depuis les élections municipales de 1983, nous permet d'assister à une poussée de la tripartition droite-gauche-Rassemblement National confirmée aux élections européennes : le PS et ses alliés, le parti de droite et les centristes, doit être actualisée en vue d'une tripolarisation entre LREM, RN et EELV, excluant le PS et LR du jeu électoral.

C'est pourquoi, les politistes préfèrent évoquer une « *tripolarisation* » de la vie politique, à savoir un bloc des trois premiers partis politiques qui peuvent prétendre à l'exercice du pouvoir.

Il ne s'agit plus d'évoquer une gouvernance à trois sous la forme d'une coalition comme nous l'avons connu entre 1946 et 1947 avec la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), le Parti communiste français (PCF) et le Mouvement républicain populaire (MRP). Une coalition suppose des alliances ; ce qui n'est pas de mise avec le FN. Quarante ans plus tard, le tripartisme n'est donc pas de même nature car il ne présente pas cette vocation à gouverner « *ensemble* ». Or dans les années 1960, cette situation s'articulait autour de trois groupes : les gaullistes, les socialistes, les communistes. Les centristes se situaient loin derrière. Jean Garrigues rappelle que « *d'une certaine façon, le tripartisme a déjà existé plusieurs fois sous la V^e République [...] Le parallèle n'est d'ailleurs pas si lointain : le Parti communiste des années 1960 occupait la fonction protestataire du FN d'aujourd'hui [...] On a de nouveau trois forces principales : les soutiens de Giscard d'Estaing qui vont former l'UDF, la famille gaulliste et les socialistes, qui prennent le pas sur les communistes* »⁶⁴⁵.

Ces blocs politiques se retrouvent, cependant, dans le « *quadrille bipolaire* » explicité par le politologue Maurice Duverger : la gauche contre la droite avec, pour chacune de ces composantes,

⁶⁴⁵ Opt. Cit. P.401

une alliance entre les socialistes et les communistes et une alliance entre les gaullistes et les giscardiens.

Pour étudier le tripartisme local dont nous estimons qu'il conduit au désenchantement démocratique pour un citoyen privé de choix par le biais des alliances et son lien inhérent à la décentralisation, il est essentiel de repositionner l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. A ce moment, les conditions sont, en effet, réunies pour que le cadre institutionnel modifie en profondeur les rapports politiques locaux. François Mitterrand a une longue expérience politique. Il a vécu les coalitions gouvernementales hétéroclites associant les trois principaux partis politiques que sont le PCF, la SFIO et le MRP. Il garde en mémoire que la division des forces politiques est une arme qu'il va utiliser pour tenter d'installer la gauche durablement dans les municipalités. Dans la section qui suit nous étudierons la construction juridique des lois de 1982 sur fond de de calcul politique.

C'est pourquoi, il convient de situer le rappel historique qui suit dans un développement contextuel ciblé. Pour cela, nous développerons d'abord le contexte historique avant d'examiner comment la décentralisation a installé le tripartisme local. Nous terminerons cette section par des exemples précis qui corroborent les faits.

Section 1 : décentralisation et tripartisme

François Mitterrand fût un stratège politique médusé forgé par une longue et indéniable expérience de la vie politique. Son parcours lui confère une facilité à tenter l'application du socialisme municipal, de la France du XIX siècle, étendue sur l'ensemble du territoire par le biais des institutions. Le politologue Jean Blondel utilise l'expression de bipartisme approché dans lequel nous retrouvons les deux partis traditionnels de gouvernement et un autre qui par sa présence assure un appoint ou une division, selon que l'on se place à droite ou à gauche de l'échiquier politique, pour gouverner. L'institutionnalisation du Front National à compter des années 1980-1990 cimente un tripartisme local plus solide.

Tout d'abord, rappelons le contexte politique de l'époque de la décentralisation.

Paragraphe 1 : Le contexte historique

Le tripartisme, François Mitterrand candidat du Rassemblement des Gauches Républicaines, ami du parti radical, en connaît, tant les dangers que les avantages, en termes politiques. Il est élu avec l'étiquette « *Le Rassemblement des Gauches Républicaines* » avec 23 % des suffrages dans le département de la Nièvre dans lequel il n'avait aucun ancrage. Pour y parvenir, il avait passé une alliance avec le Parti Républicain de la Liberté, parti de Droite, pour empêcher plusieurs candidatures dissidentes qui auraient éparpillé les voix. Cette période de l'histoire durant laquelle régnait le tripartisme, a nourri de nombreuses alliances de circonstance.

Elu Président de la République, François Mitterrand saura, avec Gaston Defferre, tirer tous les enseignements de leur propre expérience pour réussir à imposer un mode de scrutin qui installe le tripartisme au sein même de la décentralisation. La démocratie de proximité lui sert de laboratoire pour nuire au gaullisme et à la droite, en général, empêchant de gagner les élections locales sans accord d'appareils politiques et en l'occurrence avec le Front National que François Mitterrand pressent pour diviser la droite. Le scrutin proportionnel est l'occasion d'institutionnaliser durablement l'émergence de forces politiques autres que celles ordinairement installées tout en soutenant « *J'ai pris le pouvoir pour vous le rendre* »⁶⁴⁶.

Il a parfaitement intégré dans le raisonnement stratégique des partis, les conséquences politiques du mouvement créé par Pierre Poujade qui qualifie François Mitterrand « *d'exemple de talent* ».

Ce mouvement hors-système traditionnel a permis notamment l'élection de cinquante-deux députés, en 1956, sous la bannière de l'Union de Défense des Commerçants et Artisans. Parmi eux, figure Jean-Marie Le Pen. « *M. Poujade n'est qu'un épisode. Il ne compte pas. Il sera vite balayé et remplacé par son propre état-major. Alors surgira peut-être un véritable chef, intelligent et aux vastes desseins. Son nom nous est inconnu aujourd'hui. Dans un ou deux ans les foules l'acclameront. S'il a le cerveau de Déat et l'abattage de Doriot, la République tremblera. Si les*

⁶⁴⁶ Signé R-P, Sénateur Honoraire, Château-Chinon et François Mitterrand, « *La Nièvre est le pays de ma vie* » (François Mitterrand). <https://www.ville-chateau-chinon.fr/historique-francois-mitterrand>

républicains ne s'attaquent pas avec vigueur aux faiblesses du régime, s'ils ne s'unissent pas contre les faiblesses et les inégalités, ils feront le lit de la dictature »⁶⁴⁷, ...

Jean-Marie Le Pen qui fut délégué national de l'UDCA, deviendra « *le [ce] chef* » du Front National pour reprendre le terme cité par François Mitterrand.

De même, il se souvient des législatives de 1962, qui avaient conduit Guy Mollet, Secrétaire général de la SFIO, à préférer, au second tour, l'élection d'un député communiste à celle d'un député gaulliste. Depuis, bien que les seconds tours des élections soient majoritairement organisés par un duel gauche/droite, la percée du Front national restreint les ambitions de la droite avec de nombreux duels, au second tour, en dehors du cadre binaire gauche/droite mais avec la présence régulière du FN, aujourd'hui nommé RN. Nous pouvons étendre quarante années plus tard, la même configuration avec EELV de sensibilité plutôt de gauche.

En 1982, la gauche dispose du pouvoir législatif et parvient à cette fin. Simple outil institutionnel destiné à renforcer la démocratie de proximité, la décentralisation⁶⁴⁸ devient alors, aussi, une arme de divisions et/ou d'alliances grâce à un mode de scrutin mixte alliant le système majoritaire et le système proportionnel.

La proportionnelle est étendue une nouvelle fois, par la gauche, trois années plus tard pour les élections législatives de 1986 qui conduisent 206 députés PS à l'assemblée nationale, 147 de la liste commune RPR-UDF, 76 RPR, 53 UDF, 35 députés FN et 35 PCF, 14 DVD, 5 DVG et 2 MRG. La droite, dans son ensemble, compte alors 286 députés voire 300 avec les DVD.

1982, est également l'année durant laquelle Jean-Marie Le Pen s'indigne auprès de François Mitterrand de l'absence du FN à la télévision. Une réponse bienveillante de la Présidence de la République via le Ministre de la communication, Georges Fillioud lui assurera par la suite le succès médiatique. Cette effervescence autour de Jean-Marie Le Pen et des nombreuses controverses qu'il

⁶⁴⁷ MITTERRAND F., éditorial du *Courrier de la Nièvre*, 1955

⁶⁴⁸ Voir BARGE P., BARTHELEMY J-R., LORRAIN D., MICHEAU M. et LANGUMIER J-F., « *L'intervention économique de la commune* », Paris, édition Syros, 1983, 203 p

sème, fait dire à Pierre Bérégovoy, en 1984, que la gauche avait grand intérêt « à pousser le FN »⁶⁴⁹ afin de rendre la droite parlementaire « *inéligible* »⁶⁵⁰ c'est-à-dire hors d'état de gouverner.

Aussi, nous allons étudier, ci-après, comment la décentralisation a organisé cette mise en œuvre qui éloigne le citoyen des politiques.

Paragraphe 2: Comment la décentralisation a-t-elle instauré le tripartisme local ?

La décentralisation est l'instrument intraitable qui régit l'éparpillement de la participation des citoyens aux affaires publiques. La proportionnelle, inscrite dans cette loi, est l'un des moyens destinés à une meilleure représentativité des composantes politiques. Mais, elle est aussi l'outil terrible qui oblige à des choix stratégiques inextricables pour le second tour, abandonnant de fait, toutes idées de programmes, de repères et de valeurs.

La gauche met en avant la proportionnelle dans des limites qui autorisent un exercice normal du pouvoir politique local sans créer de majorité municipale ingouvernable. Elle stimule même l'effervescence politique, qui y trouve une opportunité d'existence, tout en installant un climat de fronde envers les partis traditionnels et les élites politiques.

A la Haute Assemblée, le sénateur de gauche Max Lejeune met en garde car « *Le scrutin à la proportionnelle présente là, en revanche, de sérieux inconvénients car il tend essentiellement à la représentation prioritaire de tendances politiques* »⁶⁵¹. De même, le sénateur RPR puis LR, Georges Repiquet alerte contre la façon dont la décentralisation est conçue « *La décentralisation de type politique - et c'est la vraie nature du projet qui nous est soumis - relève d'une conception non pas unitaire mais fédérative de l'Etat. Elle ouvre grand la porte à toutes sortes d'excès en faisant des assemblées locales le lieu de convergence des combinaisons de partis, des idéologies et des démagogies* »⁶⁵².

⁶⁴⁹ GIESBERT F-O., « *Le Président* », éditions du Seuil, 1990, p.15

⁶⁵⁰ Ibidem

⁶⁵¹ J.O.R.F., débats parlementaires, Sénat, séance du 29 octobre 1981, p.2265

⁶⁵² J.O.R.F., débats parlementaires, Sénat, séance du 29 octobre 1981, p.2274

Néanmoins, le 21 octobre 1982, l'Assemblée nationale adopte le projet de réforme de la loi électorale municipale. Il s'applique aux communes de plus de trois mille cinq cents habitants et prévoit un scrutin de liste à deux tours associant le système majoritaire, qui permet à la liste arrivée en tête d'obtenir la majorité absolue des voix ainsi qu'un système proportionnel, qui permet la représentation des listes minoritaires. C'est ainsi que dans le cadre des lois de la décentralisation, la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982⁶⁵³ a remplacé le scrutin majoritaire plurinominal dans les communes de 3 500 habitants et plus par un mode de scrutin « *qui additionne une prime majoritaire et une répartition proportionnelle des sièges* »⁶⁵⁴.

Certes, il était politiquement difficile pour les partis politiques de rejeter cette combinaison des deux modes de scrutin qui annonçait une meilleure représentativité des électeurs. Il est tellement plus populaire de laisser penser à l'électorat qu'il a une plus grande influence car une plus grande liberté de choix ! D'ailleurs, le rapporteur de la commission des lois, le sénateur membre du groupe Union-centriste du Haut-Rhin, Pierre Schiélé, estime le projet « *acceptable dans son principe, puisqu'il tente de concilier les impératifs de justice et d'efficacité* »⁶⁵⁵. Gérard Larcher, sénateur RPR puis LR de Seine-et-Marne, membre du groupe Républicains Indépendants, a déclaré que le projet de loi « *avait été intelligemment bâti par un groupe d'experts communistes et socialistes [...]. Il résout assez élégamment, les problèmes que posent au parti socialiste les forces et les faiblesses du parti communiste, qui ne mérite plus le nom de "premier parti de France"* »⁶⁵⁶.

Pour la première fois, sous la V République, le tripartisme municipal se dessine donc, dès le lendemain de l'acte 1 de la décentralisation, avec l'installation du Front National qui devient, depuis cette décennie, un acteur nouveau et pérenne de la vie politique nationale et locale.

⁶⁵³ Loi n° 82-974 du 19 septembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales

⁶⁵⁴ VERPEAUX M., « *Réformes des modes de scrutin locaux : révolutions et continuités* », *La Semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales*, n° 2186, 24 juin 2013.

⁶⁵⁵ Discussion générale du projet de loi « *Droit et liberté des communes des départements et des régions* », sénat, 12 octobre 1982

⁶⁵⁶ Ibidem

Cette notion est bâtie par G. Grunberg et E. Schweisguth pour nommer cet autre espace politique⁶⁵⁷ qui apparaît. Nous ne sommes plus au moment de la libération lorsque les communistes, les socialistes et les démocrates-chrétiens se partageaient le pouvoir de gouvernement. Ce tripartisme a laissé la place à l'installation d'une ère tripartite poussée par le doute, la méfiance, la colère et, un certain « démagisme ». Il se nourrit d'une fracture idéologique avec le Front National sur les questions de l'autorité, de la sécurité et de l'immigration.

Trois forces politiques s'identifient clairement, dès la fin décennie 1980, avec la Droite, la Gauche et le Front National qui a tenté d'imposer le concept de l'UMPS. Concept qu'Emmanuel Macron illustre avec l'amalgame des partis de gouvernements dont il est pourtant issu et des partis sans inclusion dans la gouvernance. Aux élections de 1983, 1989, 1995, 2001 et 2008, le nombre de maires dans les communes de plus de 30 000 habitants classés à gauche reste majoritaire.

Nous pouvons prendre acte que la loi de décentralisation de 1982 qui fixe une dose de proportionnelle aux élections municipales puis la loi de 1985⁶⁵⁸ qui organise le scrutin législatif à la proportionnelle, installent l'extrême droite au cœur des instances politiques démocratiques. En 1986, alors que trente-cinq députés sont élus avec l'étiquette FN, le département des Alpes-Maritimes compte deux députés FN (soit 22%), deux PS (soit 22%) et cinq de droite (soit 56% RPR ou UDF). Le nombre total d'électeurs du Front National, aux élections législatives, passe de 44.214 en 1981 à 2 703.442, en 1986.

Depuis cette expérience, la gauche et la droite savent que les extrêmes sont une nouvelle force de nature à faire perdre un camp notamment la droite avec le Front National grâce aux triangulaires du second tour des élections. Si, en 2017, la France Insoumise de Jean-Luc Mélenchon est apparue, un temps, en capacité d'être ce perturbateur, elle n'a pas, pour l'heure, affirmé son ancrage politique. Reste à savoir quel sera l'avenir politique d'EELV qui a remporté un franc succès aux élections européennes de 2019 et municipales de 2020.

Le Président Macron a renouvelé, plusieurs fois, sa volonté d'introduire une dose de proportionnelle aux élections législatives et notamment à l'issue du grand débat national indiquant

⁶⁵⁷ GRUNBERG G, SCGWEISGUTH E., « *Vers une tripartition de l'espace politique* », dans Daniel Boy, Nonna Mayer (dir.), *L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po., 1997, p. 179-218.

⁶⁵⁸ Loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.

vouloir « rendre le Parlement plus représentatif avec une part significative de proportionnelle pour que toutes les familles politiques soient représentées, toutes les sensibilités en limitant aussi le nombre des mandats dans le temps⁶⁵⁹ ».

Ainsi posée, une telle réforme poserait la question de la professionnalisation de la politique déjà fortement contestée par les citoyens. Elle est un marqueur de la crise du politique et de la démocratie car elle renforce l'idée que le citoyen est privé de choix au profit de combinaisons politiques. Les arguments des détracteurs du scrutin proportionnel (manœuvres politiciennes et inefficacité) et ceux des partisans (représentativité) sont connus. Nous confirmons avec le concours des faits, que nous rappelons, ci-après, que la proportionnelle est une apparence pour donner au citoyen un semblant de choix. Les stratégies voire les arrangements de second tour les privent en réalité de cette opportunité.

Instaurant une différence dans les modalités d'élections entre députés, elle n'est pas de nature à assurer une meilleure proximité avec le peuple et ce pour deux raisons essentielles :

- en premier lieu, la proportionnelle redonnerait une représentativité factice aux partis avec quatre-vingt-sept députés élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les états-majors politiques nationaux se répartiraient des sièges au profit de permanents et des caciques
- Ensuite, la réduction du nombre de parlementaires éloignerait l' élu du citoyen. En effet, le parlement compterait, si la loi est votée, quatre cent trente-trois députés, contre cinq cent soixante-dix-sept actuellement (soit – 144 députés) et deux cent soixante et un sénateurs contre trois cent quarante-huit actuellement (soit – 87 sénateurs). Aujourd'hui, un député représente 116 117 citoyens français. Avec cette réforme, il en représentera 154 734. Un éloignement certain des électeurs est à prévoir, à l'inverse de ce qui est souhaité dans le débat public et annoncé dans tous les discours pour une France décentralisée.

De façon empirique, le nombre de députés dans le département des Alpes-Maritimes passerait de neuf à six (il pourrait tomber à cinq selon les seuils retenus avec la proportionnelle). Le nombre de sénateurs passerait de cinq à quatre voire trois. Le département pourrait donc reprendre la configuration représentative qu'il a eue de 1958 à 1986. Bertrand Gasiglia, maire de Tourrettes-

⁶⁵⁹ MACRON E., conférence de presse le 15 avril 2019

Levens, conseiller du Président du Conseil Départemental et chercheur associé au CERDACFF à l'université de Nice rappelle, à juste titre, qu'en 1958 « *la base était un député pour 58 000 habitants. On est passé à un pour 105000 habitants en 1986 puis un pour 125000 lors du redécoupage d'avant 2012* »⁶⁶⁰.

Nous vérifions avec les résultats électoraux que la tripartition municipale est facilitée par le scrutin proportionnel, de liste, à deux tours avec prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête (art. L260 et suivants du Code électoral). C'est l'objet du paragraphe suivant.

Paragraphe 3 : Les faits démontre la partitocratie locale

La loi du 19 novembre 1982 a instauré un mode de scrutin toujours en vigueur aujourd'hui (seul le seuil a été abaissé à 1000 habitants en 2013) : Dans les communes de moins de 3 500 habitants (1000 désormais), le scrutin majoritaire avec panachage est maintenu dans les communes de plus de 3 500 habitants (1000 désormais), un scrutin proportionnel de liste avec une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges à pourvoir pour la liste gagnante.

Ce semblant d'une plus juste représentativité de toutes les catégories de citoyens privilégie, en réalité, la partitocratie et les tactiques politiques. Nous retenons les propos de François Bayrou, Président du Modem, en janvier 2021 qui précise que « *la plus grande partie des formations politiques est favorable à un mode de scrutin plus juste, et cela quel que soit leur bord. Je suis favorable à ce que les partis prennent l'initiative. La règle doit être "Aides-toi, le ciel t'aidera"* ». Le dessein qu'il cherche à atteindre démontre cet « horsolisme »⁶⁶¹ du milieu politique que nous avons traité dans la première partie de cette thèse.

Un mode de scrutin est pensé comme étant une mécanique électorale. Après l'installation du Front National, en 1986, auquel le pouvoir socialiste n'est pas indifférent, la France connaît, grâce à ce système électoral, la poussée des mouvements écologistes, puis de La France Insoumise pour en définitive voire toute une génération politique être condamnée quarante années plus tard par « *les gilets jaunes* ». Si ces derniers ont investi les réseaux sociaux avant de prendre possession des

⁶⁶⁰ GASIGLIA B., « *Quand le département n'avait que six députés* », interview Nice-Matin, édition du vendredi 6 avril 2018

⁶⁶¹ Voir définition donnée P.48

ronds-points et non des mairies n'est-ce le symbole de la caducité du pouvoir politique qu'il soit national ou local ?

Alors que les élections s'imaginaient en mode binaire sous la V République pour donner une majorité de gouvernance, il faut donc désormais les appréhender avec un troisième (voire un quatrième) protagoniste malgré un scrutin prioritairement majoritaire. Le Front National remporte pour la première fois clairement des élections municipales, en 2014, avec un quart des suffrages exprimés. Depuis, plusieurs villes sont gérées par une majorité d'extrême droite qui a été renouvelées. En effet, en 2020, le RN compte 827 sièges et 151 sièges référencés « *Extrême droite* » par le ministère de l'intérieur, dans les communes de plus de 1000 habitants⁶⁶².

Mais, les causes engendrant les mêmes conséquences, aux élections municipales de 2020, il faut aussi compter sur d'autres forces que celles du Rassemblement National, avec la France Insoumise comme à Marseille et les Ecologistes comme à Annecy, Bordeaux, Strasbourg, Poitiers....

Aux élections départementales de l'année 2015, le total des voix de gauche est, pour la seconde fois depuis 1958, inférieur à 40%. Ce constat est important à rappeler car la gauche a, durant plus de quinze ans, dominé ce scrutin cantonal. Le départ d'Europe Ecologie Les Verts du gouvernement, en 2015, oblige pour ces élections à des alliances fréquentes pour les écologistes et le Front de Gauche alors que ces derniers s'alliaient habituellement avec le Parti Socialiste.

En revanche, la droite, exceptées les cantonales de 2011, dépasse toujours les 40 % au premier tour de ce scrutin local. Mais la progression constante du FN qui au premier tour, totalise plus de 5,1 millions de voix (soit 25%) et 4,1 au second (soit 22%) contraint la droite à un score de 36% au premier tour ! Le Front National fait élire, dès le premier tour, huit de ses candidats. En tête dans une quarantaine de départements, il est donc en capacité de se maintenir au second tour dans la moitié des cantons. Jusqu'à présent, le scrutin majoritaire à deux tours constituait pour le FN, ce célèbre plafond de verre. A l'issue du premier tour, 1614 duels sont organisés dont 682 entre la droite et la gauche soit 42% et 538 entre la droite et l'extrême-droite soit 33% et 278 triangulaires.

⁶⁶² Source : ministère de l'Intérieur, élections municipales 2020, résultats 1^{er} et 2^{ème} tour communes de 1000 et plus, [xlsx], sur data.gouv.fr, Etalab, (consulté le 3 août 2020).

Dans la situation de triangulaire au second tour, le Parti socialiste demande aux candidats qualifiés en troisième position de se retirer pour réduire le risque d'élection de candidats du FN. 88 triangulaires sont possibles dans les cantons où le candidat socialiste est arrivé troisième position. Or, cette consigne n'est suivie que dans 21 des cantons.

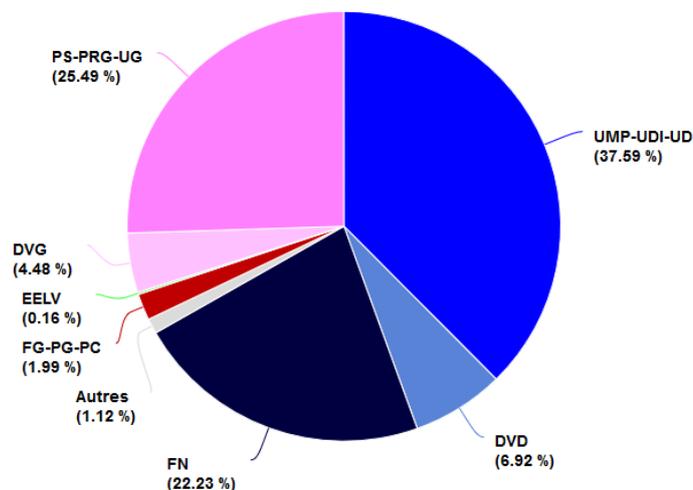
Le PS, EÉLV et le Front de gauche s'entendent dans certains départements pour se désister en faveur du binôme de gauche le mieux placé. Ces négociations ou arrangements permettent de sauver quelques personnalités. La droite, en revanche, donne la consigne du maintien là où le Front national est en position de se maintenir au second tour.

Le comportement des électeurs est analysé par les chercheurs Martial Foucault et Jean Chiche⁶⁶³ qui procurent aux politistes une étude sur l'estimation des reports de voix au second tour par une étude avec trois cas de figures : « *En cas de « duel gauche-droite », 46,4 % des électeurs ayant voté FN au premier tour se reportent sur les candidats de droite, 30,5 % sur les candidats de gauche et 23,1 % s'abstiennent. En cas de « duel gauche-FN » au second tour, 56,9 % des électeurs ayant voté pour des candidats de droite au premier tour se reportent sur les candidats de gauche, 27,5 % sur les candidats FN et 15,6 % s'abstiennent. En cas de « duel droite-FN » au second tour, 67,1 % des électeurs ayant voté pour des candidats de gauche au premier tour se reportent sur les candidats de droite, 2,2 % sur les candidats FN et 30,7 % s'abstiennent* ». Ces résultats confortent donc, à cette date, le RN comme le troisième parti de France dans un scrutin majoritaire binominal à deux tours⁶⁶⁴.

⁶⁶³ FOULCAULT M, CHICHE J., « Les reports de voix aux élections départementales de 2015 », in. *Revue politique et parlementaire*, n°1075, avril-juin 2015, p. 74

⁶⁶⁴ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires,

Résultats des élections départementales 2015 - Tour 2



Résultats nationaux selon les associations de nuances - [ministère de l'Intérieur](#).

Graphique 65 : résultats des élections départementales 2015, tour 2.

Jérôme Jaffret, directeur du Centre d'études et de connaissance de l'opinion publique estime à 30% le score à partir duquel le FN serait « *hors de contrôle* ».

Privé de choix de société, de projets et d'idées, le citoyen se reporte d'abord vers le camp des abstentionnistes (près de 50%) ou de l'extrême droite. Le système politique de la proportionnel, comme en Suède ou en Finlande oblige à tenir compte des partis qui réalisent des scores plus modestes (dits les petits partis) dont les partis populistes qui pèsent alors sur les gouvernances territoriales.

Certains départements ont appliqué l'exception décidée par le PS à faire barrage au FN ou au Front de Gauche par tous les moyens dont le désistement. Une stratégie renouvelée aux élections régionales de 2015 en région Provence Alpes-Côte d'Azur où Christophe Castaner, arrivé troisième (16,59% des voix derrière Christian Estrosi avec 26,47% et Marion Maréchal qui arrive en tête de scrutin avec 40,55%) retire sa liste La droite, elle, se refuse à un retrait républicain dans d'autres circonstances où LR arrive en troisième position.

Bien que divisées sur la question du « *ni-ni ou front républicain* », l'UMP et l'UDI sont solidaires sur la nécessité de se maintenir dans tous les cas pour combattre la gauche et le FN. Cela conduit à des situations très exceptionnelles comme dans le canton de Rousson (Gard), dans lequel le binôme arrivé en 3^{ème} position est formé d'une proche du Parti Socialiste et d'un maire de droite

« *C'est navrant de voir les enjeux nationaux polluer une campagne locale. Au-delà de nos étiquettes politiques, nous partageons les mêmes valeurs républicaines* »⁶⁶⁵.

Le scrutin européen de 2019 confirme une configuration qui bouscule durablement le champ politique avec le Rassemblement National toujours maître du jeu comme le pouvoir socialiste l'a recherché lors des septennats de François Mitterrand. La stratégie du RN est clairement de s'installer localement pour bénéficier de ressources financières nouvelles et de prouver qu'il en mesure de gérer une collectivité territoriale.

Nous enregistrons une différence notoire avec l'élimination des partis de gouvernement du champ politique qui réalisent moins de 10% des suffrages exprimés. Le résultat des élections européennes en 2019 met fin également au bipartisme au parlement européen où la droite classique et les sociaux-démocrates ne détiennent plus, pour la première fois depuis 1979, la majorité absolue.

L'entrée du FN (10,95%) aux élections européennes de 1984 constituait déjà pour de nombreux observateurs politiques, le début d'un « *tripartisme d'immobilisme* » pour la droite française.

En effet, un temps positivé par la droite française, le tripartisme, a très vite piégé la droite française lorsqu'il est question de choisir au second tour en cas de duel gauche/extrême droite. Elle est souvent incapable de se positionner précisément. Un temps, les partis traditionnels de droite et de gauche ont pensé que ce système pouvait être de nature à leur garantir une alternance « *entre eux* ».

Face à cet attentisme des responsables politiques, Marine Le Pen entreprend la rénovation de son parti et entre dans la phase de dédiablement, entamée depuis l'élection présidentielle de 2002. Elle s'installe durablement dans la vie politique quelles que soient ses erreurs ou faiblesses sur de nombreux sujets économiques notamment : l'exemple du débat du second tour de la présidentielle de 2017, le prouve.

D'abord une stratégie d'image comme le rappelle Crépon, Dézé et Mayer⁶⁶⁶, la dédiablement cherche à élargir son socle idéologique comme cela a déjà été tenté dans le passé en captant de

⁶⁶⁵ De FARIA J-P., L'Express, 29 mars 2015

⁶⁶⁶ CREPON, S., DEZE, A. et MAYER, N. (dir.). 2015. *Les Faux-Semblants du Front national : sociologie d'un parti politique*, Paris : Presses de Sciences Po.

nouveaux publics. Pour se faire, le Rassemblement National adapte son discours voire lisse certaines de ses théories, dépasse ses thèmes de prédilection et élargit son assise multiculturelle auprès de la société française.

Néanmoins, la tripartition suppose trois forces politiques quasi égales. La tendance à une autre configuration se profile dès 1969 avec l'absence des candidats PS au second tour de la présidentielle comme ce fût également le cas en 2002.

Les tableaux ci-dessous rappellent les résultats de ces deux scrutins qui induisent chacun à deux refondations : le congrès d'Epinay pour la gauche en 1971 et la création de l'UMP pour la droite en 2002. Malgré ces adaptations partisans, la tendance se poursuit jusqu'à atteindre considérablement les deux partis pivots de la V République et les réduire au silence.

De façon empirique, nous avons exposé que le processus décentralisé est lui aussi sous la domination de ce tripartisme ancré dans les élections locales. Il met, ainsi, en évidence les effets pervers de la décentralisation politique telle qu'elle est conçue car elle tend à renforcer le pouvoir des oligarchies locales, à limiter le renouvellement démocratique et à contraindre à des alliances. Les élus locaux sont fragilisés au même titre que les partis politiques par une contestation d'un système qui cristallise une crise de la représentation.

Dans les Alpes-Maritimes, les résultats des élections municipales de 2014 dans les villes de plus de 10.000 habitants, nous renseignent sur l'assise du Rassemblement National. Il réalise, en moyenne, 14,30% des suffrages exprimés au premier tour.

ville	1er tour	2ème tour
Antibes	20,68	-
Beausoleil	19,42	29,67
Cagnes-sur-Mer	24,34	-
Cannes	14,77	14,94
Carros	21,47	17,62
Grasse	21,05	19,9
La Trinité	19,72	11,47
Le Cannet	19,21	-
Mandelieu-la Napoule	11,86	-
Menton	22,35	26,64
Mouans-Sartoux	absent	-
Mougins	absent	-
Nice	15,59	21,1
Roquebrune-Cap Martin	absent	-
Saint-Laurent-du-Var	17,02	14,42
Valbonne	absent	-
Vallauris	20,99	19,33
Vence	15,09	13,41
Villeneuve-Loubet	8,1	-
moyenne	14,30	9,92

Tableau 66 : résultats des élections municipales 2014 pour le Rassemblement National

Ce tableau situe les résultats des élections municipales de 2014 dans les villes de plus de 10 000 habitants dans les Alpes-Maritimes. Le pourcentage des suffrages exprimés en faveur des candidats du Front National aux deux tours de scrutins grimpent jusqu'à 24 %.

Nous observons également que le Rassemblement National, troisième force politique dans le département est présent, au premier tour, dans quinze communes significatives démographiquement, soit une représentativité de 79%. Cet étiage lui permet d'être présent au second tour dans dix villes de plus de 10.000 habitants. Dans les autres communes de plus de 10 000 habitants, les listes sont élues dès le premier tour. Le Front National a imposé un duel à

Beausoleil avec le maire sortant DVD et neuf triangulaires. Il réalise, au second tour de scrutin, en moyenne 10% des suffrages exprimés. La lecture de ces résultats électoraux enseigne donc que l'électeur cherche à concrétiser son mécontentement en délaissant les candidats issus de partis traditionnels et que l'emprise territoriale du vote RN confirme son implantation.

L'utilisation du cadre électoral des triangulaires est né des initiatives de Bruno Mégret après l'échec de la dissolution de 1997. Il reste une stratégie ancrée dans la politique locale que le choix de l'abstention vient compléter.

Il est une réalité constatée dans les faits dont nous trouvons un résumé dans une expression accordée au chancelier, dit de fer, Otto Von Bismarck : « *Dans un système à trois puissances, il faut être l'une des deux* »⁶⁶⁷ ... un système dans lequel le vote Rassemblement National est à la fois le plus fragile et qui présente, en même temps, le plus gros potentiel tant il est disparate et durable. Depuis 1983, nous pouvons observer que l'électorat du PCF s'est quasiment tourné vers le RN puis vers l'abstention. Le Think-tank Terra Nova n'a-t-il pas suggérer au PS de renoncer à son électorat populaire et ouvrier en raison de considérations idéologiques devenues incompatibles avec la pensée socialiste traditionnelle ?

Le tripartisme a installé la partitocratie. Mais, il convient d'en analyser les suites dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 4 : Et, après la tripartition ?

Le système politique est fondé sur plusieurs modes de scrutin qui lui donnent sa qualification « *d'accordéon électoral* ». Quels qu'ils soient, avec ou sans une dose de proportionnelle, ils montrent que l'opposition entre la gauche et la droite traditionnelles, est devenue surannée. Pour autant, faut-il conclure à une stabilisation du système politique autour du tripartisme que la démocratie de proximité n'a pas surmonté ?

Plutôt qu'être un facteur d'instabilité politique, le tripartisme semble rester, pour l'heure, un facteur de très lente recombinaison des partis politiques. Cette conception n'est pas immobile « *Par l'effet de la circulation des élites, l'élite gouvernementale est dans un état de transformation lente*

⁶⁶⁷ VALANCE G, « *Le Phénix français ou Comment la France s'est toujours relevée de Charles V à de Gaulle* », 2010, Flammarion, 290 p.

et continue. Elle coule comme un fleuve ; celle d'aujourd'hui est autre que celle d'hier »⁶⁶⁸. L'ensemble des réformes institutionnelles tendant à rapprocher les citoyens des élus n'ont pas démontré précisément leur efficacité. Elles constituent le sujet de l'oligarchie, que certains raisonnements monistes sont privilégiés par l'élite politique en fonction.

Aussi, il convient de se demander si la situation actuelle de la démocratie dont celle dite de proximité, relève du tripartisme ? En effet, les trois partis dominants, censés s'opposer ou s'allier, sont la gauche plurielle et la droite unie face au Rassemblement national.

Mais, aujourd'hui, la gauche et la droite sont-elles toujours dominantes avec leurs alliés traditionnels pour s'entendre à gouverner et donc se protéger contre les nouveaux arrivants du RN ?

La question de la compatibilité du tripartisme avec les institutions de la V République a été posée à maintes reprises. Mais, elle se pose de manière plus affirmée encore, aujourd'hui, avec le système d'une République décentralisée qui n'a pas re-légitimé les élus auprès des électeurs urbains et ruraux.

Ce constat conduit à s'interroger sur une possible quadripartition de la vie politique comme certains personnels politiques le prétendent ? Depuis 2017, il est une autre démarche que Florian Philippot, alors numéro 2 du RN, résume par « ... *ce n'est qu'une étape entre deux bipartismes : l'ancien UMP/PS et le nouveau bipartisme qui est en train de naître entre eux, l'UMPS, fêrus de dépassement des nations, et nous, les patriotes qui défendons la souveraineté et l'identité nationale* »⁶⁶⁹.

La France décentralisée résiste mieux à la crise de la représentation mais n'est en rien épargnée par la défiance envers les politiques. Le jeu politique local est sous contrainte au même titre qu'il l'est sur le plan national.

Le résultat des élections européennes de 2019 a immédiatement provoqué des réactions en vue des élections municipales de mars 2020. Dans les trois quarts des grandes villes, le parti du maire en

⁶⁶⁸ PARETO V., « *Traité de sociologie générale* », 1916, Paris, Payot, vol II, 1933

⁶⁶⁹ Opt. Cit.P.417

place a obtenu moins de 15% des voix, particulièrement pour Les Républicains et le Parti Socialiste⁶⁷⁰. Il est donc primordial de préserver son mayorat.

Mais comment y parvenir lorsqu'il y a pléthore de listes susceptibles de troubler le résultat définitif ?

Dans le département des Alpes-Maritimes, l'organisation bipolaire déjà remise en question lors des élections municipales de 2014, est contestée, à nouveau, lors des européennes. Les Républicains, d'ordinaire majoritaires, réalisent leur plus mauvais score avec 11,43%.

Elections municipales : Villes de plus de 10000 habitants		LR
Antibes		12,33%
Beausoleil		9,63%
Cagnes-sur-Mer		11,59%
Cannes		13,95%
Carros		5,79%
Grasse		9,02%
La Trinité		8,00%
Le Cannet		14,48%
Mandelieu		16,69%
Menton		11,37%
Mouans-Sartoux		9,56%
Mougins		13,40%
Nice		11,70%
Roquebrune Cap- Martin		11,10%
Saint-Laurent-du-Var		9,80%
Valbonne		6,86%
Vallauris		11,18%
Vence		10,70%
Villeneuve-Loubet		12,71%

Tableau 67 élections municipales 2014, vote LR

⁶⁷⁰ *Le Monde*, édition du 28 mai 2019

Ce tableau ci-après rappelle les résultats réalisés dans les villes de plus de 10 000 habitants : La lecture de ces résultats nous renseigne sur le vote de la droite dite de gouvernement.

Plutôt que d'extrapoler une analyse hasardeuse en vue des élections municipales, nous revenons à une définition d'Antonio Gramsci : « *Il y a crise quand l'ancien monde ne veut pas mourir et que le nouveau monde ne veut pas naître* »⁶⁷¹.

Nous avons développé le fait que le tripartisme s'installe dans la vie politique locale depuis l'acte I de la décentralisation. Il a induit deux nouvelles données que nous développerons distinctement. Il s'agit, d'abord, de la réaction protectrice des partis et de leurs représentants qui s'auto-protègent au moyen du « *glass ceiling* », notion née à la fin des années 1970 mais sur un autre fondement que nous allons examiner dans la section qui suit. Nous donnerons alors de la substance à notre hypothèse qui tend à démontrer que la décentralisation a privé de choix et d'influence les citoyens laissant ouvert le champ des compositions et combinaisons politiques. Nous examinerons la pertinence des primaires, nouveau moyen que la gauche applique pour se défendre face à « *un système* ». Ensuite, nous proposons, dans la section 3, de lier cette absence de choix donnée aux citoyens à la personnalisation du pouvoir local.

Section 2- Le plafond de verre des partis

L'expression du plafond de verre (*glass ceiling*) employée aux Etats-Unis, tient alors une autre signification. Elle est d'abord appliquée aux femmes dans les entreprises comme l'explique Gay Bryant : « *Les femmes ont atteint un certain point que j'appelle plafond de verre. Elles accèdent aux fonctions de management intermédiaire mais s'arrêtent là* »⁶⁷². Ensuite cette explication s'étend en termes politiques comme étant un obstacle invisible, une barrière virtuelle qui empêche un parti politique de franchir la démarcation du second tour des élections pour prétendre à parvenir au pouvoir.

Comme pour s'abriter voire se soutenir dans un bipartisme plus confortable, en termes électoralistes, les partis traditionnels semblent s'organiser -certain écrirait s'entendre- pour priver

⁶⁷¹ GRAMSCI A., « *cahiers de prison* », sous la responsabilité de Robert Paris, cahier 3, §34, Gallimard 1983, p. 283

⁶⁷² GAY B., rédactrice en chef Magazine *Adweek*, 1984

de choix les citoyens en se réfugiant dans le concept de plafond de verre, frein invisible qui établit un obstacle à la progression d'une menace politique. Le vote est le fruit de la volonté du peuple. Toutefois, la mécanique institutionnelle des opérations électorales est organisée autour d'un trouble-fête qu'est le Rassemblement National vers lequel une part significative des électeurs mécontents se tourne. Le personnel politique traditionnel n'est pas préparé à cette « *alternative* ». A ceci près qu'une nouvelle donne rentre désormais dans le paradigme politique avec les écologistes, comme François Bayrou lorsqu'il s'était affirmé comme une troisième force crédible au centre droit.

Le débat politique n'est alors qu'un débat au sein des partis, un équilibrisme électoral qui s'articule au gré de l'agenda électoral. Les partis construisent ainsi une mécanique du vote pour écarter du champ politique une autre force politique. Cette posture protectrice est perçue comme une bulle qui empêcherait toute alternative.

La perpétuation prévaut par la voie d'un verrouillage du système que le législateur a organisé avec le scrutin proportionnel quelle qu'en soit la dose. Gauche et Droite sont pris à leur propre piège car cet aggiornamento des élites est vécu par le peuple comme un habitus de caste que l'inamovibilité confirme d'élection en élection.

La constitution des listes LR et LREM lors des élections régionales en région Sud PACA en est la parfaite illustration concrète. Pour faire barrage au candidat du RN Thierry Mariani, la droite traditionnelle LR et La République en Marche s'accordent sur la constitution d'une liste unique (LREM s'étant retirée sur injonction du Premier ministre) afin de faire barrage à l'élection du candidat de l'extrême droite cette entente dénoncée par les états-majors parisiens dont le rôle est réduit à entériner les choix locaux d'alliance au demeurant fructueux électoralement comme ce fût le cas en 2015.

Or, l'électorat se fait entendre soit par un vote disruptif soit par son abstention. Le RN trouble le champ politique à droite de l'échiquier. Désormais, c'est aussi le cas avec EELV à gauche ! Comme Alain Juppé l'a dit : on est passé du dogme du bipartisme à la théorie de l'omelette. Nous pouvons situer l'origine de cette notion sur un plan purement politique par deux faits électoraux qui constituent des marqueurs durables de vie politique locale que nous allons développer.

C'est la raison pour laquelle, nous resituerons dans le paragraphe suivant le sujet de l'accordéon électoral avant, en second paragraphe, de constater que les primaires confortent l'entre-soi et privent le citoyen de choix.

Paragraphe 1 : L'ouverture de « l'accordéon électoral »⁶⁷³

L'expression est le fruit d'une analyse de Jean-Luc Parodi sur les défis politiques dont celui résultant de la « proportionnalisation périodique » qui va bouleverser le jeu électoral. Chaque introduction de proportionnelle dans un scrutin (qu'il s'agisse des européennes en 1979, des municipales en 1983 ou des législatives en 1986) a induit l'émergence de nouveaux protagonistes : le Front National, les Ecologistes, la France Insoumise, La République En Marche. L'offre se diversifiant, « *l'atomisation partisane* » s'agrandit avec pour conséquence un étiolement des voix et pas nécessairement un foisonnement des idées.

A- La première alerte

Au regard des lois de décentralisation, la première alerte se produit dès le scrutin municipal de 1983 qui se déroule pour la première fois avec une dose proportionnelle qui maintient fort heureusement une majorité de gouvernance. Le premier épisode formel se déroule à Dreux. En mars 1983, la maire socialiste sortante Françoise Gaspard gagne les élections avec 8 voix d'avance face à une liste commune RPR-FN dont le slogan est « *Dreux d'abord – Union de l'opposition pour le changement* ». Conduite par René-Jean Fontanille, conseiller général RPR, elle compte neuf candidats frontistes, contre l'avis des instances nationales du RPR.

Le faible écart de voix suscite un recours devant le tribunal lequel conduit à l'annulation de l'élection. Les électeurs sont à nouveau convoqués en septembre de la même année. RPR et FN présentent alors des listes séparées. A la suite du premier tour, le secrétaire général du Front National, Jean-Pierre Stirbois obtient 16,7 % des voix. La liste menée par le Jean Hieaux, RPR, est en tête avec 42,6% des voix, contre 40,6% pour la gauche.

Entre les deux tours, le RPR et FN réalisent une fusion de leur liste négociant le nombre de candidats éligibles (10 élus municipaux dont 3 adjoints) et les délégations « *Je demande la sécurité. Jean Hieaux préfère la donner au docteur Allibert, du Parti républicain. La tension*

⁶⁷³ PARODI J-L., « *Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane* », Revue française de science politique, 47 (4-5), juin-août 1997, p. 292-311.

monte. Nous sommes au bord de la rupture. Nous fermons nos attachés-cases comme pour montrer que nous considérons que la réunion est terminée [...]. Je réfléchis. Il faut à tout prix éviter de tout casser si près du but. Ultime concession : je demande la protection civile. L'accord se réalise »⁶⁷⁴. Au deuxième tour des élections municipales la liste RPR-FN obtient 55,3% des voix. Le maire, Jean Hieaux nomme Jean-Pierre Stirbois adjoint au Maire.

Au RPR et à l'UDF, les responsables minimisent cette alliance, François Léotard, secrétaire général du Parti républicain, déclare « Nous ne percevions pas le danger, et réagissions surtout par anticommunisme. Dans nos esprits, il y avait une homothétie entre l'accord PS-PCF, ce dernier étant encore très stalinien, et une alliance droite-FN. Nous avons sous-estimé le Front national, sans imaginer qu'il se développerait de cette façon »⁶⁷⁵.

Roger Karoutchi, délégué du parti RPR précise « À l'époque, le Front national n'a pas l'image qu'il a aujourd'hui, explique-t-il. Dans les réunions de bureau, on se demande qui sont ces gens - on sait vaguement que Le Pen a été un député poujadiste. Le FN n'a pas l'image d'un grand parti construit qui veut le pouvoir, mais d'un refuge de nostalgiques archaïque. On se dit que c'est un rassemblement de vichystes et d'Algérie française. Et quand vous vous dites ça, vous pensez que ça rassemblera 3 ou 4% maximum. Bref, que ça peut vous mordre les mollets, mais qu'il n'y a vraiment pas péril en la demeure »⁶⁷⁶.

Jacques Chirac écrit seize ans plus tard « J'ai laissé, sans m'y opposer, la droite locale faire alliance au second tour avec le candidat du parti de Le Pen et remporter l'élection dans ces conditions. Je n'ai mesuré qu'après coup la gravité de ce qui venait de se produire »⁶⁷⁷.

Le Président du FN reconnaît « C'était un coup de tonnerre, non seulement par le succès de la liste, mais parce qu'il y avait eu fusion de la liste RPR et de la liste Front national. Le phénomène

⁶⁷⁴ STIRBOIS J-P., « Tonnerre de Dreux : l'avenir nous appartient », National Hebdo, janvier 1988

⁶⁷⁵ GIESBERT F-O., « La tragédie du président - Scènes de la vie politique 1986-2006 », Flammarion, 2006

⁶⁷⁶ Opt. Cit.

⁶⁷⁷ CHIRAC J., BARRE J-L., « Chaque pas doit être un but », Tome 1, Nil Eds, 2009

politique c'était ça [...] Ca a été surtout pour nous un choc médiatique puisque les journaux ont titré en caractères d'affiche »⁶⁷⁸.

Ce fût le premier avertissement qui concrétise le tripartisme local et qui obligeât ainsi les partis de la droite puis de la gauche à se positionner clairement sur le plan des idées que le système partisan perd dès cette décennie 1980.

La tentation de l'union des droites, à l'image de l'union de la gauche reste forte notamment dans les rangs du RPR durant de nombreuses années (d'ailleurs, elle reste d'actualité en 2021). Mais, elle sera refusée sur la volonté du président du parti, Jacques Chirac alors candidat à la présidentielle de 1988 « *Pasqua, à plusieurs reprises, en 1988, exhorte alors Jacques Chirac en lui formulant "il faut sur tu voies Le Pen". Et Jacques Chirac rapporte qu'à la même époque, Edouard Balladur vient [lui] expliquer, à son tour, en y mettant les formes avec sa subtilité coutumière, qu'il est devenu indispensable de s'entendre, d'une manière ou d'une autre, avec le FN »⁶⁷⁹.*

Pourtant, ce seront les élections régionales qui forceront la mise en œuvre du plafond de verre en raison du mode de scrutin proportionnel, voté en 1985, dans la suite du processus législatif de la décentralisation. La question revient vite d'actualité en 2015 et en 2021 dans certaines régions comme Sud PACA ou Haut-de-France. Plafond de verre renouvelé en 2021 avec l'exemple de la région Sud PACA.

B- La seconde alerte.

Le mode scrutin des élections régionales a évolué à quatre reprises⁶⁸⁰ depuis la loi de 1985 instaurant un scrutin proportionnel de liste à un seul tour avec des circonscriptions départementales, en ses débuts. De fait, il ne permet pas des majorités stables pour gouverner et

⁶⁷⁸ LE PEN J-M., entretiens avec l'AFP, novembre 2013

⁶⁷⁹ JUPPE A., « *Mon Chirac : une amitié singulière* », Editions Tallandier, 2020, P.138

⁶⁸⁰ Quatre lois se succèdent sur le mode de scrutin : loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques

oblige à des alliances. Le citoyen se retrouve, une nouvelle fois et contrairement aux apparences, privé de choix au profit de constructions partisanes comme l'a parfaitement bien expliqué Élisabeth Dupoirier « *Le scrutin de listes bloquées a permis aux partis de contrôler efficacement le système de candidatures au bénéfice des professionnels de la politique. En tête des listes départementales, des "poids lourds" politiques ayant acquis antérieurement un capital de notoriété personnelle comme député, sénateur, voire comme ministre, concourent pour l'élection du président de région. Ils servent aussi de locomotive au reste de la liste composée d'élus des départements ou des communes ayant échoué aux élections locales ou nationales ou de jeunes espoirs des appareils partisans locaux, pour qui la présence aux élections régionales en position éligible constitue un "banc d'essai" électoral* »⁶⁸¹.

Le Professeur Christian Bidégaray est explicite sur les conséquences de la proportionnelle à la plus forte moyenne pour les scrutins régionaux, dans le cadre départemental « *De mauvais esprits suggèrent que l'adoption de la proportionnelle à la plus forte moyenne dans le cadre départemental (avec impossibilité pour les listes n'ayant pas recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés de participer à la répartition des sièges) permettait d'avantager les grandes formations (notamment le PS) tout en ouvrant "l'accordéon électoral". Ainsi, le mode de scrutin retenu semble être grandement responsable du manque de lisibilité et de cohérence des majorités régionales. Il a également favorisé la dérive notabiliaire des élus, car seul ce type de profil pouvait permettre d'exercer un leadership territorial [...] Seuls l'ancrage local et la maîtrise des réseaux institutionnels et partisans permettaient de fédérer des coalitions. Aussi n'est-il pas étonnant que les présidences de région n'aient fait que renforcer les effectifs de la notabilité* »⁶⁸².

Les trois scrutins régionaux qui suivent la loi de 1985 annoncent, de suite, la montée en puissance de la dispersion des voix et donc de « l'ingouvernabilité » majoritaire des collectivités régionales. Ce mode scrutin favorise les jeux partisans au détriment du respect du choix des citoyens.

En 1986, plusieurs présidents de région ont été élus avec le soutien des conseillers régionaux du Front national voire en proposant des vice-présidences comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Haute-Normandie, en Picardie ou en Franche-Comté.

⁶⁸¹ DUPOIRIER É., (dir.), « *Régions, la croisée des chemins, Perspectives françaises et enjeux européens* », Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 185-200.

⁶⁸² BIDEGARAY, C., « *Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin [1]* », Revue française de science politique, vol. 54, no. 4, 2004, pp. 595-620.

En 1992, la situation prend une ampleur nouvelle. Le FN devient le véritable arbitre de l'élection des présidents de région. Nous pouvons citer le cas d'Antoine Rufenacht en Haute-Normandie, de Jean-Marie Rausch en Lorraine, de Jean-Pierre Soisson en Bourgogne. De même à gauche, Marie-Christine Blandin, Verte, ravit la présidence à Michel Delebarre dans le Nord-Pas-de-Calais, grâce à des alliances hétéroclites.

En 1998, la situation prend une importance nouvelle. Ce sont les voix des chasseurs ou des écologistes qui mènent parfois le jeu politique. Mais, c'est à droite où les tractations conduisent, malgré des engagements contraires, l'UDF et du RPR à engager des procédures ubuesques pour garder les présidences de région. C'est le cas en Haute-Normandie, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Île de France. Dans d'autres régions, la droite a compté sur les voix du FN comme en Midi-Pyrénées, dans le Centre, en région Rhône-Alpes, en Languedoc-Roussillon, Picardie, Bourgogne.

Cette stratégie cacophonique des responsables politiques conduit à un changement du mode de scrutin.

Le scrutin de liste à deux tours, au niveau régional, avec une prime majoritaire égale à un quart des sièges est institué. De plus, depuis 2003, le seuil pour être présent au second tour est porté à 10 % des votes exprimés avec un retour à la circonscription départementale. Le mode de scrutin républicain cherche à éloigner le RN d'une possibilité d'exercer le pouvoir régional et de réduire son influence durant la gouvernance. L'influence des citoyens est marginalisée selon le mode de scrutin qui fixe des règles de répartition des voix qui favorise les partis de gouvernement traditionnels. Cette stratégie politique tente de protéger les partis traditionnels. Toutefois, Dominique Reynié écrit « *Il faut en tout cas bien noter que la thèse selon laquelle il suffirait de faire entrer un parti populiste dans un gouvernement pour qu'il disparaisse est invalidée* »⁶⁸³.

D'un point de vue empirique, les élections régionales montrent cette tripolarisation de la vie politique. Le système électoral ne permettait pas au parti qui capitalise le plus de voix à assurer une victoire au second tour dans aucune des régions de France, depuis 2004.

⁶⁸³ REYNIE D., « *L'avenir du populisme* », *les carnets des dialogues du matin* », Les entretiens de l'Institut Diderot, 2011

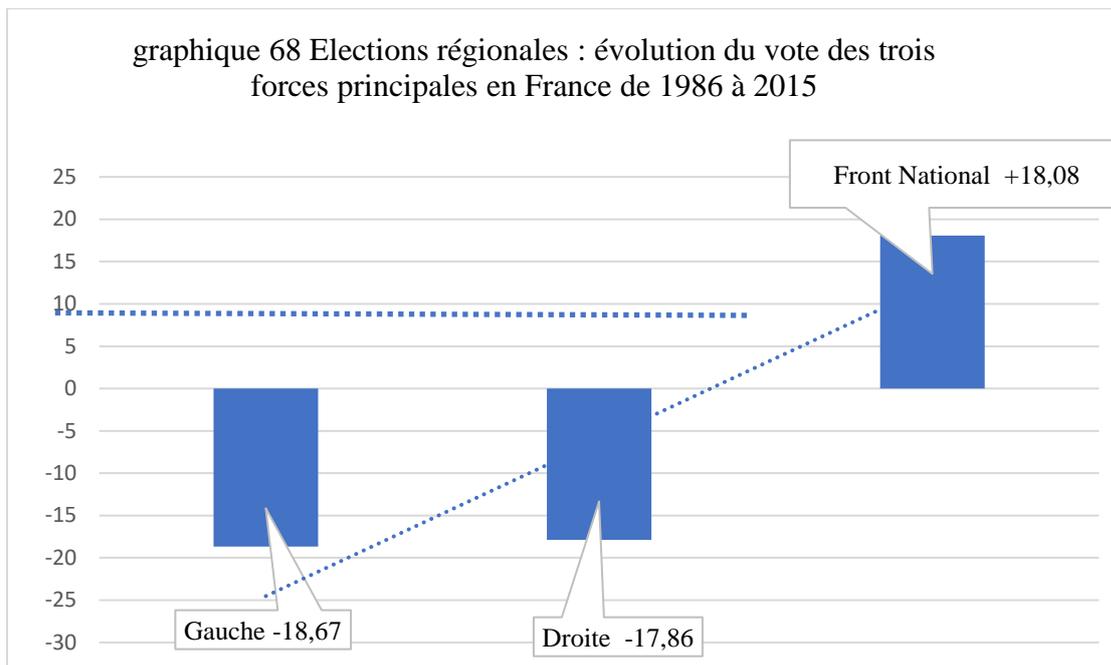
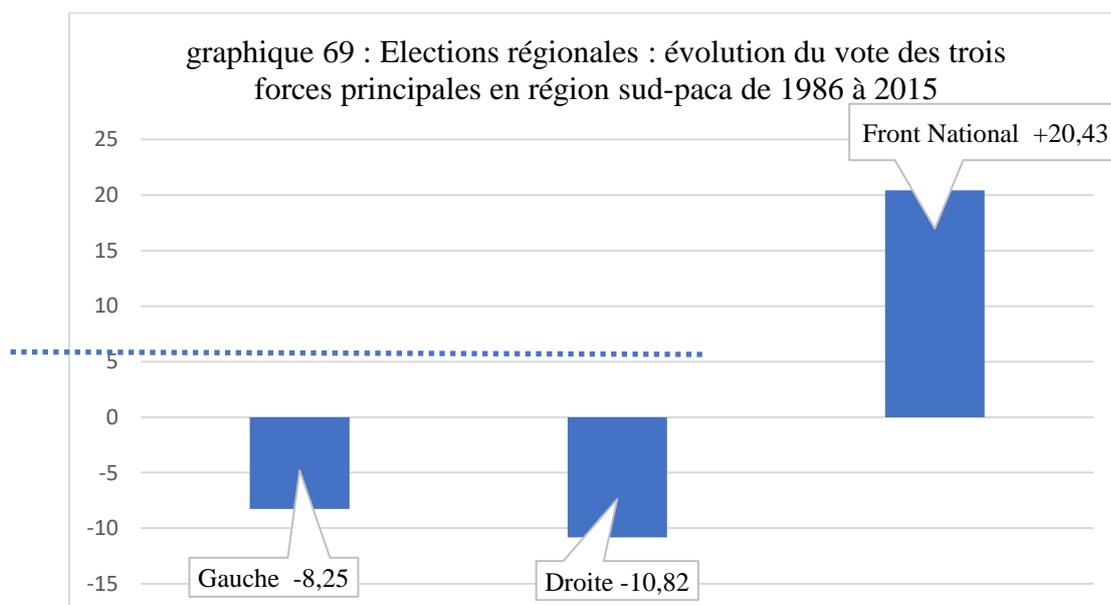


Tableau n° 68 : source ministère de l'intérieur, résultats des élections régionales 1986 et 2015

Cette analyse graphique montre l'échec des partis traditionnels au profit de l'extrême droite. Par cohérence avec notre terrain d'enquête, nous établissons le même rapport de l'étendue de la transformation du vote des électeurs pour ces trois forces politiques en région sud dans le graphique qui suit.



Source : www.france-politique.fr, par Laurent de Boissieu.

Ce deuxième avertissement fait réagir le législateur. Mais, la perte de lisibilité des partis et de leurs manœuvres est confirmée. Dans la mesure où les citoyens marquent leur mécontentement soit par l'abstention soit par le vote extrême, les majorités franches habituelles se raréfient et le risque pèse sur la gouvernabilité des institutions territoriales, en l'occurrence les régions et les communes. L'organisation du quinquennat avec des élections législatives dans la suite immédiate de l'élection présidentielle a permis aux partis traditionnels de gouvernement de perpétuer un système qui garantit le maintien des élus en place depuis de longues années. Même en 2017, l'élection hors normes, d'Emmanuel Macron a conduit à une majorité politique en phase avec le Président de la République.

L'organisation institutionnelle est pensée comme un instrument qui entretient l'entre-soi des politiques. Cette particularité verrouillée par les institutions explique, entre-autre, que les élus soient reconduits inlassablement et que les mêmes politiques soient engagées sans véritables ruptures dans les faits.

Florent Gougou et Simon Labouret ont porté une analyse de la recomposition de la droite en considérant que « *La fracture idéologique entre la droite modérée et l'électorat d'extrême droite est spécifique et n'a pas d'équivalent à gauche. En dépit de ses résultats électoraux significatifs, le FN est ostracisé par l'ensemble des autres forces politiques, et notamment par les partis de la droite modérée. Cette mise à l'écart s'exprime à toutes les élections, qu'elles se disputent au scrutin proportionnel ou au scrutin uninominal à deux tours* »⁶⁸⁴.

Cette tripartition cimenter l'idée du front républicain qui a enfermé la droite traditionnelle dans des contradictions fortes et n'a pas permis d'établir un autre ordre électoral que le tripartisme. Cette absence de reconfiguration du système partisan à droite notamment en termes de débats et de programme clairement identifiables est très compensée par ce front républicain qui s'apparente plus à une stratégie attentiste sans recomposition politique majeure. Plusieurs succès électoraux de l'extrême droite sur le plan local aux élections municipales, cantonales, régionales voire législatives sont imputables à une élite politique qui s'unit non pas sur un projet de territoire mais de circonstance pour faire barrage à l'extrême droite. C'est ce que nous pouvons qualifier de pacte de survie des politiques pour se maintenir au pouvoir au sein de la famille de la pensée unique.

⁶⁸⁴ GOUGOU F., LABOURET S. « *La fin de la tripartition ? La recomposition de la droite et la transformation du système partisan* », Revue française de science politique, vol.63, n°2, 2013, p.279-302

Le chercheur Pierre Martin résume ainsi cette non-perspective : « *Comme le FN reste une force impuissante, massivement rejetée par une majorité de l'opinion et incapable de l'emporter au second tour, en particulier en duel, la compétition au premier tour entre le PS et la droite LR-UDI devient absolument décisive. Cette situation permet paradoxalement au PS et à LR d'accroître leur pression à l'union, dès le premier tour, sur leurs concurrents et alliés potentiels au sein de leurs camps respectifs, les menaçant d'être responsables de l'absence de leur camp au second tour. Le Front de gauche et les écologistes à gauche, comme l'UDI et le MoDem à droite, peuvent toutefois compenser en partie cette situation inconfortable de devoir justifier leur existence, par une capacité accrue de négociation en vue de candidatures unitaires, notamment pour les législatives* »⁶⁸⁵ .

Marine Le Pen reprend à son compte cette formule lors de la campagne pour les élections législatives de 2012. Cette forme de victimisation constitue une force en termes de communication politique qui laisse supposer que les électeurs du parti sont prisonniers d'un plafond virtuel infranchissable. Cette barrière est considérée comme le résultat d'alliances dissimulées entre les responsables politiques caractérisant cet entre-soi des élites politiques tant dénoncé par le parti. La boucle semble bouclée ! Exposé ainsi, la présidente du Front National laisse entendre que les partis de gauche et de droite l'empêchent mutuellement à accéder au pouvoir. Elle utilise cette rhétorique pour se situer en victime du système de toutes les élites rassemblées (politiques, financières, économiques, médiatiques). Elle lance alors son slogan de l'UMPS pour donner corps à sa victimisation.

En 2002, le plafond se fissure une première fois. Et, le 13 décembre 2015, Marion Maréchal-Le Pen, reprend la formule dans son discours de clôture de campagne : « *Le plafond de verre n'existe pas* ». Cet argument est devenu une arme de communication politique lourde et Marion Maréchal-Le Pen le martèle : « *S'ils pensent nous décourager, ils se trompent !* » déclare-t-elle sur les plateaux télévisés. En 2021, l'épisode de la constitution de liste LR conduite par Renaud Muselier en région Sud PACA, illustre parfaitement un front républicain qui se construit avec les partis traditionnels LR, UDI, AGIR, MODEM et LREM. Cet assemblage unique sans évoquer la communication mal préparée est peu orthodoxe pour le citoyen. Renaud Muselier est contraint

⁶⁸⁵ MARTIN P., « *Le nouveau paysage politique français et le bouleversement de la structure de la compétition partisane* ». 2016, hal-01301024

d'attaquer verbalement son parti politique LR qui lui retire son soutien pour ne pas s'allier à LREM à un an de l'élection présidentielle.

A chaque scrutin, la présidente du FN tente, de rassurer son électorat tout en obligeant le PS et LR à se positionner sur des thématiques qui ne leur sont pas propres. Elle déclare en 2014 « *Les sondages nous donnent de l'espoir, ils nous montrent qu'il n'y a plus de plafond de verre qui empêcherait notre victoire électorale* »⁶⁸⁶.

Ce plafond de verre semble résister. Nicolas Sarkozy n'a pas, semble-t-il, réussi à transformer l'image de la droite française auprès de l'électorat dit *droitier*. Aussi, la question de la logique du rapprochement du vote UMP et FN est posée : aurait-elle participé à une dégradation de la fracture électorale entre les deux droites ?

Ce phénomène, comme le rappelle Alain Duhamel « *n'est pas une loi de science politique, une disposition du code électoral ou une proclamation publique. C'est une réaction instinctive d'une majorité de Français qui considèrent que leurs valeurs leurs convictions, leurs traditions leur interdisent de donner la direction d'un exécutif significatif [à ce parti]* »⁶⁸⁷.

La dédramatisation menée par Marine Le Pen semble avoir franchi un pas supplémentaire auprès de l'électorat comme le montrent les résultats du parti. Marine Le Pen poursuit depuis l'éviction de son père en 2011, sa dédramatisation et cherche à se constituer un capital politique plus élargi. Une stratégie de conquête d'une opinion jusqu'à présent hésitante porteuse semble-t-il dans le long terme. En effet, le baromètre Kantar Public pour *Le Monde*, rend compte que « *l'image de sa présidente est aujourd'hui moins un danger pour la démocratie et fait résolument partie du paysage politique* »⁶⁸⁸. Cette même enquête nous informe que « *le RN apparaît de moins en moins comme un parti dangereux, 42% des Français estiment qu'il ne représente plus un risque pour*

⁶⁸⁶ LE PEN M., universités d'été du Front national de la jeunesse, septembre 2014.

⁶⁸⁷ <https://www.rtl.fr/actu/politique/alain-duhamel-c-est-toujours-l-enigme-du-plafond-de-verre-qui-detient-la-reponse-des-elections-de-dimanche-prochain-7780811744>

⁶⁸⁸ JOHANNES F., « *Le Pen reconstitue son capital politique* », *Le Monde* 11 juin 2021

la démocratie soit une hausse de six points depuis 2017 [...] l'entreprise de dédramatisation de Marine Le Pen a visiblement porté ses fruits »⁶⁸⁹.

A Nice par exemple, le responsable du parti Benoît Loeuillet, ex-dirigeant identitaire et conseiller régional PACA issu de la liste de Marion Maréchal Le Pen, « *est suspendu du FN et sera convoqué très prochainement devant les instances disciplinaires du mouvement en vue de son exclusion* », peut-on lire dans un communiqué signé du secrétaire général du FN, Nicolas Bay, pour des propos négationnistes tenus dans un documentaire de la chaîne télévisée C8. La mise à l'écart du président fondateur du mouvement, et la condamnation de plusieurs de ses propos révisionnistes constituent le point d'orgue médiatique de cette mutation.

Pour clarifier la scène politique, la droite a cherché à développer le concept du « *ni-ni* » avec Nicolas Sarkozy. A l'occasion des élections départementales de 2015, il déclare « *Nous n'avons aucun point commun avec Madame Le Pen, dont le discours est aligné sur celui de l'extrême gauche [...] Nous ne voterons ni pour le Front national ni pour ceux qui font monter le Front national [...] Le Parti socialiste adore donner des leçons de morale* »⁶⁹⁰. L'ancien président de la République précise également « *Mais j'ai une dizaine de cas très précis où les candidats du PS arrivés en troisième position se maintiennent. Je n'ai pas de commentaire à faire sur la stratégie des socialistes* »⁶⁹¹. En cas de non-respect de cette instruction « *Nous les mettrons dehors* »⁶⁹² conclut-il, le 24 mars 2015 alors que, 50% des sympathisants UMP sont favorables à des alliances électorales entre l'UMP et le FN pour les élections régionales et départementales selon un sondage TNS Sofres. Cette stratégie a entretenu l'idée d'un *habitus* de caste politique qui voudrait empêcher l'expression du peuple. D'ailleurs, lors de la primaire de la droite, en octobre 2016, Nicolas Sarkozy révisé sa position pour recentrer sa campagne et déclare « *Je n'ai jamais voté pour le FN et je n'ai pas l'intention de le faire* »⁶⁹³. Il ajoute « *[qu'] il voterait pour François Hollande, tout en concédant que cet acte ne se ferait "pas de gaieté de cœur"* »⁶⁹⁴.

⁶⁸⁹ Opt.Cit.P.430

⁶⁹⁰ SARKOZY N., interview sur Rtl le 23 mars 2015

⁶⁹¹ Ibidem

⁶⁹² https://abonnes.lemonde.fr/elections-departementales-2015/article/2015/03/24/nicolas-sarkozy-confirme-la-regle-du-ni-ni_4600070_4572524.html?

⁶⁹³ SARKOZY N., déclaration sur BFM, octobre 2016

⁶⁹⁴ Opt. Cit.431

« *Le ni-ni, je ne sais pas ce que ça veut dire, c'est une expression qui fait un peu infantile* »⁶⁹⁵, réplique Christian Estrosi lors d'une réunion publique pour les élections départementales de 2015 et Nathalie Kosciusko-Morizet ajoutait alors : « *Il arrive qu'on défende ses convictions quitte à perdre son poste. Mais le plus important, c'est d'être ralliée ensuite* »⁶⁹⁶.

Le Front Républicain, fruit des partis traditionnels et modérés qui ont ou qui exerce le pouvoir, est né pour contrebalancer l'extrême droite aux moyens d'alliance de circonstances et éphémères. Concrètement, il s'agit de procéder à un désistement d'un candidat investi en faveur d'un autre, que toute idéologie oppose. Le parti socialiste en régions PACA et en Haut-de-France s'est désisté au profit du candidat LR Christian Estrosi et de Xavier Bertrand pour faire barrage au Front National.

Une année plus tard, face à une primaire qui oppose trois droites au sein de LR, invité de Nice-Matin, le 28 octobre 2016, Nicolas Sarkozy doit préciser sa ligne politique « *Je ne crois pas au front républicain : je pense que l'alliance entre le parti socialiste et l'opposition crée un espace formidable pour les extrêmes, c'est pour ça que je suis pour le ni-ni aux départementales, aux régionales, et même aux législatives [...] Là, on me parle de l'élection présidentielle: je ne voterai pas Mme le Pen. Cela ne veut pas dire que je veux le changement du ni-ni en front républicain, j'ai toute ma vie été contre. Mais ce n'est pas la question qui m'a été posée. Ensuite, M. Bourdin me demande si cela signifie que je voterai Hollande... Ce serait une douleur extrême !* »⁶⁹⁷.

Ce plafond de verre des partis périphériques s'entend alors comme une vraie stratégie politicienne, variable selon les circonstances, pour tenter de continuer à jouer le jeu à deux.

Or, l'absence de combat idéologique est profitable à ceux qui dénoncent le système verrouillé, intéressant pour les grands et traditionnels partis. La recherche empirique que nous avons menée confirme que le débat d'idées n'est plus dans la logique des partis.

⁶⁹⁵ ESTROSI C., Discours lors du lancement de la campagne des élections départementales à Nice 13 février 2015

⁶⁹⁶ KOSCIUSKO-MORIZET N., compte tweeter, 11:59, 27 octobre 2016

⁶⁹⁷ SARKOZY N., entretien à Nice-Matin et Var Matin publié le 29 octobre 2016

Christian Estrosi, élu président de la région paca en 2015 réaffirme sa position « *le discours sur le ni-ni, ça remonte à l'âge de pierre. Le second tour de la présidentielle se jouera entre notre candidat - ou celui de la gauche -, et un Le Pen. Il se jouera donc exactement dans la même configuration que celle que j'ai vécue en Paca [...] Si les électeurs avaient adopté la ligne du ni-ni, Xavier Bertrand et moi-même n'aurions pas été élus. [...] Contrairement [à Nicolas Sarkozy], je ne pense pas que nous, élus [des] Républicains, devons tenir un discours toujours plus à droite* »⁶⁹⁸. Il ajoute « *Plus on va à droite, plus on fait monter le FN* »⁶⁹⁹. Le scénario se répète en 2021 dans la constitution des listes pour les régionales. Le Président de la Région annonce une liste sur laquelle figurent des personnalités issues de LREM. Cette initiative vaut une crise politique au sein des états-majors parisiens et départementaux de LR au point d'entraîner les démissions de leur parti, Christian Estrosi et Hubert Falco. Christian Estrosi a justifié cette tactique politique face au risque RN très élevé selon toutes les enquêtes d'opinion parue en mai 2021, un mois et demi avant les élections. Le Maire de Nice, tête de liste des élections régionales pour le département des Alpes-Maritimes déclare « *Les partis font vomir les électeurs ! Dans la rue, dès que l'on en parle aux gens de politique, ils se crispent...* »⁷⁰⁰.

Depuis l'introduction des modes de scrutin avec la proportionnelle, le RN reste confronté au plafond de verre. La barre des 30% d'électeurs favorables au RN est longtemps apparue comme un blocage pour une accession au pouvoir. Ce seuil s'est réduit de scrutin en scrutin. La stratégie de dédramatisation aurait-elle des limites ? Le RN aurait-il réussi à dicter son agenda aux partis politiques dans sa « *fonction tribunitienne* »⁷⁰¹ pour reprendre l'expression de Georges Lavau qu'il réservait, cependant, au PCF ?

La question qu'il faut poser ne serait-elle pas de savoir si désormais le scénario des verrous qui empêche de trouver une issue politique autre que ce « *barrage républicain* » porté par les partis

⁶⁹⁸ <https://www.lejdd.fr/Politique/Christian-Estrosi-Le-ni-ni-c-est-l-age-de-pierre-767677>

⁶⁹⁹ <https://www.parismatch.com/Actu/Politique/Christian-Estrosi-Plus-on-va-vers-la-droite-plus-on-fait-monter-le-FN-881991>

⁷⁰⁰ ESTROSI C., LE retour de la liste LREM interview réalisée par Lionel PAOLI pour le quotidien Nice-Matin, 8 mai 2021.

⁷⁰¹ LAVAU G., HAEGEL F., LEGAVRE J.-B., « Profession politiste. Entretien avec George Lavau », *Politix*, vol.2, n°7-8, octobre-décembre 1989, p. 132-138.

traditionnels depuis des décennies, est possible. À chaque scrutin municipal où le RN est en position de force, cette question se pose pour, paradoxe absolu, ré-enchanter la démocratie. Or, ce concept du plafond de verre génère un réflexe politique : le vote RN est analysé par le citoyen-électeur un comme un interdit. De fait, une sorte de loi du silence par convenance pour rassurer les Politiques, s'instaure. Elle est considérée comme un étouffement du vote. Ce rite de réassurance politique collective voire de l'obsolescence occulte, ce qui est l'une des signatures fortes de l'éloignement de l'électeur avec les partis traditionnels et signe la fin du débat d'idées donc des repères traditionnels. Ce plafond de verre par le barrage dit républicain est parfaitement compris comme un procédé auto-protecteur des Politiques. L'électeur tend à considérer que ce n'est plus la montée des extrêmes qui tend la vie politique mais, au contraire, la forme que les responsables politiques donnent au débat qui favorise les extrêmes. S'opposer systématiquement aux idées des extrêmes ou vouloir les imiter n'est pas suffisant. C'est même contreproductif.

La préservation de la classe politique : telle est la question posée de l'efficacité dans la durée car, à force de dérobade les partis politiques et leurs représentants pilotent un système qui pourrait conduire à une crise démocratique plus sévère. En effet, la démonétisation des forces politiques traditionnelles induit le vote disruptif. L'hypothèse d'un retour à un autre bipartisme n'est pas encore d'actualité !

Après les élections européennes de 2019 et les élections municipales de 2020, le mouvement écologiste vient encore modifier les indicateurs jusqu'ici marqueurs du champ politique.

La percée d'EELV sera-t-elle durable ?

Réussira-t-elle à s'imposer comme une réelle force politique ?

Que sera-t-il en mesure d'incarner auprès des citoyens au-delà de l'affect du moment ?

Le tripartisme est-il mort pour évoluer vers un quadripartisme ?

Depuis sa (leur) naissance, le(s) parti(s) écologiste(s) s'impose(nt) durablement et la période post covid peut sensiblement le(s) faire perdurer. Jusqu'à présent confrontés au plafond de verre au même titre que le RN, le vote vert est moins effrayant en raison de sa doctrine plus hétérogène. Il pourrait, ainsi, transcender l'ancien clivage de classe suite aux résultats élevés des élus verts aux élections municipales de 2021 et du bilan qu'ils présenteront en 2026. La stabilité de la base électorale d'EELV étant fragile et multiforme, les résultats électoraux municipaux ne sont pas consolidés. La participation des écologistes dans un gouvernement a plutôt été néfaste à son

ascension. Nous pouvons, dès lors, nous questionner sur la conduite des municipalités et leur durée dans le champ politique.

Comme l'indique Vincent Tiberj, « *Les prochaines semaines vont être intéressantes à scruter. Gagner, c'est bien, mais savoir gouverner, c'est mieux. Les voilà à l'épreuve du pouvoir, le plus dur commence pour eux. C'est un très gros défi qui les attend, leur moindre décision sera scrutée. Un manque d'expérience, des budgets conséquents à gérer, des ressources organisationnelles plus limitées que d'autres partis, des maires parfois inconnus du grand public... La pression est clairement sur leurs épaules* »⁷⁰².

Les tendances suivies par les partis semblent confirmer que les citoyens sont privés de choix en l'absence de références ou de repères qui ont modelé la conflictualité d'une organisation bipolaire de la vie politique. Les politiques n'ayant pas de lisibilité, elles deviennent imaginaires.

La réaction protectrice voire défensive par le biais du plafond de verre n'est pas le seul artifice que les partis politiques imaginent pour tenter de structurer la sphère politique en deux blocs plus stables en faveur des élus leaders et des « *majoritaires notabiliaires* ».

A l'instar des pratiques institutionnelles américaines, ils vont aussi organiser les primaires dans un mode hexagonal, c'est-à-dire inadapté aux institutions françaises, à ses pratiques et à ses traditions. Avant cette disposition de primaires, l'élection du Président du parti ne déterminait-elle pas le candidat naturel à l'élection présidentielle ?

Ce fût le cas de François Mitterrand et de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy mais aussi François Hollande. En effet, nous exposons, dans le paragraphe qui suit comment le système des primaires françaises prive encore un peu plus le choix des électeurs et contribue à éloigner les citoyens des politiques.

Les primaires constituent-elles une réponse pour mettre fin au tripartisme en France ?

Sont-elles de nature à provoquer une plus grande adhésion des citoyens à l'Agora locale ? C'est à ces deux questions que nous consacrons le paragraphe qui suit

⁷⁰² https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/resultats-des-municipales-2020-lyon-bordeaux-strasbourg-une-vague-ecologiste-deferle-sur-les-grandes-villes_4019095.html

Paragraphe 2 - Les primaires confortent l'entre-soi et privent le citoyen de choix

La constitution de 1958 n'est pas adaptée à cette formule qu'elle soit locale ou nationale. Néanmoins, nombres de partis se sont lancés à la conquête de son application de type américaine pour y trouver une réponse adaptée à nos institutions. Les primaires en France sont d'origine et d'applications plus complexes qu'aux Etats-Unis.

Les éléments de réponse sont à visiter dans le cadre de la nouvelle hypothèse de référence que nous recherchons. De même, nous pouvons nous questionner sur ce dispositif dans le cadre d'une alliance des partis traditionnels afin de savoir si elle pourrait établir une autre voie possible en remplacement des primaires, pour affronter le RN désormais présents aux scrutins locaux.

A- Réduire l'offre politique finale

Aux Etats-Unis, les primaires départagent leur candidat officiel à la Présidence, au sein des deux camps : les Démocrates et les Républicains. Le système électoral prévoit l'élection du Président avec un seul tour après l'élection de la majorité du Congrès qui vote pour le Président. Cette différence avec le système français est majeure.

En France, le cadre législatif précise la liberté constitutionnelle⁷⁰³ d'auto-organisation et de fonctionnement d'un parti politique. Or, nous observons qu'à aucun moment, il est fait référence à l'élection présidentielle à deux tours comme le prévoit l'article 6 de la constitution. Le premier tour est, en France, le moment du choix avant le second tour, moment de l'élimination. Les opposants aux primaires, notamment à droite, considèrent que la multiplicité des candidatures permet une meilleure expression des programmes avant de retenir le choix du candidat. Les constantes dissidences, à droite, ont eu raison de cette mécanique pour engager une primaire.

En France, droite et gauche compose des majorités parlementaires avec un clivage qui n'est plus strictement bipolaire mais souvent pluriel. En retour, les primaires ont eu pour tendance de renforcer l'existence des partis périphériques qui, pour exister politiquement et financièrement,

⁷⁰³ Constitution, 4 octobre 1958, art. 4 : « *Les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement.* »

sont obligés de se désolidariser des « *deux grands partis français* ». Cette organisation politique multipolaire n'a pas suffisamment été prise en considération dans la réflexion programmatique des partis dominants lesquels pensaient contrer la progression du RN par le seul mécanisme des primaires en voulant recréer une offre traditionnelle dans les camps respectifs de la droite ou de la gauche. Cette approche dans le cadre national vaut-elle d'être prise en compte dans le cadre local ?

Calquée du système américain, les organisateurs des primaires à la française initiée, en 1995, par le Parti Socialiste et le parti radical puis, en 2016, par Les Républicains et Europe Ecologie Les Verts, ont manqué d'accorder toute l'importance qu'il se doit au principe de la pluralité de l'offre politique qui est une composante installée dans la vie politique française qui compte près de 450 partis politiques.

Nous observons que pour résister au RN, ce système de primaires est d'abord une volonté socialiste afin de remédier à une crise de leadership et d'éviter un émiettement des voix dont Lionel Jospin fut la victime en 2002. Il est, ensuite, appliqué par la droite française tentée de s'inspirer de ce modèle dont l'idée est déjà présente dans les réflexions de la droite avec le scrutin externalisé de 1995 qui met en concurrence Edouard Balladur et Jacques Chirac. Nous pourrions imaginer que leur candidature esquisse une primaire comme elle fût réclamée par Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur en 1994, qui dépose un avant-projet de loi relatif au concours apporté par l'État aux partis et groupements politiques désireux d'associer le corps électoral au choix de leurs candidats. Il avait été présenté en Conseil des ministres le 27 juin 1994. Chacun pensait avoir trouvé la solution. Mais, cette facilité semble parfaitement décontextualisée du système politique français de nature parlementaire.

Dominique Bussereau explique avec précision ce que l'outil des primaires doit apporter à la droite française qui a tardé à mettre en œuvre cette procédure de désignation des candidats pour l'élection présidentielle : « *Les primaires ouvertes aux citoyens sont ensuite proposées dans un contexte marqué par une profonde méfiance à l'égard des partis politiques, accusés d'être préoccupés seulement par l'acquisition et la conservation de mandats électoraux, fermés sur eux-mêmes,*

coupés de la société réelle et pris dans la loi d'airain de la reproduction notabiliaire »⁷⁰⁴ . Il poursuit explicitement le raisonnement « *Les primaires ouvertes aux citoyens sont enfin proposées dans un contexte marqué par la progression constante du poids électoral du Front national* »⁷⁰⁵ . Et, enfin, il résume son argumentaire ainsi « *Par leur origine, les primaires ont un sens démocratique : empêcher l'extrême droite d'accéder au pouvoir. Par leurs qualités, elles portent un projet démocratique : ouvrir un temps, un espace et une procédure qui favorisent la délibération politique sur le choix des programmes et des hommes ou des femmes pour les conduire* »⁷⁰⁶ .

L'article 6 de la constitution de 1958 précise également une disposition importante dont tous les partis s'étaient accommodés jusqu'à 2002 : la présence unique au second tour des deux premiers candidats arrivés en tête du premier tour. Cette disposition constitutionnelle a protégé les deux partis dominants jusque la décennie 1980. La forte personnalisation du pouvoir comme nous allons le développer dans la section suivante est une marque essentielle de la V République tant pour l'élection présidentielle que pour l'élection municipale. L'électorat vote essentiellement pour la tête de liste et non pour ses composantes quel que soit le bon dosage des catégories socio-professionnelles ou les âges ou encore leur implantation géographique.

Il est une hypothèse émise par des constitutionnalistes pour éviter l'affrontement binaire : réviser la constitution pour fixer un seuil des suffrages exprimés au premier tour.

Une telle modification serait-elle de nature à redynamiser le débat démocratique ?

Un tel dispositif, dans ce cas de figure théorique, aurait permis à Lionel Jospin d'être présent au second tour de l'élection présidentielle de 2002. Mais cette présidentielle à trois têtes, outre son inconstitutionnalité, aurait présagé de forts conflits au second tour sans aucun sens au demeurant. D'ailleurs, rien n'indique que Lionel Jospin aurait rassemblé toutes les voix de gauche manquantes et quel effet aurait-il eu sur les reports de voix en général ?

⁷⁰⁴ BUSSEREAU D., « *Les primaires : un sens et un projet démocratiques* », Pouvoirs n°154 - Les primaires - septembre 2015 - p.125-131

⁷⁰⁵ Opt. Cit. p.437

⁷⁰⁶ Opt. Cit. p.437

Les primaires incarnent une majorité numérique artificielle d'écuries partisans, dans le contexte de manque de reconnaissance populaire. Ce mécanisme n'engage pas la définition d'un projet politique. Considérées comme propices, en raison de la tripartition de la vie politique pour faire obstruction au Front National, elles ont plus exactement réduit l'offre politique dès le premier tour de l'élection présidentielle. Outre le fait qu'elles masquent une élection présidentielle prématurée, le mécanisme des primaires est plus exactement une première élection interne à une famille politique. Elles offrent un intérêt incontestablement qui est celui d'offrir une notoriété aux candidats périphériques. Bruno Le Maire, Manuel Valls, Arnaud Montebourg, Ségolène Royal en sont des exemples.

Le fonctionnement de la primaire dite ouverte étendue aux partisans alliés, cache ainsi difficilement l'entre-soi des élites politiques. A gauche comme à droite, les choix doctrinaux ont été peu souvent mis en avant car la mécanique française a personnalisé le choix du pré-candidat d'un parti et attisé l'appétence des candidats des partis périphériques, hors primaires... donc hors parti traditionnel. Benjamin Franklin disait : « *Un sac vide tient difficilement debout* ».

Cet autre paradoxe mis en perspective par les partis politiques a eu tendance à réactiver le débat démocratique hors des partis traditionnels de droite et de gauche sans que les conséquences institutionnelles de la tripartition, inadaptée au bipartisme de la V République, en soient examinées. En cette décennie, l'alternance gauche-droite ne paraît plus envisageable dans les mêmes conditions, à aucune des élections française, quel que soit le mode de scrutin en vigueur dans le cadre constitutionnel. Les primaires avaient pour vocation essentielle de dégager les candidats susceptibles d'un débat d'idées, en attente depuis des décennies. Elles sont, en réalité, apparues comme une pure convenance partisane faussement démocratique. La gauche s'en est emparée la première. La droite traditionnelle a pratiqué ce système selon les modalités établies dans un règlement intérieur au sein du parti de la droite qui étant très divisé ne pouvait que laisser des plaies ouvertes.

Le constat d'inefficacité politique des acteurs politiques, de dévaluation doctrinale des partis de gouvernement sont les maux connus du fossé qui sépare les gouvernants des gouvernés. Scrutin après scrutin, la fracture se creuse. Mais, la solidité des institutions domine la fragilité des politiques qui entendent répondre par des mécanismes politiques plutôt que par des idées et des actes. Dans un monde dans lequel les médias dominant le dispositif et assurent le combat d'images

avant le débat d'idées, « *Les primaires ouvertes referment le spectre idéologique des droites historiques* »⁷⁰⁷, écrit Alexis Feertchak dans un cahier de l'Institut Diderot.

Le député de la Nation, Lionnel Luca, élu dans la sixième circonscription des Alpes-Maritimes déclare en 2016 qu'il ne votera pas à l'occasion de la primaire du parti auquel il appartient, Les Républicains, aux motifs suivants « *Je suis littéralement hostile aux primaires. C'est un exercice et qui entraîne la dispersion des énergies, ce qui laisse le président de la République surfer sur son "ça va mieux". Je m'abstiendrai de participer à ce petit jeu qui amuse beaucoup ceux qui sont candidats et il y en a tous les jours des nouveaux. Je suis malgré tout légitimiste et à priori si le président de mon parti (Nicolas Sarkozy) s'engage, je serai dans la logique de la loyauté pour le soutenir* »⁷⁰⁸.

Au-delà du concept même, ce mode de scrutin qui tente d'enfermer les candidats dans une bipolarisation de façade, rend ses défenseurs bien moins hardis sur son extension aux élections municipales. Toutefois, les prémises d'une évolution se manifestent, essentiellement à gauche, pour tenter de laisser survivre les partis traditionnels lors du scrutin municipal pour farder la place qu'ils occupaient auparavant.

C'est l'objet de notre développement dans le paragraphe qui suit dans une possible application dans le cadre local des collectivités.

B- Les primaires dans le jeu local

Le système des primaires refait surface à gauche pour les scrutins municipaux. Une telle stratégie a pour objectif primaire de garder une représentation politique du champ municipal autour d'axes concentrés en limitant le nombre des candidatures. L'arithmétique viendrait ainsi au secours du politique ! Il s'agit exclusivement d'une tactique protectrice afin d'éviter la perte du pouvoir municipal.

⁷⁰⁷ LAMY J-M., « *Les primaires c'est (presque) secondaire* », Institut Diderot, novembre 2016

⁷⁰⁸ LUCA L., invité de France Bleu Azur, le 4 mai 2016

Depuis que les partis politiques de gouvernement appliquent ce mécanisme, seul le scrutin de 2011 a été épargné avec François Hollande, candidat socialiste à la Présidence de la République, qui fût élu, en mai 2012, avec 51,6% des suffrages exprimés.

En quoi, déclinant l'instrumentalisation de ce mécanisme sur le plan local, ce processus pourrait-il rapprocher les citoyens des politiques c'est-à-dire réussir sur le plan local ce qui a échoué sur le plan national ? En quoi, la proximité serait-elle plus probante à une stabilité politique et une vitalité démocratique ?

Bien que le système des primaires n'ait pas rapproché les gouvernés des gouvernants aux élections présidentielles, la gauche poursuit son raisonnement et a engagé le débat sur le terrain local imaginant, de surcroît, un cadre législatif pour une élection primaire à une élection locale. Le congrès de Toulouse du Parti Socialiste ambitionnait de traiter de cette question. Plusieurs contributions ont été déposées comme celle intitulée « *De la rénovation à l'innovation* » présentée par des amis d'Arnaud Montebourg, artisan majeur des primaires de 2011.

Bien qu'il soit acquis que l'élection municipale soit un scrutin personnalisé autour de la tête de liste, le Think Tank *Terra Nova* a, lui aussi envisagé malgré tout, l'organisation de primaires ouvertes à tous les alliés de la gauche pour les élections municipales.

Rappelons, tout d'abord, qu'une primaire -qu'elle soit fermée ou ouverte- est, par définition, organisée par un parti politique. Elle est donc ordonnancée dans un but partisan et non pas dans un rôle citoyen. Une telle application partisane viendrait à priver de choix le citoyen et renforcerait l'entre-soi politique local, sans oublier les rancœurs que l'organisation d'une primaire fait naître.

La décentralisation a, pour ainsi dire, institutionnalisé les élus notabiliaires privilégiant les exécutifs locaux dont la vie politique est, désormais, rythmée des mêmes logiques d'opinion que l'est le pouvoir national, du même poids des sondages d'une présence massive sur réseaux sociaux et d'une communication politique, expertisée qui sanctuarisent réellement la personnalisation des pouvoirs locaux⁷⁰⁹. Mais, si la fluidification qu'engendrent les primaires fait naître des ambitions

⁷⁰⁹ LEFEBVRE R, <https://silogora.org/limpact-des-primaires-sur-la-presidentialisation-et-la-personnalisation-du-jeu-politique/>

personnelles naturelles, elle génère inévitablement des querelles de pouvoir qui sont tout ce que les citoyens rejettent.

Nous avons pu constater qu'elles produisent l'inverse de leur attendu d'autant qu'elles contribuent peu au renouvellement des responsables politiques. Au mieux permettent-elles de faire connaître les candidats de second rang pour mieux les satelliser ensuite. La décentralisation participe, selon les mêmes règles, à la déconstruction des stratégies des élus locaux qui conduit Rémi Lefebvre à employer le terme d'un système politique « égotisé » pour caractériser le temps politique. La décentralisation a ainsi, par le pouvoir donné aux élus locaux, sanctuarisé la centralité de l'élection municipale.

Mais, une extension des primaires en vue des élections municipales a réanimé une idée socialiste ancienne qui consiste à vouloir obliger (à nouveau !) la droite à se trouver confrontée au RN au second tour et l'obliger à prendre des positions antinomiques en faveur des candidats d'une gauche unie.

En 2013, n'est-ce pas à La Rochelle que le socialiste Jean-François Fontaine demande très solennellement au bureau du Parti socialiste l'organisation de primaires citoyennes ouvertes pour désigner le candidat de gauche qui se présentera aux élections municipales de mars 2014 ? Sa position a conduit le bureau du PS à suspendre la procédure de désignation classique des candidats par un vote des militants ; ce qui lui fait dire dans la presse locale que « *Le PS veut donc trouver une solution adéquate pour sortir de cette situation. Mon analyse, c'est que la gauche ne doit avoir qu'un seul candidat. Les primaires pour la présidentielle ont déjà fait la preuve de leur efficacité. Ce scrutin permet de choisir quel est le meilleur des socialistes pour représenter la gauche. Et ce processus permet, tout de suite après, le rassemblement* »⁷¹⁰.

Le secrétaire national du PS en charge des fédérations réplique « *Il y aura des primaires dans d'autres villes. Pour La Rochelle, on va examiner ce projet. D'abord, il faut voir s'il y a un large consensus local, auprès de la fédération, des élus, des candidats. Si c'est le cas, on examinera de façon concrète les contraintes de calendrier* »⁷¹¹. Obtenant l'organisation d'un tel scrutin, il est battu, en décembre 2014 par la socialiste Anne-Laure Jaumouillié. Inévitablement, des querelles

⁷¹⁰ Sud-ouest, édition du 25 septembre 2013

⁷¹¹ Ibidem

nourries les primaires, donnent naissances à des combinaisons électorales qui l'amènent à conduire une liste dissidente avec le centre. Arrivé second derrière la candidate officielle du PS, il remporte le second tour dans une triangulaire, grâce à une alliance avec Les Verts et un report de voix significatif des électeurs de la liste UMP-UDI.

Nous mesurons deux éléments majeurs sur les effets des primaires :

- D'une part, elles placent les électeurs (militants et/ou partisan selon qu'elles soient ouvertes ou fermées) sous l'emprise forte des réseaux comme le consent la ministre socialiste déléguée aux personnes handicapées, candidate aux élections municipales à Marseille en 2014, Marie-Arlette Carlotti « *Mais qu'est-ce que c'est le réseau ? Moi, je ne sais pas ce que c'est, proteste-t-elle. Je ne suis pas de ceux qui racontent qu'ils peuvent appuyer sur un bouton pour faire voter les gens* »⁷¹². Elle vise ainsi directement le clientélisme qui naît de ce système pré-électoral dont la stratégie est concurrencée par des procédés propres aux partis.

Pascal Chamassian, directeur de campagne d'un autre candidat à la candidature PS à Marseille, Christophe Masse confirme le poids qu'une organisation partisane met en œuvre en termes de réseaux « *Cette logique des parrainages nous a tous poussé à mettre en place une organisation pour ainsi dire militaire, une mobilisation en chaîne. On a vingt ou cinquante têtes de réseau qui elles-mêmes ont des sous-réseaux et on continue comme ça. Dimanche, on va voir qui est le mieux organisé, qui a le plus la possibilité de transformer les parrainages en vote. Est-ce qu'on en fera un sur deux, sur trois, sur quatre ?* »⁷¹³.

D'autre part, elles privent furtivement de choix les électeurs soumis à la puissance des partis quelles qu'en soient les circonstances. À La Rochelle, la candidature dissidente de Jean-François Fontaine (contraire à ses déclarations précédentes !) indique, au vu des résultats électoraux que la force d'un parti éloigne les citoyens du choix de leurs élus. De même, à Montpellier aux élections municipales de 2020, la dérive des partis politiques, en l'occurrence EELV, pèse sur la respectabilité que les électeurs en attendent. En l'occurrence, une élection primaire désigne la tête de liste du parti à qui le bureau exécutif national va retirer l'investiture. Le motif est clairement

⁷¹² LEFORESTIER J-M., « *Ces primaires, c'est une élection de réseaux* », MarsActu, journal local, d'investigation, édition du 11 octobre 2013

⁷¹³ Opt. Cit. P.443

énoncé par son ancien adversaire « *Les faits nous donnent raison : on avait dénoncé les tricheries durant la primaire, l'absence de fonctionnement collectif du parti depuis que Clothilde Ollier avait été élue. Nous avons, pour toutes ces raisons, quitté cette liste. Pendant sa campagne, elle a trahi les adhérents : on voulait une liste ouverte or elle a transformé la liste en cartes de partis politiques qui venaient se servir sur le dos de l'écologie* »⁷¹⁴. Les arrangements entre partis sont condamnés par les électeurs dès le soir du 1^{er} tour des élections et privent toute possibilité à EELV de gagner (une fois la primaire terminée, la candidate officielle se rapproche des Radicaux de Gauche, de Génération Ecologie, du Parti Animaliste, de Génération.s et de Confluence -créé à la suite de la scission des militants locaux de La France Insoumise-).

A l'inverse de ce que pourrait laisser croire ce processus de désignation, il limite et surtout filtre les postulants, réduisant d'autant les possibilités humaines. Lorsque Nadine Morano déclare « *Pourquoi pas moi ? Qu'est-ce qui m'interdirait de servir mon pays ? La primaire, c'est le Koh-Lanta des politiques. Ça permet de faire des stratégies entre candidats, pas de dégager le meilleur...* »⁷¹⁵. Elle illustre un espace politique médiatisé et volatile laissant de côté la fonction programmatique des partis et le rôle stabilisateur des partis. Le jeu prévaut sur les enjeux !

De plus, il faut rappeler (ironie du sort) que le système des primaires initié par le parti socialiste est contraire à la conception historique du parti qui était d'abord un lieu d'élaboration collective et d'éducation⁷¹⁶.

Le mode de scrutin des élections municipales a ouvert la voie à une fausse idée de choix qui serait donné au citoyen avec la proportionnelle. Le système des primaires locales pourrait bien confirmer la limite que les citoyens accordent aux partis politiques. D'ailleurs, l'élection d'Emmanuel Macron ne serait-elle pas l'application du paradoxe d'Arrow, privant de choix les électeurs en raison du retrait de l'un des candidats ? Elle est en tout cas, le témoignage patent pour ceux qui ont bénéficié des primaires au PS et à LR pour lesquels elle fût un fléau. Quand l'ancien monde ne veut pas mourir et le nouveau a du mal à naître, il y a crise⁷¹⁷ !

⁷¹⁴ France 3 Occitanie, 03 février 2020

⁷¹⁵ MORANO N., *Le Parisien*, le 23 août 2015.

⁷¹⁶ LEFEBVRE R., « *Les primaires socialistes. La fin du parti militant* », Paris, Raisons d'agir, 2011.

⁷¹⁷ GRAMSCI A., « *Cahiers de prison* » sous la responsabilité de Robert Paris, Cahier n°3, Gallimard 1983, p.283

Effet pervers d'un système qui est censé faire participer à la vie des partis politiques, il signerait la fin du militantisme et l'échec des partis dans leur fonction « *de relève politique* » pour reprendre l'expression de Georges Lavau⁷¹⁸. Présidentialisation municipale et personnalisation de la vie politique locale apparaissent comme deux notions étroitement liées qui motivent l'objet des travaux qui sont développés dans le point suivant.

Section 3 - La personnalisation du pouvoir

La confrontation du pouvoir personnalisé avec la démocratie n'est pas récente. Elle était déjà connue à l'époque romaine mais le pouvoir politique local est désormais organisé dans un cadre institutionnel. Paradoxe des sociétés politiques contemporaines, la personnalisation s'étend à un individu unique chargé de diriger une collectivité, même s'il est secondé par des colistiers, -voire l'Etat pour la présidentielle avec le mode de scrutin uninominal à deux tours. Il minimise l'importance des autres candidats puis, une fois élu, l'intérêt du travail collaboratif des adjoints ou conseillers municipaux ainsi que le rôle participatif des citoyens. En effet, le système institutionnel local et ses mécanismes électoraux favorisent le leadership et non la collégialité. La décentralisation, rappelons-le, a donné naissance à un pouvoir politico-administratif fort, qui isole l'édile avec ses experts internes ou externes dans la gestion du quotidien. La gestion de la crise sanitaire de la covid-19 l'a démontré tant sur le plan local que national.

Certes, les citoyens ont besoin qu'une personnalité qui incarne l'autorité et l'élite politique s'est accordée sur cette idée pour identifier le pouvoir à un individu. De même, nous observons que la nature présidentiale des institutions voulue par le Général De Gaulle n'a été remise en cause par aucun des présidents de la cinquième République jusqu'à aujourd'hui, y compris, le plus opposé aux institutions de 1958, à savoir François Mitterrand.

La question est de savoir si la personnalisation du pouvoir politique peut coexister avec la démocratie représentative de proximité sans privé de choix le citoyen qui a besoin d'une lisibilité de ses élus locaux.

⁷¹⁸ LAVAU G., « *Le système politique et son environnement* », In: Revue française de sociologie, 1971, numéro spécial. Analyse de systèmes en sciences sociales (II) pp. 169-181.

Le maire qui préside le conseil municipal, constitue donc la pièce maîtresse de la personnalisation du pouvoir local car il est l'épicentre de nombreux champs d'actions : d'abord celui du conseil municipal, puis de l'administration communale. En outre, il possède seul, la légitimité pour engager les discussions avec toutes les institutions extérieures et enfin, il est le seul à assumer la qualité du service rendu aux citoyens. Il est responsable juridiquement de la plus part des décisions.

La décentralisation a, selon notre recherche, renforcé le présidentielisme municipal qui relève plus d'une démocratie de délégation et « *sous couvert de renforcer les collectivités territoriales et leurs assemblées, [elle] a rétréci le cercle du pouvoir politique local au bénéfice d'un nombre limité d'élus* »⁷¹⁹. Cette analyse est poursuivie par Jean-Claude Thoenig en ces termes « *Le pouvoir politique à l'échelon local ressemble à un système présidentiel fort* »⁷²⁰.

Présentées comme le laboratoire de la démocratie de proximité, les collectivités locales gardent avec les lois de décentralisation un mode de fonctionnement emprunté au socialisme municipal qui personnifie le pouvoir au point de « *poser des questions sur l'équilibre du pouvoir* »⁷²¹ selon Stéphane Cadiou qui confirme que « *C'est là un curieux phénomène historique : la V^e République a essaimé un même mode d'exercice du pouvoir, présidentieliste, des sommets de l'Etat aux collectivités locales alors même que les notables locaux suscitaient initialement la plus grande méfiance du Général de Gaulle. Connue de longue date dans les municipalités, le présidentielisme local s'est généralisé, avec la décentralisation, dans toutes les institutions locales. Il est même devenu une caractéristique commune à nombre de systèmes politiques locaux en Europe* »⁷²². Le maire, le président des conseils départementaux et régionaux sont les seuls à incarner le pouvoir par une hyperprésidence. Il « *suffit bien souvent à incarner un territoire : on parlera ici du « système X » quand, là, on évoquera le « fief de Y »* »⁷²³.

⁷¹⁹ THOENIG J-C., « *La décentralisation du pouvoir local* », annuaire des collectivités locales. Tome 16, 1996. pp. 17-31.

⁷²⁰ Ibidem

⁷²¹ <https://silogora.org/vous-avez-dit-democratie-locale/>

⁷²² Opt. cit. P.446

⁷²³ Ibidem

L'hebdomadaire *L'Express* titre, par exemple, en novembre 2014 « *Menton, le système Guibal : une oligarchie familiale au pouvoir* »⁷²⁴. Ce document, abstraction faite de son aspect très polémique, tend à démontrer la concentration « *présidentielle* » d'un système politique local né de la décentralisation. En avril 2007, le même hebdomadaire publie un reportage intitulé « *Le système Estrosi : la revanche de l'obstiné* »⁷²⁵. Ainsi, l'incarnation personnifiée par un seul homme, sur un territoire, constitue le pivot de la vie politique locale sur ce territoire. De même, Éric Ciotti, Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes de décembre 2008 à septembre 2017, est resté longtemps dans l'esprit du public voire même des élus départementaux, le chef de l'exécutif départemental après l'élection de son successeur, Charles-Ange Ginésy.

La raison est tant liée au charisme de l'un et son omniprésence dans les médias qu'au pouvoir qu'il possède à la suite de son élection à la présidence du groupe de la majorité départementale et à la présidence de la toute puissante commission des finances du département qui le rend incontournable. Éric Ciotti a fait un choix stratégique. La commission des finances verrouille tous les choix financiers et donc arbitre toutes les décisions politiques d'investissements et de fonctionnement sans oublier l'attribution des subventions départementales aux communes et aux associations.

Nous mesurons ainsi combien les moyens que la décentralisation a mis en place au profit des collectivités permet aux leaders des exécutifs de monopoliser le pouvoir décisionnel stratégique s'appuyant sur les cercles de collaborateurs. Les équipes qui entourent les exécutifs confirment une concentration de leurs pouvoirs car elles sont les seuls liens entre les conseillers municipaux, les services administratifs et la population dont ils sont les amplificateurs de l'action politique. Quelles que soient les communes de plus de 10.000 habitants, le pouvoir décisionnel s'articule entre le chef de l'exécutif, son directeur de cabinet et les directeurs généraux de services.

Quasi-solitaire, la présidentialisation du pouvoir local facilite grandement la persistance de l'entre-soi local aux mains d'un cercle proche du « *patron* ». D'ailleurs, cette pratique « *accompagne un mouvement de déplacement des lieux d'élaboration des politiques publiques territoriales : les assemblées locales paraissent aujourd'hui de peu de poids tant l'essentiel se joue dans des cénacles plus fermés, comme les "bureaux" intercommunaux, les multiples instances partenariales*

⁷²⁴ *L'Express*, 7 novembre 2014.

⁷²⁵ *L'Express*, 17 avril 2007.

et autres comités de pilotage dont l'accès est très sélectif »⁷²⁶. C'est en ce sens que le système notabiliaire territorial ainsi constitué a été qualifié par Yves Mény de « *Gouvernement des notables, par les notables et pour les notables* »⁷²⁷.

Le fondateur de la V République n'avait pas hésité à s'opposer fréquemment aux notables. Malgré tout, l'histoire démontre que le législateur a structuré l'installation de la présidentialisation du pouvoir local. Le parallélisme des textes nous enseigne que comme De Gaulle a incarné une personnalité certaine au sommet de l'Etat dans la Constitution de 1958, Mitterrand a consolidé au sommet des exécutifs locaux des leaders installés dans la durée.

Pour reprendre l'expression d'Yves Mény qui rappelle que l'auteur de la constitution s'est opposé aux « *monarques au petit pied* »⁷²⁸, la décentralisation a offert une opportunité aux élus locaux d'asseoir leur influence grâce aux nouvelles compétences des collectivités, aux entourages fonctionnels et aux financements assurés par les collectivités territoriales de rangs supérieurs voire l'Etat et l'Europe selon la nature des projets. Le système institutionnel local a installé, ainsi dans les institutions et dans les faits, des élus qui s'identifient à leur collectivité et réciproquement. C'est l'un des résultats ambivalents de la décentralisation qui a présidentialisé le pouvoir local et ainsi personnalisé considérablement l'action politique.

David Lisnard, maire de Cannes, débute son engagement en politique en 1996 en qualité d'assistant parlementaire et de directeur de cabinet de Jacques Pelissard, à l'âge de 27 ans, il occupe désormais la scène médiatique jouant sa propre partition dans la sphère politique départementale. En revanche, Christian Estrosi a émergé en politique en 1983 à l'âge de 28 ans. Charles-Ange Ginésy en 1983 à l'âge de 27 ans et Éric Ciotti, à l'âge de 23 ans, comme assistant parlementaire de Christian Estrosi. Il est élu député, en 2007, à l'âge de 42 ans. Ces personnages majeurs du département des Alpes-Maritimes ont été souvent rapprochés par les médias comme des modèles politiques façonnés par leur pair respectif. L'un gouverne par la synthèse, l'autre par la confluence et un autre par l'autorité et enfin le premier par la force médiatique qu'il a acquise et ses qualités de gestionnaire. Tous quatre ont des conquêtes et exercices de pouvoir proches de

⁷²⁶ Opt. Cit. p.446

⁷²⁷ MENY Y., « *La République des fiefs* », La décentralisation, Pouvoir n°60, PUF, Paris, 1992

⁷²⁸ Ibidem

« la technologisation » du politique pour reprendre les travaux de thèse de Marin Ledun⁷²⁹. Ils sont tous quatre le symbole de la durée, de la réussite et de l'habileté. De ces personnages politiques centraux, Christian Estrosi et Éric Ciotti sont les deux qui suscitent des oppositions respectives pour provoquer des réflexes émotionnels d'adhésion ou de négation. L'important n'est-il pas de rester présent dans le débat d'où leur assiduité quotidienne dans les médias que certains qualifient de concurrentielle ? Ils se fondent dans cette forme de « popularisme » répondant à l'explication de Jean-Gustave Padioleau « *Le popularisme est une forme générale de l'action politique. [...] Mettre en scène l'agir suffit au popularisme. Impressionner, frapper, « décider » deviennent des preuves manifestes de l'efficacité. La production d'effets substantiels s'efface devant l'impératif de séduction. [...] Le popularisme ne connaît que le tempo de l'urgence, de la vitesse et de l'immédiat. [...] Le popularisme est en mouvement perpétuel : il saute d'un problème à un autre, agite des nouveautés. [...] Le popularisme se soumet aux diktats d'un seul objectif : gagner le pouvoir et le conserver* »⁷³⁰.

Lorsque Christian Estrosi est élu président de la région Provence Alpes Côte d'Azur en décembre 2015, il cède son fauteuil de maire de Nice à son Premier adjoint, Philippe Pradal, durant onze mois successifs. Qu'il s'agisse des entourages, des élus municipaux eux-mêmes, ou les niçois, chacun continue de raisonner comme si Christian Estrosi, était resté leur édile durant cette période intermédiaire.

Tous les ans, la ville de Nice publie une enquête sur la notoriété de différents élus⁷³¹. En 2020, au niveau du territoire municipal, Christian Estrosi est connu par 99% des habitants suivi loin derrière par Philippe Pradal, adjoint au maire avec 56% bien qu'il assuma quelques années auparavant la fonction de maire. Ce sondage nous apprend également que la majorité des autres élus niçois se classent dans la strate en dessous des 40%.

⁷²⁹ LEDUN M., « *L'introduction des techniques d'information et de communication dans la sphère politique : discours et dispositifs de construction de l'expérience politique du sujet* », thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Université Stendhal de Grenoble, 2003,

⁷³⁰ PADIOLEAU J-G., « *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne* », Paris, L'Harmattan, 2004

⁷³¹ La question du sondage est « avez-vous entendu parler ou connaissez-vous, ne serait-ce que de nom, les personnalités suivantes ? Notoriété et image des personnalités de Nice, baromètre suivi de l'opinion, réalisé entre le 23 et le 30 juillet sur un échantillon représentatif de 1001 Niçois, Ifop juillet 2020.

Nous mesurons combien le calque institutionnel de la représentativité politique nationale vers le local, défendu par la gauche dans l'acte I de la décentralisation, a établi des oligopoles politiques locaux qui réduisent d'autant le champ de l'élite politique.

Ce mouvement de réformes des institutions territoriales ne semble pas, au vu des éléments développés jusqu'à présent, indépendant de la dépolitisation des débats locaux. Ainsi, nous pouvons en déduire que la personnalisation étouffe la confrontation des idées et des programmes électoraux.

La première loi qui oriente l'exercice de la vie politique des élus vers une limitation du cumul des mandats est une issue du gouvernement socialiste. Sous l'autorité de Laurent Fabius Premier ministre, la loi organique tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires précise en son article 6 « *Tout élu se trouvant à la date de publication de la précédente loi dans un des cas visés à l'article 1er pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats et les fonctions qu'il détient jusqu'au 31 décembre 1986, si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée à l'alinéa précédent acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 du code électoral ou en obtient le renouvellement, il doit, dans un délai de quinze jours à compter de l'élection ou, lorsque celle-ci est contestée, dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle la décision confirmant l'élection est devenue définitive, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il ne se trouve pas en détenir un nombre supérieur à celui qu'il détenait avant cette acquisition ou ce renouvellement, si celui-ci était égal ou supérieur à trois. A défaut d'option dans le délai précité, l'article L.O. 141 devient immédiatement applicable dans les conditions prévues aux articles L.O. 151 et L.O. 151-1. A compter du 1er janvier 1987, si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée au deuxième alinéa acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 du code électoral ou en obtient le renouvellement il doit, dans un délai de quinze jours à compter de l'élection ou, lorsque celle-ci est contestée, dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle la décision confirmant l'élection est devenue définitive, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il se trouve en détenir un nombre inférieur à celui qu'il détenait avant cette acquisition ou ce renouvellement. A défaut d'option dans le délai précité, l'article L.O. 141 devient immédiatement applicable dans les conditions prévues aux articles L.O. 151 et L.O. 151-1. Pour l'application du présent article, le mandat de conseiller régional acquis antérieurement à l'élection*

des conseillers régionaux au suffrage universel direct est considéré comme un mandat électoral »⁷³².

La deuxième loi organique⁷³³ issue d'un autre gouvernement socialiste sous l'autorité de Lionel Jospin précise les incompatibilités entre mandats électoraux et renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux. Elle crée également une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen.

Ensuite, deux lois nouvelles sont votées en 2014⁷³⁴ toujours issues d'un gouvernement de gauche, sous l'autorité de Jean-Marc Ayrault : une loi organique qui interdit l'exercice de fonctions exécutives locales par un député ou un sénateur et une loi ordinaire qui pose les mêmes incompatibilités pour les députés européens.

Ajoutons que depuis 1997, le Premier ministre, Lionel Jospin, a ajouté une règle, sans fondement légal, qui veut qu'un ministre n'exerce pas de mandats exécutifs locaux. Celle-ci est toujours en vigueur à une exception sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Pour compléter ce sujet, il nous semble nécessaire de rappeler les orientations du Président de la République lors du congrès de Versailles réuni le 3 juillet 2017 au cours duquel il demande au gouvernement une réforme des institutions. La réforme qu'il propose s'articule, une nouvelle fois, sur une forme de limitation du cumul des mandats qui consiste à interdire l'exercice d'un quatrième mandat successif aux parlementaires (députés nationaux, députés européens et sénateurs) et aux responsables locaux (chef d'un exécutif ou président d'une assemblée délibérante d'une même collectivité locale ou d'un même EPCI à fiscalité propre (maire, maire d'arrondissement, président de conseil départemental ou régional, président d'EPCI, etc.).

⁷³² Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires

⁷³³ Loi n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux et crée une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen.

⁷³⁴ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et la loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Cette orientation a pour objectif de favoriser le renouvellement des représentants politiques. Prudent sur son impact auprès des élus le gouvernement précise que la limitation du cumul des mandats dans le temps concernerait 3% des maires et 48% des présidents des EPCI à fiscalité propre afin de ne pas affoler les parlementaires. Les maires des communes de moins de 9 000 habitants et les titulaires de fonctions exécutives dans les EPCI de moins de 25 000 habitants ne seraient pas touchés par l'interdiction.

Un des paradoxes de la décentralisation et ses conséquences inattendues en termes de démocratie de proximité concerne le cumul des mandats. En effet, c'est avec le même état d'esprit qu'en 1985, le gouvernement socialiste avait entamé une nouvelle étape législative contre le cumul d'un mandat de parlementaire avec une fonction exécutive locale. Dans le rapport du député Jacques Valax, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, sur cette nouvelle proposition de loi, la limitation du cumul prétend être un moyen législatif de lutter contre la technocratie et de redynamiser la démocratie locale.

Le député socialiste Jacques Valax, rapporteur d'une proposition de loi précise que « *le cumul des mandats favorise à la fois la personnalisation du pouvoir local et sa délégation aux services administratifs et techniques. L'importance des compétences et des ressources transférées aux collectivités territoriales ont incontestablement renforcé la technicité de la gestion locale et accru le temps nécessaire à l'accomplissement des fonctions exécutives locales. Si le fait de cumuler mandats et fonctions permet sans aucun doute d'accéder plus aisément aux centres de décision et de promouvoir les intérêts de sa collectivité, il ne favorise en revanche pas le dialogue avec les autres membres de l'exécutif local, et encore moins avec le conseil de la collectivité, le plus souvent réduit au rôle d'instance d'enregistrement. Cette personnalisation très forte du pouvoir local encouragée par le système du cumul va de pair avec la délégation du pouvoir au profit des services administratifs et techniques. En effet, les contraintes d'agenda qui pèsent sur l'élu en situation de cumul lui imposent le plus souvent de se reposer plus qu'il ne faudrait sur ses services, voire sur ceux que l'État met à sa disposition. Le cumul apparaît, dès lors, comme un facteur de renforcement de la technocratie à rebours de l'objectif de la décentralisation, qui visait à*

remplacer la tutelle de l'État par les choix politiques des élus, et la décision administrative par la délibération de conseils élus directement par les citoyens »⁷³⁵.

Trois années après la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, est appliquée à compter du premier renouvellement de chaque assemblée suivant le 31 mars 2017, il est donc permis d'établir un premier bilan en termes de démocratie de proximité. Notre analyse conduit à démontrer ses deux principaux effets :

- Le premier consiste, pour les parlementaires, à choisir massivement de garder leur mandat d'exécutif local : dans le département des Alpes-Maritimes, cinq députés soit plus de 55% et un sénateur soit 20% ont abandonné leur mandat national en application de cette loi. Nous l'avons explicité dans la première partie de notre recherche.
- Le second consiste à expliquer pourquoi cette proportion élevée : les parlementaires concernés expliquent un manque de pouvoir réel au niveau national à la différence des possibilités offertes dans les exécutifs locaux. Pour illustrer cette analyse, le propos de Jean-claude Guibal, choisissant son mandat de maire de Menton plutôt que celui de député sur France 3 Côte d'Azur explique cette appétence pour le pouvoir local « *Je préfère faire là où j'ai une certaine influence c'est-à-dire un exécutif même petit, plutôt que de participer à des délibérations dans des gouvernances que personne ne maîtrise* ». Les moyens mis à la disposition des collectivités sont plus valorisants, apportent plus de stabilité politique que n'en procure le rôle de parlementaire.

La loi de 2014 semble avoir été suffisamment anticipée pour contredire les affirmations des parlementaires socialistes qui, lors des débats à l'Assemblée nationale, affirmaient l'inverse pour justifier le non-cumul. Lorsque la Commission examine, au cours de sa séance du mercredi 6 octobre 2010, le rapport de M. Jacques Valax, la proposition de loi organique de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale,

⁷³⁵ VALAX J., rapport n°2844, assemblée nationale fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique n°2776 de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, *visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2010.

le rapporteur Jacques Valax déclare : « *Le choix du non-cumul répond à trois défis : revaloriser et étendre le rôle du Parlement, dont les membres doivent notamment pouvoir se consacrer aux tâches de contrôle ; redynamiser la démocratie locale, trop souvent vue comme confisquée par une « classe politique » détachée du corps de la nation et troisièmement, en finir avec la course d'un dossier à l'autre que pratiquent des élus qui jouent la personnalisation du pouvoir mais qui, dans les faits, sont contraints de déléguer de plus en plus les décisions mêmes politiques à la technocratie. Si nous mettons fin au cumul, les élus suivront à nouveau le cursus honorum traditionnel qui fait passer d'un mandat local à une fonction nationale, dans une respiration à la fois enrichissante et naturelle* »⁷³⁶.

A la lumière de notre aire territoriale de recherche, nous pouvons considérer que le non-cumul du mandat de parlementaire avec celui d'un exécutif local a renforcé la personnalisation du pouvoir local désormais encore plus prisé par les élus en quête de stabilité dans leur collectivité et de pouvoir tangibles.

⁷³⁶ Opt. Cit. P.453

Conclusion du chapitre 2

La décentralisation devait rapprocher le citoyen des élus. La déception des électeurs est grande. La désaffection des partis politiques, l'indifférence croissante envers les élections locales et la déception populaire envers le fonctionnement horsoliste des élites politiques sont des indicateurs forts du désintérêt des citoyens qui, au demeurant, semblent croire encore plus dans la vie politique locale que dans les institutions nationales ou européennes. La décentralisation devait répondre par la voie législative à la question de la fabrique de la légitimité des élus. Or, le pari de la proximité est resté infructueux car le champ politique a été troublé par la mise en tension d'une tripartition de la vie politique locale.

Nous avons constaté dans les faits que, la normalisation des circuits décisionnels avait standardisé le langage politique et l'ensemble des politiques publiques.

Nous avons développé deux thèmes clivants pour illustrer notre analyse : le logement avec la loi dite SRU qui uniformise les politiques locales sur le territoire et la sécurité qui n'est plus un domaine réservé à la droite classique.

La démocratie dans sa globalité et notamment de proximité organise le débat pour domestiquer les divergences. Quand il n'y a plus de divergences, y-a-t-il encore une démocratie ? Le sujet de l'écologie est devenu comme un « pseudonyme » résumé par la devise « *Take back control* » en dehors de l'arsenal habituel du débat politique.

La volatilité de l'électorat que nous pouvons observer donne parfois des interprétations inexactes. Les élections européennes de 2019 sont l'exemple même de cette désidéologisation. En 2009, la liste EELV obtient environ 2,8 millions de voix. En 2019, elle obtient 3 millions de voix avec six millions de votants supplémentaires. La tendance écologiste annoncée comme une percée inédite en 2019 rejaille indirectement lors des élections municipales. Le vote appelle le vote. La machinerie technocratie nourrit la technocratie.

Le délitement démocratique incite à la désaffiliation partisane. Le sujet de l'écologie n'a pas échappé à notre constat comme nous avons pu en produire une analyse au regard de la loi sur le

logement communément intitulée, loi SRU. De même, la sécurité ne clive plus la société sauf en période préélectorale. Nous l'avons à nouveau vécu, en mai 2021, avec les manifestations de policiers qui ont mobilisé les partis politiques à l'exception de La France Insoumise. Nous sommes alors à douze mois de l'élection présidentielle !

« Hier, les divers domaines d'action pouvaient constituer des bannières idéologiques : la sécurité et l'aide aux entreprises d'un côté ; l'élargissement de l'offre culturelle et la « participation des habitants » de l'autre. Aujourd'hui, ils sont banalisés et revendiqués par tous. Ainsi, après avoir fait ses armes dans des communes dirigées par la droite (Avignon, Nice, Orléans) et par le PS (Dijon, Lyon, Strasbourg), la vidéosurveillance a gagné des villes communistes comme Saint-Ouen »⁷³⁷.

Enfin, nous avons analysé spécifiquement le thème de l'écologie qui, lui aussi, est très partisan pour démontrer en réalité qu'il se fonde, au quotidien, dans une même standardisation. En 2020, le scrutin des élections régionales ouvre à nouveau la voix à une réflexion encore plus ardue sur le front républicain. Ce scrutin est le théâtre d'alliances techniques avec fusions de listes. Mais l'idée du front républicain, comme en 2015, constitue un réel sacrifice car une liste disparaît complètement. Il signifie qu'aucun élu de cette liste ne siège pendant six ans au sein de l'assemblée régionale, comme ce fut le cas pour la liste conduite par Christophe Castaner en 2015 en région Paca considérant qu'un front républicain ne se négocie pas. Si, l'idée de fusions présente l'avantage de sauver des sièges, elle porte pour inconvénient de donner l'impression d'entente abusive alors que le sujet est d'empêcher l'extrême droite d'accéder à l'exécutif. Ce scrutin organisé pour la première fois, six mois avant l'élection présidentielle nécessite une vraie clarification pour aider la liste la mieux placée à l'emporter face au RN.

⁷³⁷ DESAGE F., GUERANGER D., « Une action municipale capturée par les technocrates : Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », Le Monde diplomatique, janvier 2014

Conclusion générale du Titre I :

Nous avons cherché à démontrer dans le titre I que les citoyens sont privés de choix. Cette conclusion confirme l'hypothèse de base que nous avons souhaité mettre en exergue dans les travaux des chapitres qui précèdent.

Les élections européennes de 2019 sont l'exemple même de cette désidéologisation. En 2009 la liste EELV obtient environ 2,8 millions de voix. En 2019, elle obtient 3 millions de voix avec six millions de votants supplémentaires. Où est le raz-de-marée vert annoncé par la caste médiatique ?

La tendance écologiste annoncée provoque en retour une nouvelle vague moins de douze mois plus tard lors des élections municipales. La gauche et la droite se laissent ravir plusieurs municipalités. L'écologie n'est plus strictement dans la filiation de la gauche. Le délitement démocratique incite à la désaffiliation partisane. Il en est de même avec le sujet de la sécurité qui ne clive plus la société. « *Hier, les divers domaines d'action pouvaient constituer des bannières idéologiques : la sécurité et l'aide aux entreprises d'un côté ; l'élargissement de l'offre culturelle et la « participation des habitants » de l'autre. Aujourd'hui, ils sont banalisés et revendiqués par tous. Ainsi, après avoir fait ses armes dans des communes dirigées par la droite (Avignon, Nice, Orléans) et par le PS (Dijon, Lyon, Strasbourg), la vidéosurveillance a gagné des villes communistes comme Saint-Ouen* »⁷³⁸.

Nous avons, pour se faire, utilisé deux axes de travail que nous résumons ci-après :

- 5- Le premier est celui de la standardisation de politique contenant une dizaine d'items décomposé en trois niveaux de recherche qui sont : la disparition du clivage Gauche-Droite que nous avons établie. Puis, nous avons démontré par la loi, à l'aide de deux items précis que sont la sécurité et le logement, que la décentralisation a nivelé le débat. Enfin, nous avons posé, à l'aide de la pondération de la préférence, la gestion qui supplée aux idéologies et l'apolitisme revendiqué de l'action politique locale. La question qui se pose dans le cadre de la décentralisation et de l'Union

⁷³⁸ DESAGE F., GUERANGER D., « *Une action municipale capturée par les technocrates : Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale* », Le Monde diplomatique, janvier 2014

Européenne est donc de savoir comment conforter un socle électoral durable : faut-il cliver ? Faut-il rassembler ? Faut-il composer à la manière de l'Allemagne ?

- 6- Le second axe de travail est lié à la tripartition générée par l'acte de 1982. Il s'articule en trois niveaux de recherche : la protection du milieu politique traditionnel selon le phénomène du plafond de verre, l'effet pervers des primaires désormais envisagées au plan local et pour conclure cette section le sujet de la personnalisation du pouvoir.

Nous pouvons donc conclure que la standardisation de la politique concoure à la privation du choix citoyens. La privation du choix des citoyens est optimisée sur la base d'exemples précisément vécus dans la vie des municipalités. Le système politique ainsi installé consiste à établir qu'il y a désormais qu'une politique et que tout ce qui paraît s'opposer, durant les campagnes électorales, se gomme durant l'exercice du pouvoir. Dans ce cas, pouvons-nous déduire qu'une seule politique équivaut à une gestion des dossiers avec la complicité de l'administration qui s'affaire à les composer ? La question ainsi posée explique, pour partie, cette dégradation démocratique qui conduit au désenchantement de l'électorat quelle que soit son appartenance. Le scepticisme au sens du manque d'enthousiasme l'emporte car, comme nous avons établi, la décentralisation a dépolitisé l'exercice du mandat de maire narrant la disparition du clivage Gauche/Droite. Le régime représentatif et la démocratie de proximité sont nivelés par la fin d'un modèle qui s'est organisé entre lui, consignant ces préceptes à une autoprotection.

La décentralisation a altéré le fossé du déficit démocratique démontré dans la vague, numéro 12, du « *Baromètre de la confiance politique* » établie par le Cevipof qui illustre le paysage politique du moment en février 2021. Nous constatons une hausse de la confiance dans les institutions à condition qu'elles ne soient pas politiques car ce macrocosme et son entourage restent perçus négativement. Le fossé du déficit démocratique est élevé, à cette date (il faut néanmoins noter que la gestion de la crise sanitaire influence cette enquête).

Les Français qui estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien, trouve son origine dans une critique récurrente des responsables politiques jugés défaillants mais aussi désormais dans la méritocratie. Cette enquête montre nettement que les Français sont à la recherche d'un système politique démocratique plus équitable et plus participatif.

Ce qui marque dans cette étude, pour le sujet qui intéresse notre thèse, est l'inefficacité de la volonté des responsables politiques de dépasser le clivage gauche-droite pour, en définitive, se fixer sur un système managérial alors qu'il existe une forte attente de ressourcement démocratique, y compris décentralisé, face à la domination des réponses populistes.

Ce que nous nommerons « *la professionnalité* » née de la décentralisation, d'ailleurs largement développé depuis par toutes les majorités parlementaires, marque une rupture. C'est en ce sens, que nous avons validé l'hypothèse selon laquelle l'uniformisation de l'action publique, a dépolitisé le débat local. Celle-ci contribue à la déception des citoyens qui attendent des débats d'idées, des projets et des perspectives. Elle rappelle ce propos qu'Alain Juppé prête à François Bayrou, en 2002, alors qu'il tentait une union de la droite et du centre « *si nous pensons tous la même chose, c'est que nous ne pensons rien* ».

Outre la création des régions comme nouvelles entités territoriales en 1982, l'accroissement constant des compétences des collectivités territoriales et la complexité de la mise en œuvre de l'action publique ont donné lieu à la création de nouvelles spécialisations qui ont fait leur entrée dans la gestion de la politique locale. Elles donnent naissance à la formation d'une élite politique territorialisée. Les experts internes aux collectivités ou externalisés se sont épanouis à partir de 1982. Ils sont essentiellement liés aux métiers de la communication, aux techniques managériales des personnels, des Civic Tech, de la modélisation des votes, et des spécialistes dans la recherche de subventions. De ce fait, la technicisation est, depuis 1982, sans cesse renforcée avec la croissance de l'intercommunalité dont la responsabilité est majeure dans la dépolitisation du local. Nous avons consolidé cette hypothèse.

L'exercice du mandat de maire n'est plus « *l'éthos du dévouement* » d'hier mais « *l'éthos de la compétence* »⁷³⁹. La présence renforcée de techniciens autour des élus nous enseigne également que le métier politique local est devenu comparable à n'importe quelle autre profession.

Nos travaux ont permis de mettre en évidence un autre effet pervers né de l'acte de 1982, un autre paradoxe voire une autre hypocrisie. Nous pouvons effectivement indiquer que le scrutin de liste à deux tours avec une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne voté en 1982 introduit, douteusement, l'idée d'une meilleure prise en considération des attentes des citoyens.

⁷³⁹ RETIERE J-N., « *Être sapeur-pompier volontaire. Du dévouement à la compétence* », *Genèses* n° 16, juin 1994.

Douteusement : car, nous avons établi que ce mode de scrutin a produit, non sans le désirer, un tripartisme capable de desservir la droite et de préserver le socialisme municipal -le parti socialiste n'est-il pas depuis longtemps un parti d'élus locaux ?- voire de développer le communisme municipal qui sait alors actionner ses satellites locaux s'accommodant du cadre institutionnel et politique. Ce schéma se retourne contre leurs auteurs avec l'intrusion dans le champ politique locale des « Verts » au détriment de la gauche dans son ensemble.

Notons, mais ce n'est pas l'objet de nos travaux que les élus municipaux communistes se sont rapidement adaptés de ce nouveau contexte -le PCF a participé au premier gouvernement Mauroy- et se sont également professionnalisés dans la normalisation de l'action publique pour résister, en marge parfois aux directives du parti. Quoiqu'il en soit, la droite a été la première victime en termes électoraux de ce mode scrutin qui a installé le RN (ex FN) dans le paysage politique local comme un arbitre encombrant. Désormais, la gauche est également victime de ce mode de scrutin proportionnel, si louable soit-il, avec l'apparition des écologistes voire avec le parti *La France Insoumise* comme le démontrent les résultats des élections municipales de 2020. En réaction à cette division des voix à droite comme à gauche, les partis et responsables politiques se mobilisent pour préserver leur représentativité et leurs mandats ; ce qui est naturel au demeurant sur le plan humain.

Jean-Christophe Cambadélis, ancien premier secrétaire du PS, explique « *quant aux idées, on ne peut pas convaincre la France d'aujourd'hui avec des idées d'hier forgées par des concepts d'avant-hier [...] le 10 mai 2021 risque d'être le dernier anniversaire d'une gauche politique laissant la place à un nouveau clivage national : "populisme d'extrême-droite" contre "droite libérale", l'un nourrissant l'autre et conduisant inéluctablement à la victoire de l'extrême-droite* »⁷⁴⁰

Le phénomène du plafond de verre a pour dessein de maintenir une droite et une gauche à flot face au RN. L'exemple des élections régionales de 2015 en région Provence Alpes Côte-d'Azur le démontre avec le retrait, et sans fusion de liste, du candidat PS arrivé en troisième position Christophe Castaner. Le schéma se renouvelle aux élections régionales de 2021 où dès le premier tour des partis LR et LREM s'entendent pour proposer une liste d'union pour affronter le RN. Sans

⁷⁴⁰ CAMBADELIS J-C., « *Mitterrand réveille-toi, ils sont devenus fous* », JDD n° 3878, dimanche 9 mai 2021.

cette union des forces, nul ne peut connaître la manière dont se serait comporté l'électorat mais cette stratégie d'union fût concluante, in fine. L'attentisme des partis dits traditionnels apparaît ainsi de plus en plus hasardeux. En effet, le parti écologiste contribue dorénavant à une redéfinition de ce que certain voudrait voir renaître à savoir l'axe des conflits partisans.

A droite cet épisode hystérisé de la formation de la liste conduite par Renaud Muselier en Région Sud – PACA, en 2021, démontre tout le danger du scrutin proportionnel. Christian Estrosi tête de liste de dans le département des Alpes-Maritimes lance l'accusation de pactiser avec l'ennemi de l'extrême droite. Propos que la présidence du conseil national LR réfute en précisant qu'au sein du parti LR, il y a ceux qui expliquent que depuis quarante ans, les candidats LR perdent les élections parce que le parti refuse de s'allier avec la RN. Le parti LR n'aurait-il pas intérêt à renouer avec ses fondamentaux doctrinaux pour retrouver le succès comme l'a expliqué Jean-Luc Moudenc, maire LR de Toulouse⁷⁴¹ ? Le maire PS de Dijon réclame (à propos de régionales de juin 2021) un arc républicain⁷⁴².

Le résultat de ces scissions n'est pas probant. Les citoyens se désengagent des scrutins politiques car élire leurs représentants ne suffit plus dans le débat politique. Ils rejoignent soit le premier parti du pays, celui des abstentionnistes soit ils s'engagent dans une autre dynamique de mobilisation aux extrêmes. La nature profonde de ce mode de scrutin initié en 1983, a produit une cruelle perte de crédibilité en la démocratie de proximité sans contenir la colère des citoyens qui se sentent privés d'écoute et de choix. La vulnérabilité démocratique se mesure, certes à la colère, mais aussi au silence de ceux qui ne prennent pas la parole à l'occasion des scrutins. Ce processus a généré un engagement plus direct dans le champ de l'action qui explique, en partie, le mouvement social et politique atypique comme celui « *des gilets jaunes* » qui illustre une rupture avec les organes représentatifs classiques. Aujourd'hui, un nouvel ordre électoral est en voix de cristallisation (PS, LR, RN, EELV, LFI) pour l'accès au second tour des élections municipales. Il nous permet

⁷⁴¹ MOUDENC J-L., « On aurait dû faire confiance à Muselier », JDD, n° 3878, dimanche 9 mai 2021. « L' élu précise que « *les électeurs ne supportent plus ce qu'ils voient comme des manœuvres électorales. Fusionner en quarante-huit heures en sacrifiant la moitié des candidats et en disant maintenant on s'aime, c'est de la vieille politique. Le meilleur moyen d'empêcher une victoire du RN, c'est de créer des dynamiques de rassemblement dans la clarté dès le premier tour. C'est ce que j'ai fait aux municipales à Toulouse. C'est ce qu'a tenté de faire Renaud Muselier* »

⁷⁴² REBSAMEN F., « Au besoin, je voterai Macron », interview JDD n°3879, dimanche 16 mai 2021. « *Un arc républicain, qui va de la gauche de gouvernement à la droite républicaine. Il n'y a pas de gêne à faire des alliances contre l'extrême droite. Entre les deux tours, j'appelle à fusionner, et non les socialistes à se retirer* »

d'établir que la gauche est désormais prise en otage par *Les Verts* ou LFI à Marseille pour les municipales de 2021, comme la droite l'est par l'extrême droite depuis 1983.

Par ailleurs, nos travaux ont démontré que les primaires, machines à succès pour la gauche en 2012 puis à échecs collectifs en 2017 ont démontré leurs limites démocratiques. Une primaire suppose une confrontation d'un candidat et des idées. Dès son aboutissement, elle se transforme en haine d'écuries. Elle est une solution inadaptée dans la perspective d'un scrutin présidentiel. Pourquoi serait-elle plus appropriée pour un scrutin municipal ? Le gaullisme avec sa personnalisation du Politique requiert dans tous les cas de figure un rapport direct entre le peuple et un individu.

La relance du débat pour une adaptation du personnel politique lors des scrutins municipaux menace encore un peu plus la démocratie de proximité. Nous avons risqué cette analogie car les tentatives de primaires au niveau local sont réelles ainsi que nous avons bâti dans notre développement qui reprend les idées des penseurs de la gauche. Ne faut-il pas une doctrine d'actions plutôt qu'un partage artificiel ? Faut-il, à l'inverse, re-professionnaliser la politique pour verrouiller les votes extrêmes ou les abstentionnistes ? Ces questions ont trouvé les premiers éléments de réponses dans notre titre premier.

Nous avons ensuite appuyé notre recherche sur la personnalisation du pouvoir local. Il faut rappeler que la professionnalisation politique, au sens de Max Weber, n'est pas nouvelle (elle apparaît politiquement au XXe siècle). Jacques Dehaussy écrivait, déjà en 1964 « *Notre invention de la personnalisation du pouvoir -liée au développement de la science politique - n'est peut-être dans une certaine mesure que la découverte ou la redécouverte, par les hommes de doctrine, des réalités concrètes de toujours* »⁷⁴³. En revanche, la décentralisation a fortement accentué le processus permettant à de nombreux élus locaux de *vivre de et pour la politique*. Ce sujet permet de démontrer également que la professionnalisation génère une gestion locale de nature présidentialisante qui personnifie le pouvoir pour reprendre l'idée d'Albert Mabileau ou le pouvoir personnalisé pour rester fidèle à Maurice Duverger.

⁷⁴³ DEHAUSSY J., « *La personnalisation du pouvoir* », sous la Dir. De Léon Hamon et Albert Mabileau, 1964

Nous avons fait le constat d'une mutation des formes de légitimité du notable traditionnel vers plus de concentration du pouvoir. La décentralisation et le cycle long qu'elle a enclenché ne sont pas étrangers à l'installation d'une classe notabiliaire. L'objet n'a pas été d'en juger l'efficacité mais de mesurer son impact sur l'opinion et l'électorat. En revanche, elle provoque une attente insatisfaite qui a déplacé progressivement l'engagement citoyen, ainsi que nous l'avons exposé.

Tout se dessine comme si le politique n'avait plus besoin du parti pour se faire élire et le Citoyen n'avait plus besoin du parti pour entrer en contact direct avec l' élu ou le candidat. Ces évolutions de communication ont privé le citoyen de ce lien au profit d'un face-à-face avec les élus dans la démocratie représentative.

Le schéma ci-dessous organise l'ensemble de nos hypothèses dans le cadre de l'acte de la décentralisation.

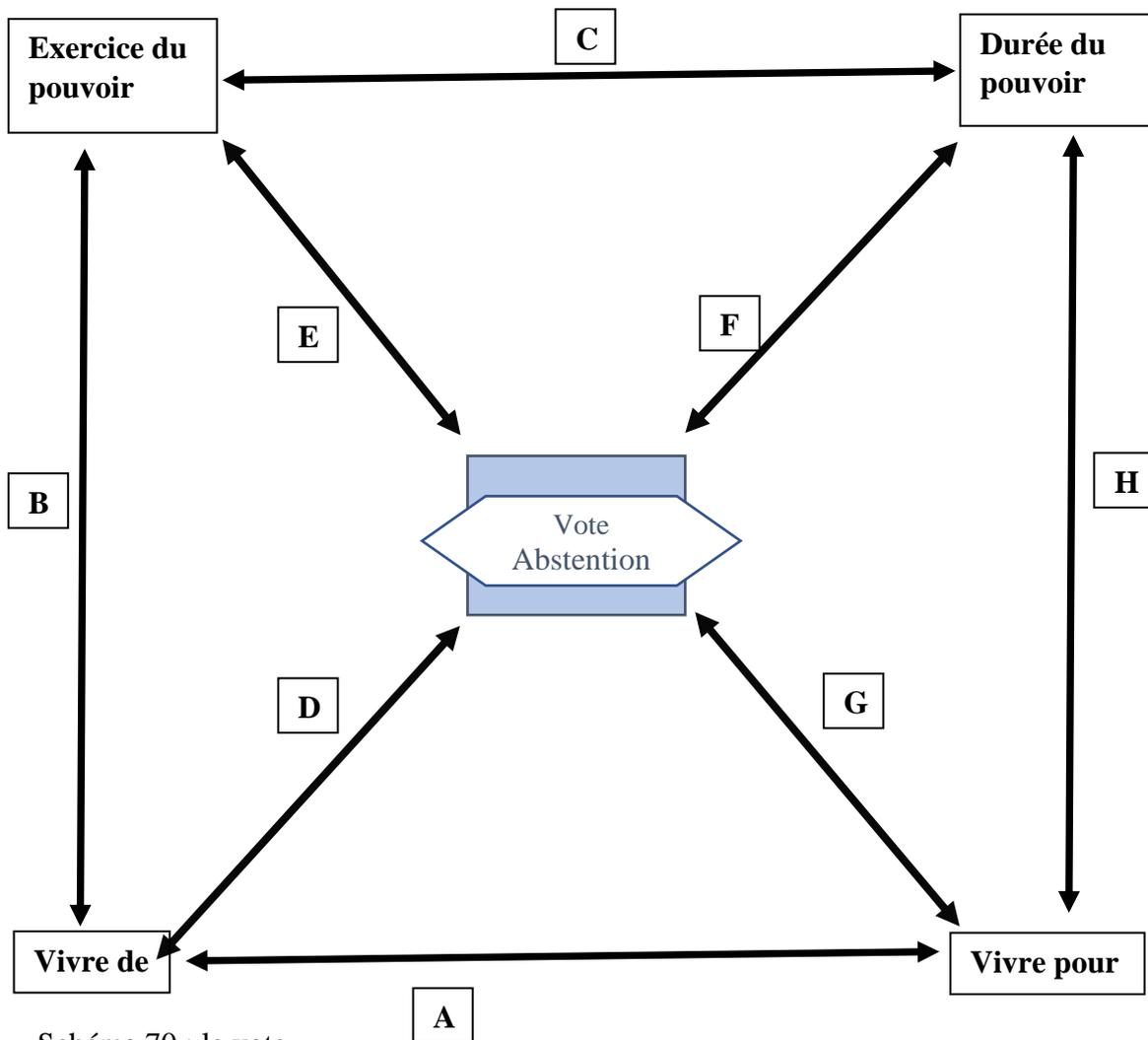


Schéma 70 : le vote

A : Engagement politique – sélection à l'entrée

B : Durée des mandats – statut de l' élu

C : La gestion privilégiée aux idéologies

D : standardisation

E : Nouvelle élite urbaine (politique, administration, experts internes et externes)

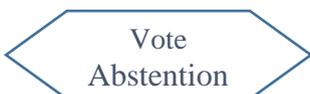
F : Personnalisation du pouvoir

G : Professionnalisation

H : Passerelles organisationnelles des mandats



Plafond de verre



Traduction lors des scrutins

A ce stade, le schéma a rendu compte des travaux de notre thèse. Il a pour vocation d'illustrer l'organisation du champ politique de la démocratie de proximité.

L'hypothèse fondamentale de notre thèse en ce chapitre est la suivante :

L'engagement politique est le lieu de la sélection des personnels politiques

L'exercice du pouvoir est celui d'une standardisation du champ politique

Le champ politique est lieu de professionnalisation, d'expertise et de personnalisation

Ce champ ouvre la voie à une nouvelle élite urbaine

La durée des mandats est soumise au jeu de passerelles entre mandats

Notre thèse place au cœur du carré politique de la décentralisation le vote et son corollaire l'abstention qui ont pour toile de fond le plafond de verre représenté en bleu dans le cadre périphérique du vote

Enfin, il nous est apparu utile de donner une place à la désillusion démocratique avec ce mouvement social de 2018-2019 dit des « *Gilets jaunes* » car il résonne comme « *un mouvement dont l'utilité est strictement négative, ou bien échouera, donnant le plus souvent une situation pire que celle qui sévissait à son origine, ou bien devra se diviser en deux, à partir du surgissement créateur en son sein, d'une proposition politique affirmative, qui soit réellement antagonique à l'ordre dominant, proposition soutenue par une organisation disciplinée* »⁷⁴⁴.

Souvenons-nous ce « *Gilet jaune* » qui, statique au milieu d'un rond-point, arborait une chasuble jaune sur laquelle était écrit « *on vote utile au 1^{er} tour. On vote contre au 2^{ème}. Vote blanc à la poubelle. Et si on votait enfin par choix* ». Cette doléance se terminait ainsi « *Jugement majoritaire* » ! Un concept mathématique soutenu par de nombreux politistes qui permettrait, rien n'est démontré, de dégager le candidat véritablement souhaité par les électeurs ! Il a, toutefois, donné naissance aux élections municipales de 2020 à plusieurs listes « citoyennes », en dehors des partis, composées de novices en politique.

Nous allons donc poursuivre notre analyse dans le chapitre qui suit, en exposant que la crise démocratique vient aussi de ce que le citoyen est aussi privé d'influence. La frustration créée conduit à ce que le citoyen délaisse de plus en plus la politique.

⁷⁴⁴ BADIOU A., « *Les impossibles matin de la politique* », col. Ouvertures, Fayard, 2021

Titre II : Le citoyen privé d'influence

Notoirement, le nouveau régime électoral municipal voté en 1983 et ses lois subséquentes nous enseignent que le citoyen est privé d'influence. Cette hypothèse que nous avons formulée en introduction générale, nous guide vers deux orientations. La première consiste à étudier l'abstentionnisme électoral et ses réponses. La seconde consiste à développer l'omnipotence de Bruxelles. Cette dernière, aussi étonnante qu'elle apparaisse dans notre thèse centrée sur la démocratie de proximité et la décentralisation, présente une importance significative. Le lien entre l'Union Européenne et les collectivités territoriales n'est pas une découverte inattendue.

Laisser penser qu'un scrutin proportionnel permet une meilleure représentativité de l'opinion en lui accordant un rôle de contrôle est l'un des éléments qui expliquent le revers de la décentralisation eu égard aux prétentions que lui accordait la majorité parlementaire de gauche.

En effet, il est un propos annonciateur qui indique, à lui seul, le mépris avec lequel les citoyens sont considérés lors des débats sur la décentralisation. Lors des journées consacrées à la discussion du projet de loi relatif à l'élection des conseillers municipaux en octobre 1982, qui combine le système proportionnel et le système majoritaire, le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, Gaston Defferre martèle « *Nous voulons donner aux conseils municipaux la possibilité de disposer d'une majorité de gestion, la minorité y étant représentée pour jouer son rôle de contrôle* »⁷⁴⁵.

Cette manière politique de présenter la réforme qui se veut être LA réforme du septennat de François Mitterrand nous démontre que la fausse démocratisation de la vie politique locale au travers de la décentralisation, signe un certain mépris des minorités qui ont pensé pouvoir avoir un autre rôle démocratique à jouer. C'était faire abstraction de la tactique électorale et des intentions politiciennes sous-jacentes de cette loi.

Pour renseigner notre postulat, nous organisons nos travaux en deux chapitres.

⁷⁴⁵ Sénat, discussion générale, 12-15 octobre 1982

Dans un premier temps, nous chercherons à établir que la prédisposition à l'indifférence électorale est, désormais, un indicateur de fond qui s'installe dans la démocratie de proximité. Nous examinerons, ainsi, l'élément premier de cette problématique avec l'abstention. Puis, nous chercherons comment la réponse au moyen de la démocratie participative a été perçue et nous étudierons ses effets concrets.

Dans un second temps, nous développerons l'aspect européen qui n'a pas été une réponse à cette crise de la représentativité mais plutôt un élément catalyseur de l'indifférence citoyenne. Le déni de démocratie étant une des réactions primaires de l'électorat.

Le rôle de mobilisation des masses dévolu aux partis n'est plus essentiel. Les lois sur le financement des partis politiques ont réduit les capacités des partis à collecter des fonds et mobiliser des militants-bénévoles. Hier, instruments au service d'un chef, les partis sont, aujourd'hui, dépassés par la spontanéité publique. Les pétitions en ligne rassemblent rapidement des milliers de protestataires. Le point de départ de la crise dite des « *Gilets jaunes* » est, avant tout, le fruit d'une publication sur Facebook et, qui plus est, sur la taxe carbone ! La démocratie du public est le règne de l'expert en communication. Tous les élus azuréens ont une place importante sur les réseaux sociaux avec des degrés variés d'activité sur Facebook, sur Tweeter ou Instagram, selon la capacité des uns, l'intérêt des autres voire même la génération des élus tout simplement.

Nonobstant cette montée en puissance des réseaux sociaux, les élections continuent d'être le seul moyen démocratique de désigner des individus pour agir, au nom du peuple, dans la sphère publique. D'ailleurs, dans l'environnement du droit public, l'élection reste reliée à la démocratie comme la rappelle l'article 3 de la constitution française du 4 octobre 1958 « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* »⁷⁴⁶.

⁷⁴⁶ Constitution du 4 octobre 1958, art. 3, texte intégral en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La citoyenneté traverse une crise car deux de ses composantes sont malmenées, notamment : l'utilité du vote et celle de l'éligibilité. Les droits inhérents à ces deux actions que la démocratie a installées, existent dans les textes. Pour autant dans les faits, ils sont distancés chacun en ce qui le concerne par l'abstention et la sélection du personnel politique qui en découle. Il appert dans toutes les enquêtes et plusieurs faits de la vie quotidienne le démontrent que les citoyens gardent une appétence pour le débat public mais qu'ils ont déplacé leur intérêt pour les responsables politiques en faveur tout d'abord d'un méprisant éloignement des partis politiques puis dans un second temps par leur absence lors des scrutins électoraux.

Les générations les plus anciennes sont imprégnées du vote de devoir sans que soit mis en évidence le rapport à l'appétence pour la politique. Les générations plus jeunes n'hésitent pas à utiliser les moyens technologiques et digitaux les plus modernes au quotidien, laissant à l'exercice vote un aspect purement symbolique. A l'inverse, pour les générations les plus récentes, le vote et l'intérêt pour la chose publique sont largement dissociés et passent par d'autres moyens d'actions de mobilisation.

Aussi, dans ce titre second, nous chercherons à comprendre et établir les liens entre la crise de représentation et l'abstentionnisme qui touche tous types d'élections politiques. L'ampleur de cette crise a pour liens de causalités l'effondrement rapide des partis politiques et de leur personnel. Mais, parmi ces causes, il faut souligner que la durabilité doit être associée à la vulnérabilité des élus. Dans le chapitre qui suit, nous démontrerons que le manque d'influence se traduit par un manque de dynamique électorale quels que soient les âges. Les populations jeunes sont de plus en plus attirées par l'abstention. Le citoyen absent des scrutins est donc l'objet du **chapitre 1** de cette unité. Il sera poursuivi par une étude sur le manque d'enthousiasme qui anime des générations auprès de l'Europe dont l'omnipotence est un échec en termes de démocratie et de mandats. Ce sera l'objet traité dans le **chapitre 2** du présent titre.

Chapitre 1- Le citoyen absent des scrutins

La démocratie, voulue de proximité, a d'abord été comprise comme un combat, entre leurs représentants qui sont des professionnels de la politique et les électeurs pour un exercice du pouvoir qui réponde à l'analyse de Joseph Schumpeter : « *La méthode démocratique est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple* »⁷⁴⁷.

L'importance croissante du vote volatile et l'ardeur politique des citoyens au débat entre deux scrutins, dépouillent les élections de leur efficacité dans une démocratie. Le citoyen sanctionne sur les réseaux sociaux et entre deux élections. Mais, le jour du scrutin, il s'en désintéresse. C'est bien l'abstentionnisme.

Nous allons donc examiner la question de l'abstention dans une première section avant de vérifier si la démocratie participative est une chimère.

Section 1- L'abstention

L'élection est une condition *sine qua non* de la démocratie représentative et de surcroît pour celle de proximité : les gouvernants détiennent leur pouvoir du peuple car ils représentent leur volonté. Le pouvoir politique procède donc du peuple. Ainsi très directement le vote, seul moyen d'expression en vigueur institutionnellement, pose le problème de la citoyenneté et de l'abstentionnisme. Ainsi, l'abstention se différencie de la participation qui, elle, correspond à une normativité.

⁷⁴⁷ SCHUMPETER J., « Capitalisme, socialisme et démocratie », 1942, trad. fr.1951, rééd. Payot, coll. Bibliothèque historique, 1998.

Michel Offerlé⁷⁴⁸ évalue le recul graduel à l'égard de la participation concomitamment avec le thème de la dépolitisation pour laquelle nous avons établi sa capacité exponentielle à compter de l'acte I de 1982.

Or, les politiques n'ont-ils pas fait « *du droit de l'abstention* », une modalité de vote puisque juridiquement la loi autorise l'électeur à ne pas exercer son droit de vote ? Au lendemain des élections municipales de 2020 puis régionales de 2021, le sujet de l'abstention mérite un réel travail de fond car son ampleur est particulièrement lourde et significative d'une crise profondément ancrée dans l'habitus des électeurs. Les responsables politiques devront travailler ce sujet au lieu de la commenter en proposant une série de mesure qui soit de nature à redonner l'envie de s'impliquer par l'action du vote notamment. Plusieurs pistes été évoquées au lendemain des élections régionales sans aboutir à des réponses concrètes.

L'utilisation politique du droit de vote a alimenté de nombreuses réflexions sur le vote obligatoire rapidement délaissé par les politiques. Rendre obligatoire ce qui le peuple rejette n'est effectivement pas très porteur pour les élus et les partis politiques. Il faut rappeler que nous devons à Alain Lancelot⁷⁴⁹ la première étude théorico-historique d'envergure dans l'histoire de la science politique française, sur l'abstentionnisme français. Réussir la mobilisation sur ce thème rendrait encore plus fébrile la sphère publique.

Déjà dans son discours devant la représentation nationale, Victor Hugo rapproche le sens de la citoyenneté et du droit de vote, en ces termes « *Ce droit de suffrage sans lequel le citoyen n'est pas, ce droit, qui fait plus que le suivre, qui s'incorpore à lui, qui naît avec lui pour ne mourir qu'avec lui [...] ce droit qui est en quelque sorte la chair et l'âme du citoyen et de l'homme même* »⁷⁵⁰. Or, cette mise en retrait citoyenne a des incidences sur la démocratie représentative.

⁷⁴⁸ OFFERLE M., « *capacités politiques et politisations : faire voter et voter* ». XIXe-XXe siècles, Belin, « Genèses », 2007/2 n° 67, pages 131 à 149

⁷⁴⁹ LANCELOT A., « *L'abstentionnisme électoral en France* », préface de René Rémond, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences Politiques n° 162, 1968.

⁷⁵⁰ HUGO V., Discours à l'Assemblée nationale législative, 21 mai 1850, in *Le Moniteur universel*, 22 mai 1850, 2ème édition, p. 1763.

L'absence croissante des électeurs dans les scrutins locaux ne semble pas être un simple sujet d'éducation politique d'autant que la théorie de l'abstention différentielle semble se confirmer dans la quasi-totalité des consultations électorales depuis 1981.

Nous allons désormais analyser l'atomisation du corps électoral dans le paragraphe qui suit.

Paragraphe 1 : Le corps électoral atomisé

En France, l'abstention n'est pas un délit juridique sanctionné par les textes comme en Belgique, par exemple, où le vote est obligatoire.

Participer à l'élection n'est pas le geste suffisant de la réalisation de la démocratie comme le rappelle Laurent Fonbaustier « *Non seulement en raison du maintien sclérosant, et toujours possible, de véritables oligarchies politiques (déjà perceptibles sous la Révolution), mais également parce qu'elle expose le peuple à une éventuelle confiscation de son pouvoir et de sa souveraineté par les représentants. La formule de Rousseau est, à cet égard significative, lorsqu'il affirme : Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien* » (*Contrat social, III, XV*)⁷⁵¹.

Peu de textes juridiques traitent de l'abstention à l'exception de l'abstention parlementaire étudiée par les constitutionnalistes et notamment sa portée au regard de la constitution. Notons, cependant, que la constitution a renforcé ce dispositif juridique avec la prise en compte des seuls suffrages en faveur de la censure. Ainsi, les députés qui s'abstiennent sont supposés approuver le gouvernement, au même titre que ceux qui votent contre la motion de censure.

Pour autant, le corps électoral se désengage progressivement des scrutins y compris locaux alors même que la décentralisation s'est fixée comme mission de rapprocher et de mutualiser les forces. Il est utile de conforter cette analyse par des éléments chiffrés. Aussi, il faut rappeler la baisse constante de la participation aux élections municipales comme le montre cette infographie de

⁷⁵¹ FONBAUSTIER L., « *Élection* », dans D. Alland, S. Rials, dir., Dictionnaire de la culture juridique, PUF/LAMY, 2003, p. 604-607.

Laurent de Boissieu. En trente-sept années, soit six scrutins depuis 1982, au premier tour des élections municipales, la participation chute de 14,8% et de 17,6% au second tour.

Ces données ne sont pas actualisées avec le scrutin de 2020. En effet, plusieurs politistes considèrent que la crise sanitaire a considérablement modifié le comportement de l'électorat et que toute extrapolation pourrait être erronée. Le taux d'abstention était de 55,34% au premier tour et de 58,40% au second tour. Il conviendra donc d'attendre 2026 pour connaître le véritable impact de la crise sanitaire.

Nous savons, cependant, que la disponibilité à l'abstention est une tendance forte et croissante que plusieurs indicateurs, en dehors des scrutins, confirment depuis des mois⁷⁵².

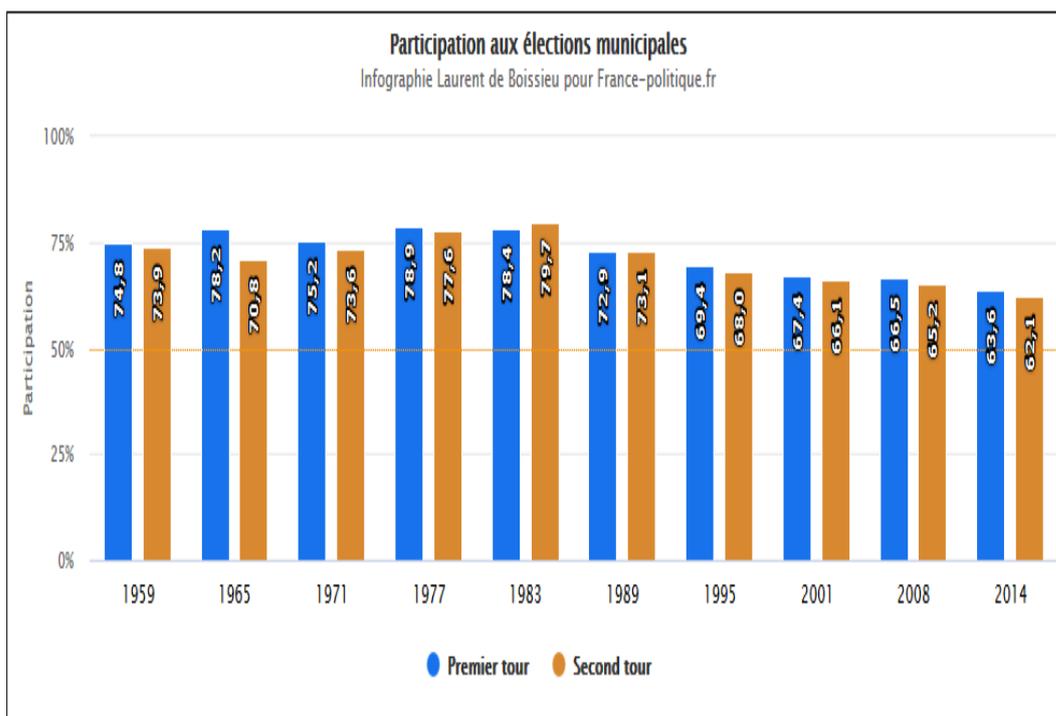


Tableau 71 : participation aux élections municipales

⁷⁵² Fondation pour l'innovation politique, le risque populiste en France, sous la direction de Dominique Reynié, octobre 2020

Faut-il mettre en évidence le décentrement du vote pour reprendre la question posée par Vincent Tiberj⁷⁵³ dans laquelle nous trouvons à la fois une abstention intermittente et une recherche d'actes de citoyenneté différents, moins contraignants et plus libres que ce que la politique conventionnelle apportait jusqu'à présent ?

La persévérance de l'abstentionnisme ne doit, cependant, pas cacher une intermittence de la pratique abstentionniste⁷⁵⁴ tout comme certains estiment qu'elle ne traduit pas, de ce fait, un désintéressement massif.

Il faut effectivement noter que le recul des taux de participation peut laisser penser que la population des abstentionnistes assidus augmente régulièrement. Plusieurs études ont montré que cette affirmation ne pouvait être établie aussi aisément.

De même, plusieurs écrits ont cherché, parallèlement, à démontrer que le taux de participation élevé est « *un indice de bonne santé démocratique* »⁷⁵⁵ alors que le raisonnement inverse était posé comme une évidence ou encore qu'un « *fort taux d'abstention est plutôt bon signe pour la démocratie* »⁷⁵⁶. Il nous a semblé judicieux de retenir plus simplement que la démocratie suppose l'implication des citoyens par l'intermédiaire du vote.

Au demeurant, le droit et la science politique qui n'ont pas la même définition de l'abstentionnisme ont-ils perçu trop tardivement que sa progression constante grevait les résultats électoraux ?

Céline Braconnier invitait le public de communicants réunis par Cap'com, en novembre 2017, à comprendre les inégalités liées à la participation « *Loin d'incarner une nouvelle manière, contestataire, de prendre la parole, l'abstention demeure avant tout et plus que jamais un*

⁷⁵³ TIBERJ V., « *Le vote décentré, Renouveau générationnel et rapport à la participation électorale en France* », Revue française de science politique, vol. 68, n°5, 2008.

⁷⁵⁴ MUXEL A., « *L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ?* », Pouvoirs, n° 120, 2006, p. 43-55 et p. 50 et s.

⁷⁵⁵ DECAUMONT F., « *L'abstentionnisme dans les élections nationales sous la Ve République* », in Christophe Boutin, Frédéric Rouvillois (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?* Colloque du Centre, Caen, 29 et 30 novembre 2001, Office d'Édition Impression Librairie, Paris, 2002, p. 19.

⁷⁵⁶ ESTEOULE J-P., « *Nouveau discours sur l'histoire universelle : Tradition & Modernité* », Paris, Pierre Chalmin éditeur, 2004, p. 59.

indicateur d'exclusion politique. La séquence électorale de 2017 met en exergue des inégalités face au vote qui mériteraient, tout comme que les inégalités de genre, d'origine et de revenus, d'être prises au sérieux et combattues pour que soit tenue la promesse présidentielle de rénover la démocratie »⁷⁵⁷.

L'élection municipale a longtemps mobilisé les électeurs. En revanche, malgré les enquêtes d'opinion qui démontrent que les maires demeurent les élus favoris des citoyens, les électeurs sont moins disposés à voter.

En moins de trois décennies, la confiance envers les maires s'est largement effritée pour que nous recherchions pourquoi la décentralisation n'a pas tenu cette promesse de rendre le pouvoir aux citoyens selon l'expression utilisée par François Mitterrand. Face au pouvoir renforcé des élus, le pouvoir des citoyens a-t-il été le grand oublié ?

Aussi, nous allons mesurer dans le paragraphe ci-après que le scrutin municipal n'est pas épargné par l'abstention et ce depuis 1983, année de référence des élections municipales.

Paragraphe 2 : Le scrutin municipal n'est pas épargné

Le scrutin municipal est le théâtre, comme d'autres élections, d'un vrai décrochage durable de la participation « *Longtemps préservé de la progression de l'abstention, l'espace politique local n'y échappe désormais plus et provoque indifférence ou démobilisation. La participation aux élections municipales n'a cessé de diminuer depuis 1983 (21,6 % d'abstention au premier tour) pour atteindre 33,5 % en 2008. Même si le « local » est perçu (et construit) comme un espace de proximité allant de soi et que les maires jouissent d'une forte cote de popularité auprès des Français, les citoyens se tiennent de plus en plus à distance du processus électoral »⁷⁵⁸.*

Les élections municipales sont confrontées, elles-aussi, à ce désenchantement politique que l'on mesure, entre-autre, dans la baisse constante de la participation aux élections municipales.

⁷⁵⁷ <http://www.cap-com.org/actualit%C3%A9s/labstention-un-indicateur-dexclusion-politique>

⁷⁵⁸ KOEBEL M. et VIGNON S., « *Les enjeux des élections municipales* », *Savoir/Agir*, vol. 25, no. 3, 2013, pp. 9-12.

Une baisse plus accentuée en milieu urbain alors que le vote dans les espaces ruraux est plus appuyé. Depuis 2008, l'abstention au premier tour des élections municipales est plus élevée de 5 points dans les villes de plus de 10.000 habitants qu'en moyenne nationale.

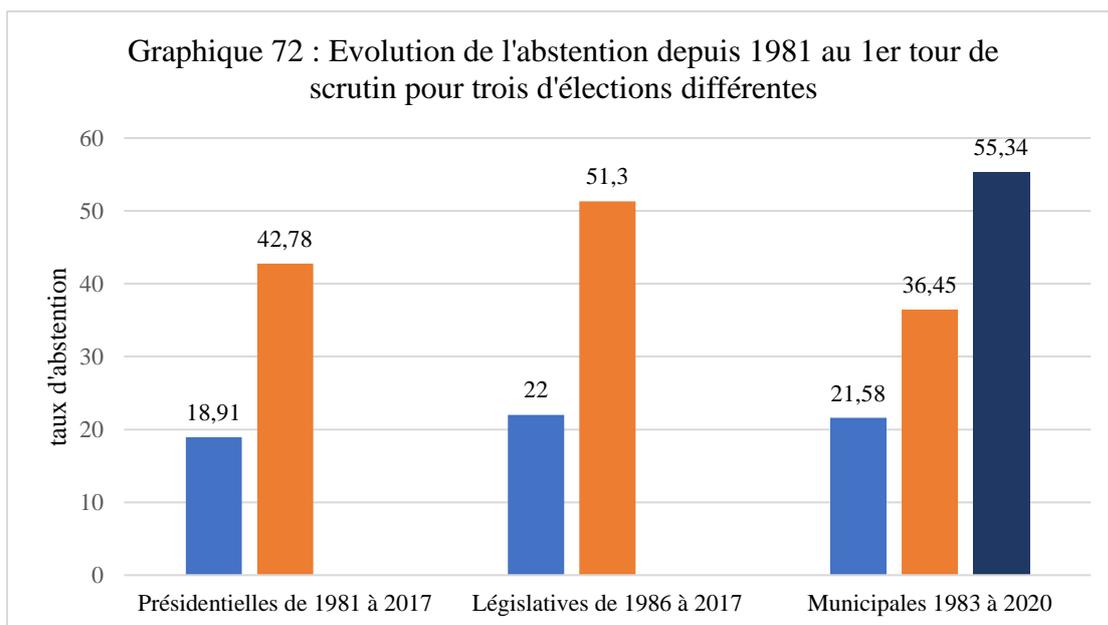
L'identification des abstentionnistes, en milieu rural n'est pas de même nature car l'action du vote est restée potentiellement l'objet de pressions individuelles d'autant que nous observons que les élus, en espace rural, sont peu professionnalisés.

De même les quartiers urbains, dits défavorisés, sont fortement marqués par l'abstention. Nous savons que cette crise de la représentation a aussi pour origine une crise sociale qui qualifie une pression de précarisation des classes moyennes.

Dans un autre graphique, nous recensons les élections intervenues sur la période 1981-2017 afin de comparer les taux d'abstention avec les scrutins présidentiels, législatifs et municipaux.

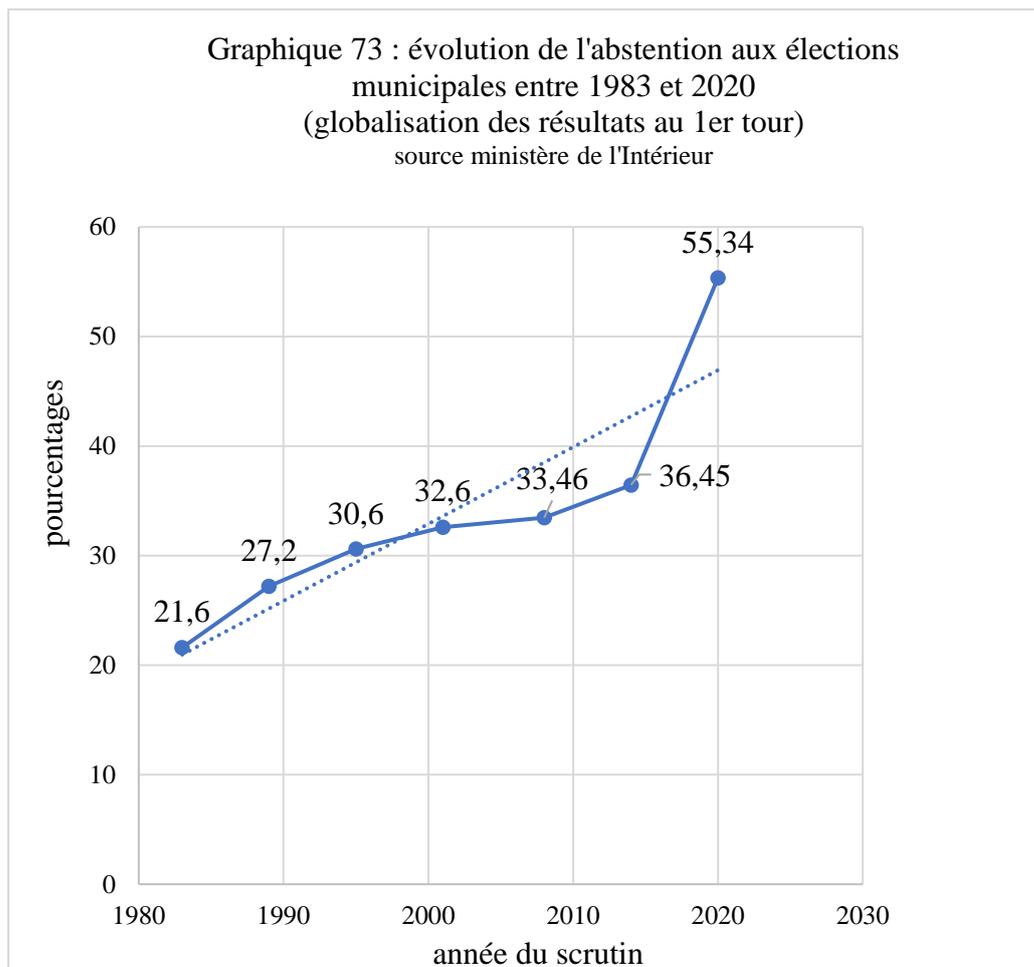
En abscisse sont représentés les trois types d'élections étudiées dont la première est la plus proche de l'année de mise en œuvre de la décentralisation soit l'élection municipale de 1983 ; la dernière étant le scrutin législatif de 2017. En ordonnée, sont représentés les pourcentages de l'abstention au niveau national.

Cette tendance nationale est totalement similaire sur l'aire départementale de notre enquête. Nous avons intégré, à ce niveau de réflexion, le scrutin municipal de 2020, à titre d'éléments informatifs



Légende : Evolution de l'abstention de 1981 à 2020 pour trois types d'élections confondues selon les taux au 1^{er} tour. Figurent en bleu la décennie 1981 et en jaune la décennie 2010 et en violet l'ouverture de la décennie 2020.

Ces données établies nous obligent à constater la régularité de l'abstentionnisme et son accablante croissance. Aussi, nous avons réalisé un second tableau qui illustre la puissance régulière de la population abstentionniste aux seules élections municipales. Il s'organise de la manière suivante : en abscisse figurent les années où se déroule le scrutin municipal depuis la mise en œuvre de la décentralisation soit l'élection municipale de 1983. La dernière étant le scrutin de 2020 mené, sous l'emprise de la crise sanitaire. En ordonné sont représentés les pourcentages de l'abstention au niveau national (source ministère de l'Intérieur). Cette tendance a été observée de manière similaire sur l'aire départementale de notre enquête.



La courbe tendancielle de ce graphique démontre une montée constante de l'abstention aux élections municipales qui se sont déroulées en France depuis 1983. Elle démontre un désintérêt croissant, dès le premier tour de scrutin, dans lequel le nombre de candidats est pourtant plus important qu'au second tour. En conséquence l'argument du choix du citoyen analysé dans le chapitre précédent est, ici, renforcé avec cet élément comparatif.

Notre territoire d'enquête va consolider notre analyse dans le paragraphe qui suit avec une tendance qui le caractérise fortement.

Paragraphe 3 : Une spécificité du département des Alpes-Maritimes

Le tableau ci-dessous inventorie les dix premières communes du département des Alpes-Maritimes comptant plus de 20.000 habitants. Nous recensons le pourcentage des abstentionnistes au premier

tour des élections municipales des quatre derniers scrutins, sachant que le droit électoral ne connaît que « *les absents* »⁷⁵⁹ au moyen des procurations.

Tableau 74 : Taux d’abstention au 1^{er} tour des élections municipales dans les dix premières communes des Alpes-Maritimes, scrutins de 2001, 2008, 2014 et 2020

(Source ministère de l’intérieur)

Communes > 20.000 habitants	2001	2008	2014	2020
Nice	53,01	41,84	45,82	71,46
Antibes	44,49	43,82	43,78	69,73
Cannes	38,42	41,23	42,75	68,82
Grasse	39,31	42,9	41,85	63,73
Cagnes-sur-Mer	42,61	41,58	44,29	69,43
Le Cannet	41,98	42,64	42,13	68,75
Saint-Laurent-du-Var	36,08	39,86	38,66	63,70
Menton	41,02	37,57	37,93	58,63
Vallauris	40,56	42,35	40,42	60,54
Mandelieu-la-Napoule	30,3	32,32	31,32	50,12
Moyenne	40,778	40,611	40,895	64,50

Ce recensement statistique nous renseigne sur plusieurs points :

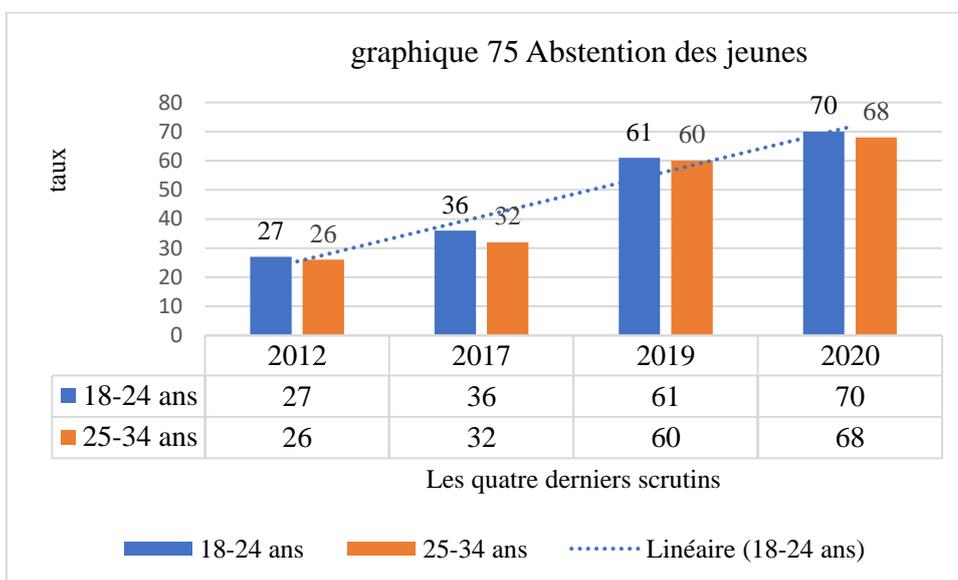
- Tout d’abord, le taux d’abstention est supérieur à celui enregistré au niveau national. Les raisons essentielles sont liées à une structuration de la démographie différente dans les Alpes-Maritimes que dans les autres départements français. En effet, nous notons une population en moyenne plus âgée, plus diplômée et un nombre de fonctionnaire plus significatif. Ces données en sont les principales explications.

⁷⁵⁹ DEMICHEL A. et F., « *Droit électoral* », Paris, Dalloz, coll. « Manuels Dalloz de droit usuel », 1973, p. 188.

- En second lieu, les éléments de ce tableau démontrent qu'en dehors des compétitions plus ou moins accentuées selon les circonstances locales et individuelles, l'absence d'intérêt pour ce scrutin municipal se confirme bien qu'il soit par nature de proximité. La structuration de l'électorat montre que l'abstention dans les Alpes-Maritimes est toujours supérieure de 8 à 10 % selon les années de scrutins considérés comparativement aux données nationales.

Ces chiffres des taux d'abstention sont à rapporter au contexte politique de l'année du scrutin que nous avons rappelé au niveau national en page précédente pour le 1^{er} tour des élections municipales soit, 32.6% en 2001, 33.5% en 2008 et 36.4% en 2014 et 55,34% en 2020.

Il est une autre tendance qu'il convient d'analyser : celle de l'abstention des jeunes 18-34 ans. Le tableau ci-dessous démontre un taux en évolution graduelle sur les quatre derniers scrutins (2012 : élections présidentielles, 2017 : élections présidentielles, 2019 : élections européennes, 2020 : élections municipales).



L'ampleur des pourcentages témoigne de l'échec du pari de la décentralisation au service de la démocratie de proximité. Il nous remémore les propos de Michel Debré qui, en 1957, évoque le rôle second du citoyen en ces termes « *Le propre de l'individu est de vivre d'abord sa vie quotidienne ; ses soucis et ceux de sa famille l'absorbent. Le nombre des citoyens qui suivent les affaires publiques avec le désir d'y prendre part est limité. Il est heureux qu'il en soit ainsi...* La

cité, la Nation où chaque jour un grand nombre de citoyens discuteraient de politique seraient proches de la ruine. La démocratie, ce n'est pas l'affectation permanente des passions ni des sentiments populaires des problèmes de l'État. Le simple citoyen qui est un vrai démocrate, se fait, en silence, un jugement sur le Gouvernement de son pays, et lorsqu'il est consulté à des dates régulières, pour l'élection d'un député, par exemple, exprime son accord ou son désaccord. Après quoi, comme il est normal et sain, il retourne à ses préoccupations personnelles (qui ont leur grandeur) ne serait-ce parce qu'elles sont nécessaires, non seulement pour chaque individu, mais pour la société »⁷⁶⁰.

Sur la base de l'observation de la campagne de têtes de liste dans les principales communes de plus de 20.000 habitants dans le département des Alpes-Maritimes, nous avons pu dégager une certaine analyse du « *vote-abstentionniste* » à partir des pratiques de dépolitisation. Comme nous l'avons étudié dans le chapitre précédent, nous pouvons consacrer des stratégies de dépolitisation qui recensent notamment la normalisation des politiques publiques, la maîtrise de la gestion, la personnalisation du lien entre les élus et les électeurs, au détriment des clivages partisans. De même, nous retrouvons l'idée mise en évidence par Rémy Le Saout selon laquelle « *le partage d'une conception de l'action publique basée sur le pragmatisme décisionnel et la standardisation des pratiques gestionnaires laisse de moins en moins de place à la pluralité des débats municipaux* »⁷⁶¹.

Par ailleurs, la technocratisation des relations au sein de la hiérarchie politico-administrative municipale a montré que la démocratie de collégialité entre la sphère du politique et de l'administratif s'était imposée. A cela, l'installation des sept instances intercommunales existant dans le département, au sein desquelles sont désormais regroupées les 163 communes du département, conforte la pratique d'une collégialité dans ces assemblées de second degré. Les élus communautaires et notamment les présidents des intercommunalités se doivent de policer les débats sur les dossiers stratégiques pour conforter des majorités politiques ou plus simplement les stabiliser. Ces données donnent corps aux pratiques que Pierre Bourdieu attribuait aux

⁷⁶⁰ DEBRE M., « *Ces Princes qui nous gouvernent* », Plon, 1957

⁷⁶¹ Opt. Cit. p.264

professionnels de la politique : « *Ils servent les intérêts de leurs clients dans la mesure (et dans la mesure seulement) où ils se servent en les servant [...] »*⁷⁶².

En l'occurrence, l'abstention vient attaquer de plein fouet la sélection du personnel politique dont nous avons étudié les effets dans la première partie de notre recherche. Toutes ces pratiques sont le fruit cumulé du désengagement citoyen à l'endroit du pouvoir de représentation, confisqué par une élite politique locale dont la puissance d'action a été décuplée avec la décentralisation et ses lois subséquentes.

A ce stade, il semble utile de rappeler que l'intercommunalité a renforcé l'abstentionnisme comme nous allons chercher à le démontrer ci-après.

Paragraphe 4 : L'intercommunalité conforte l'abstention

Le développement des intercommunalités de quelque nature qu'il soit a fortement distancé le citoyen et le centre du pouvoir de proximité. Depuis la première alternance politique de 1981, la disponibilité de la population abstentionniste sert le désenchantement politique. L'intercommunalité a éloigné le citoyen de sa commune car maintes de ses compétences ont été transférées. Plus les structures institutionnelles sont importantes, plus elles sont éloignées démocratiquement des citoyens (bien que le vote des conseillers communautaires soit désormais fléché) et moins les individus participent au scrutin ; ce qui laisse toute liberté aux « épistocrates » communautaires de gérer les affaires publiques sans avoir à rendre compte directement à la population. La différence est de taille avec l'obligation qui est faite aux édiles d'affronter directement la population régulièrement entre deux scrutins sur des enjeux d'aménagements urbains, par exemple.

Cette situation s'articule avec la période l'affaiblissement du rôle du Politique à la faveur de l'économie et le néolibéralisme d'état parfois contesté et notamment par Alain Badiou. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 s'accommode très vite de l'environnement économique européen et mondial alors qu'elle aurait dû être un antagoniste avec les pratiques macroéconomiques des années dites Thatcher et Reagan. Au niveau local, ce contexte influence

⁷⁶² BOURDIEU P., « *La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique* », Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 36-37, 1981, p. 9.

l'orientation économique-sociale des compétences qui vont être liées à la décentralisation qui s'est inspirée d'un pouvoir économique fort, dominateur profitable au milieu entrepreneurial dans une France en crise économique depuis 1974. En privilégiant la possibilité d'expertises économiques au sein de la sphère des politiques locales et de leurs entourages, la décentralisation dépasse le cadre général de l'interventionnisme économique dont la légalité était jusqu'alors contestable.

D'ailleurs, la multiplication des initiatives économiques ainsi libérées a considérablement accru le montant des dépenses interventionnistes en matière économique. En effet, le montant des aides directes et indirectes des collectivités locales (communes, départements, régions) est passé de 4,4 milliards de francs en 1984 à 10,8 milliards en 1989⁷⁶³ et, plus de la moitié du seul fait des communes. Nous constatons que l'économie prend une part toujours plus élevée dans les rapports socio-économiques des collectivités. Par ailleurs, la décentralisation a mis en évidence une nouvelle étape de l'ingénierie financière pour financer les interventions économiques mêlant public et privé. Il apparaît alors nettement que la politique économique locale prend modèle sur le cadre national. Nous pouvons considérer qu'à compter de cette décennie, la primauté de l'économique sur le politique est bien installée eu sein même des normes réglementaires et législatives et qu'elle deviendra rapidement irréversible.

Or, l'explosion des politiques antisystèmes et des populismes trouve en grande partie son origine dans les risques économiques et ses conséquences en termes de précarisation qui ont démontré la complexité graduelle des rapports entre les Politiques et les citoyens. En effet, les dérèglements économiques et financiers ont dicté au pouvoir politique les choix de leur politique locale. Cette nouvelle contradiction de la décentralisation ouverte par les lois Defferre oppose définitivement le politique et l'économique. Elle réduit le premier à gérer prioritairement des stratégies de personnes en suivant l'opinion majoritaire au lieu de renouveler leur pensée et de nourrir le débat d'idées. Elle vise, comme nous l'avons développé, à assurer une sorte de protection institutionnelle des élus. La crise de la représentativité du pouvoir politique local caractérisée par l'abstentionnisme trouve, en partie, ses origines dans cet abandon que la gauche a insufflé dès 1981.

Ce renoncement amplifié par les « affaires » conduira, dans le même temps, à encadrer le financement de la vie politique. Il ne faut pas négliger également un élément constant depuis des décennies : l'abstention au niveau local se calque aussi fréquemment sur la politique au niveau

⁷⁶³ PAGES D., « *Les interventions économiques des collectivités locales* », Revue du Trésor, août-septembre 1990

national. Il s'agit le plus souvent du vote dit sanction. Les électeurs prennent souvent en considération la situation nationale. Ce fût le cas aux élections municipales de 1983 et la vague bleue qui s'en suit avant toutes les considérations locales.

Nonobstant, cet élément, nous pouvons estimer que la persistance de cette désaffection est bien plus sérieuse. Il s'agit d'une réelle distance des citoyens à la politique institutionnelle locale qui devient alors une source d'exclusion politique.

L'alternance de 1981 confortée par l'intercommunalité devenue obligée, a produit trois effets improbables :

- Le premier est l'institutionnalisation d'une pratique locale du pouvoir selon un rapport de nature socialiste qui sait actionner les réseaux locaux. A ce comportement politique s'ajoutent de nouveaux moyens pour les élus grâce aux financements croisés lesquels impliquent d'activer les réseaux politiques et à être présent dans d'autres assemblées aux ressources financières fortes (les départements, les régions, les intercommunalités, l'Europe). Nombreux ont alors dénoncé le clientélisme suscité par la décentralisation notamment par cette dépendance des mandats. La légalisation du pouvoir d'intervention économique a ainsi vidé de sa substance le pouvoir politique local dépossédé de son rôle d'éclairer. Elle a dessaisi les partis politiques de leur rôle de penseur. De plus, la possibilité pour les élus de disposer d'un cabinet à leur discrétion offre l'opportunité de figer l'entourage.

- Le deuxième est celui d'un abandon progressif des réseaux pourtant très puissants des « systèmes » qui encadraient la vie collective. Le monde associatif, syndical et partisan, essentiellement développés à gauche, s'est désintéressé des citoyens au moment même où les revirements de politique économique des gouvernements socialistes, en 1983, provoquaient la colère et une forte déception populaire. Le rôle civique de ces corps intermédiaires s'est perdu dans les coulisses du pouvoir ! Par la suite, les crises économiques et financières n'ont fait que conforter l'idée de défiance de la société envers les institutions et les responsables politiques.

- Le troisième se mesure dans l'application de la constitution. Une grande déception et une forte incompréhension de la gauche débute en mars 1986 avec la cohabitation. Au lendemain de la défaite de gauche aux élections législatives (malgré le scrutin proportionnel), François Mitterrand applique scrupuleusement la constitution de la cinquième république que toute la gauche a

combattue, plaçant au-dessus de tout l'intérêt national. En parallèle, la droite, contrairement à ses principes, ne demande pas la démission du Président de la République. Cette double ambiguïté politique qui trouve ses ressources dans une application à la carte des institutions, éloigne les militants du pouvoir socialiste qui, en peine d'argumentaires, délaissent ainsi leurs réseaux. Il en est de même avec le refus de signature des ordonnances que la gauche (pro-parlement) a toujours déclamé face au Général de Gaulle. La droite fait de même en faisant sienne l'interprétation de la gauche qui a toujours estimé que le Président devait signer les ordonnances. Une confusion constitutionnelle absolue des partis politiques qui signe l'affadissement idéologique au plus haut niveau de l'Etat entraînant dans sa ligne tout le champ politique.

L'intercommunalité s'est institutionnalisée réellement à compter de 1999. Elle a conduit à l'abandon des citoyens au profit des politiques y compris en période l'alternance politique.

Sur un plan plus structurel, les études démontrent que l'abstention est liée à une crise de confiance entre les citoyens et les élus. La gestion de la crise sanitaire et ses narrations médiatiques a aggravé cette méfiance presque structurelle tant elle se pérennise. La première cause depuis 2007, selon le CEVIPOF, est liée au fait que les politiques ne tiennent pas leur promesse pour 35% des Français. Cette crise de la représentation démontre que « 83 % des personnes interrogées pensent que les responsables politiques ne se soucient pas ou peu de ce qu'ils pensent »⁷⁶⁴.

Albert Hirschman⁷⁶⁵ a théorisé le mode de mécontentement d'un individu envers une marque. Sur ce même constat, nous retrouvons l'insatisfaction du citoyen-électeur : la réaction silencieuse (exit) exprimée par le vote vers les extrêmes et la protestation ou la prise de parole (voice) concrétisée par l'abstention.

Nous savons, néanmoins, qu'en l'état actuel du droit l'abstention que : « *l'abstention remet en cause le fonctionnement démocratique des institutions et la représentativité du personnel politique* »⁷⁶⁶. Cette politisation négative⁷⁶⁷ de la démocratie représentative visible depuis les années de

⁷⁶⁴ Enquête du CEVIPOF, année 2007.

⁷⁶⁵ DAUDE O., « *Exit, Voice and Loyalty* », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, no. 2, 2007, pp. 244-245.

⁷⁶⁶ SUBILEAU F., « *Abstention* », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du Vote*, Paris, PUF, 2001, p. 1.

⁷⁶⁷ MISSIKA, J-L., « *Les faux-semblants de la dépolitisation* », *Le Débat* n°68, janvier-février 1992.

décentralisation s'est installée avec un élargissement de la sphère des mécontentements « *Les années 1980 ont été celles du retour dans la sphère privée. C'est une époque qui paraît désormais révolue. Le balancier hirschmannien nous ramène de « Exit » vers « Voice ». Les gens reviennent à la politique, mais en accablant la politique. C'est de cette participation hostile que seront faites les prochaines années* »⁷⁶⁸.

D'autres études politiques démontrent que l'abstention est bien ancrée essentiellement auprès des catégories sociales les plus faibles, les moins diplômés, les moins aisés. Cette situation nous enseigne que « *l'abstention massive des milieux populaires fait que ce sont les fonctionnaires, les cadres, les plus riches ainsi que les personnes âgées qui font le résultats des élections* »⁷⁶⁹.

Pourtant, les chiffres nous renseignent aussi inversement. La sociologie de la population azurée évolue vers un vieillissement fort que les projections de l'INSEE⁷⁷⁰ ne démentissent pas pour les années prochaines ainsi qu'une création élevée de richesses qui placent la région parmi les plus dynamiques avec des cadres de hauts niveaux, un taux d'administration, pour les trois fonctions publiques, élevé d'environ 75 pour 1000 habitants et un taux d'administration par la fonction publique territoriale le plus fort évalué à 34%⁷⁷¹.

Nous retrouverons donc dans les intercommunalités la même structuration qu'aujourd'hui amplifiée selon les prévisions de l'INSEE.

C'est la raison pour laquelle, nous poursuivons notre recherche par l'examen d'une autre technique de la démocratie qui germe véritablement, en France, après les mouvements sociaux des années 70 et s'organise ensuite : la pratique de la démocratie participative. Nous en rechercherons les fondements avec un nécessaire rappel historique pour dresser la portée de sa mise en œuvre. Puis, nous examinerons précisément son application au moyen de l'exemple d'une commune des Alpes-Maritimes.

⁷⁶⁸ Ibidem

⁷⁶⁹ <https://www.lagazettedescommunes.com/339884/labstention-ninteresse-pas-les-elus-celine-braconnier-politiste/>

⁷⁷⁰ CHAUVOT N., POUGNARD J., « *Population dans les territoires, Croissance contrastée et vieillissement généralisé à l'horizon 2030* », Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur no 55 - Novembre 2017

⁷⁷¹ ECALE F., FIPECO, *Les fiches de l'encyclopédie*, N°8 : la répartition des fonctionnaires sur le territoire, 2018.

Section 2- La démocratie participative : une chimère

Jusqu'à présent, la démocratie représentative accorde à une assemblée le droit de représenter un peuple, une nation ou une communauté. Le souhait des citoyens s'exprime donc à travers leurs représentants. Le peuple (*le démos*), remet ainsi son pouvoir à des représentants qui l'exercent en son nom, au moyen de l'élection.

Mais précisément, le rôle du citoyen se pose, depuis le fin 18ème siècle, lorsque la souveraineté passe du Roi à la Nation.

Paragraphe 1 : La démocratie sous tension

Les deux acteurs de la démocratie représentative sont, aujourd'hui, en tension voire antagonistes puisqu'ils opposent de plus en plus l'élitisme et l'égalitarisme dans leurs rapports.

Bernard Manin rappelle, à ce titre, que « *Ceux qui gouvernent sont choisis par des élections qui ont lieu à intervalles réguliers. [...] Le fait que les élections sont répétées a pourtant des conséquences capitales. Pendant qu'ils sont au pouvoir, les gouvernants ont une incitation à anticiper le jugement rétrospectif que les électeurs vont porter sur leurs actions à la fin de leur mandat. Ainsi les élections ne sélectionnent pas seulement ceux qui gouvernent, elles affectent aussi ce qu'ils font pendant qu'ils sont au pouvoir. Au terme de leur mandat, les représentants publics sont tenus de rendre des comptes aux citoyens ordinaires* »⁷⁷². Il ajoute que « *Ceux qui sont au pouvoir disposent d'un certain degré d'indépendance dans la prise de décisions politiques pendant qu'ils sont en fonction* »⁷⁷³. Mais elle a aussi une conséquence « *Cette clause consacre le droit des citoyens à s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs* »⁷⁷⁴. Cette définition conduit à « *l'épreuve de la discussion [...] La discussion n'est pas une procédure de décision. C'est une méthode pour mettre à l'épreuve, examiner, et tester les décisions publique* »⁷⁷⁵.

⁷⁷² MANIN B., « *La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ?* » entretien réalisé par Hélène Landemore, in *La vie des idées*, 7 mars 2008

⁷⁷³ Ibidem

⁷⁷⁴ Opt. Cit. P 489

⁷⁷⁵ Opt.Cit P.489

De même, Benjamin Constant retient dans un discours à l'Athénée royale à Paris en 1819, que le fonctionnement de la démocratie grecque « avait pour principe la participation directe de tous les citoyens à la vie publique. Mais cette politique n'est plus praticable, ne serait-ce que parce que si nous nous consacrerions entièrement à la vie publique, le système économique s'écroulerait : nous n'avons pas, en ce qui nous concerne, une vaste population d'esclaves pour nous libérer de tout travail, comme l'avaient les athéniens »⁷⁷⁶.

Bien que Jean-Jacques Rousseau ait théorisé, dans le contrat social, la démocratie directe comme système dans lequel le peuple est l'acteur principal sans la représentation⁷⁷⁷, la démocratie directe a été rejetée au profit de la démocratie représentative. Mais, l'évolution de la démocratie représentative a vu, depuis le 19^{ème} siècle, se réduire la démocratie des partis dont le rôle s'est considérablement affaibli au profit de la démocratie du public qui recherche toujours plus de proximité et désormais de rapidité avec ceux qui le représentent grâce à de nouvelles inclusions citoyennes dans l'espace public⁷⁷⁸.

Il semble utile également de situer le sujet avec la loi implacable de l'oligarchie, décrite dans les travaux conduits par Roberto Michels en 1913 qui pose comme principe que toute organisation, pour être efficace, est de nature oligarchique. Cette conception est également confirmée par Jacques Godbout pour qui les idées furent vérifiées par des enquêtes américaines qui établissent que « le citoyen moyen, et plus particulièrement celui des classes inférieures, n'est pas intéressé par la vie politique ; c'est ce qu'on a interprété comme l'apathie du citoyen. Bien plus : non seulement les individus de classe sociale inférieure sont-ils apathiques, mais ils ont aussi des attitudes autoritaires et manifestent des tendances non démocratiques »⁷⁷⁹.

La sphère du citoyen-électeur évolue au 19^{ème}, avec le droit de vote masculin pour tous puis au 20^{ème} siècle avec le droit de vote féminin et de l'instauration du suffrage universel dans tous les

⁷⁷⁶ CONSTANT B., « De la Liberté des Anciens comparée à celle des Modernes », Alicia Éditions, 2018

⁷⁷⁷ ROUSSEAU J.-J., « Du contrat social », 1762

⁷⁷⁸ Voir MANIN B., « Principes du gouvernement représentatif », Editions Calmann Levy, Paris, 1995, p.303

⁷⁷⁹ GODBOUT J., « La participation contre la démocratie », Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, Collection Pratiques sociales, Montréal, 1983, 190 p.

pays de l'Union européenne. Dès le début de la Vème République, une demande plus forte de la participation, au niveau local, se fait sentir au sein des instances politiques. Bien que « *l'élection prouve que les élus ont la confiance de la majorité, elle ne garantit pas qu'ils aient les compétences requises pour traiter les questions complexes de leur ressort [...] ils sont conseillés des techniciens [...] la décision est un produit transactionnel qui allie deux légitimités : celle des élus (la confiance des citoyens) et celle des techniciens (la connaissance experte)* [Ainsi, de nouveaux dispositifs se créent] *La démocratie participative locale introduit une troisième légitimité, la mobilisation citoyenne* »⁷⁸⁰.

Nous trouvons les théoriciens initiaux de la démocratie participative, dès les années 1970 aux Etats-Unis avec Carol Pateman, C. B. Macpherson ou Benjamin Barber⁷⁸¹, dans une filiation philosophique assez fidèle à celle de Jean-Jacques Rousseau et de John Stuart Mill qui pensent la participation à l'échelle locale avec la formation d'une citoyenneté active et bien informée. Or, cet idéal de la démocratie participative s'oppose aux sociétés de masse car pour reprendre Benjamin Barber « *les masses font du bruit, les citoyens délibèrent ; les masses ont un comportement, les citoyens agissent ; les masses se heurtent et se croisent, les citoyens s'engagent, partagent et contribuent* »⁷⁸².

En 2009, Loïc Blondiaux authentifie la démocratie participative comme « *une offre institutionnelle de la participation adressée aux citoyens* »⁷⁸³. Dans son analyse au besoin d'expression des citoyens, Loïc Blondiaux pose la question de l'institutionnalisation de la démocratie participative « *Est-ce que, par essence, la démocratie participative n'a pas vocation à rester dans l'ordre de la contestation du pouvoir ? C'est-à-dire dans l'ordre d'une critique extérieure à la démocratie représentative* »⁷⁸⁴.

⁷⁸⁰ BLANC M., « *Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille* », Sciences de la société, 69, 2006, pp. 30 à 33

⁷⁸¹ PATEMAN C., « *Participation and democratic theory* », Cambridge University Press, 1970 ; C.B. Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985.

⁷⁸² BARBER B., « *Démocratie forte* », traduction française de J.-L. Piningre, Paris Desclée de Brouwer, 1997 p. 175.

⁷⁸³ <https://www.tns-sofres.com/publications/presidentielle-2007-la-democratie-participative>

⁷⁸⁴ Opt. Cit. P.491

En 2018, le chercheur, Yascha Mounk avance l'idée d'une démocratie d'experts non élus considérant que l'avènement d'une « *démocratie sans droits* »⁷⁸⁵, « il-libérale » et plébiscitaire privilégie le rapport direct entre un homme et un peuple. De cette manière, il discerne une tendance dans laquelle les juges et les bureaucrates sont chargés de la défense des libertés individuelles et des intérêts nationaux prêts à confier leur destinée à un gouvernement d'experts non élus.

Cette question de l'expertise a toujours été très exposée à la défiance lorsqu'il s'est agi de la santé publique. Rappelons le dossier du sang contaminé, du nuage de Tchernobyl, de l'A-H1N1 et de la Covid-19, mais aussi des affaires du Médiateur, de la vache folle... Ce sujet nous oblige à poser l'usage de l'expertise : est-elle instrumentale « *c'est grâce aux savants et aux experts que nous pourrions mieux comprendre les équilibres de la nature afin de mieux les préserver. L'exemple du changement climatique, celui des organismes génétiquement modifié le prouvent amplement* »⁷⁸⁶, rhétorique « *...aujourd'hui, la croissance repart. Ce n'est pas moi qui l'affirme, ce sont tous les experts qui le disent et qui le confirment* »⁷⁸⁷ ou un faire-valoir « *les expert, les experts, les experts, ceux qui savent tout et ne connaissent rien* »⁷⁸⁸ ?

Le paradoxe réside dans cette idée que les technocrates locaux et les populistes coexistent, comme tend à le démontrer les résultats successifs des élections municipales qui laissent entrevoir que le pouvoir échappe aux élus pour être mis dans les mains d'experts comme nous l'avons développé en première partie de cette thèse, qui expliquent la montée de l'absentéisme local et des extrêmes. En ce sens, l'élection d'Emmanuel Macron, en 2017, n'est pas loin de ressembler à la synthèse assez paradoxale de cette tendance, matérialisant à la fois le présidentielisme fort et la compétence technocratique qui apaise « *Quand la plupart des décisions à valeur légale sont le fait d'experts et de technocrates plutôt que du législateur, les citoyens ordinaires estiment, et c'est compréhensible, que le système politique a été faussé. "Personne ne nous écoute, de toute façon", disent-ils. Ce sentiment est une terre fertile que labourent les populistes. Leur vocabulaire moral*

⁷⁸⁵ MOUNK Y., « *he People vs. Democracy, Why our freedom is in danger and how to save it* », Harvard University Press, 2018

⁷⁸⁶ CHIRAC J., Allocution en vue de la création d'une autorité mondiale d'évaluation de l'environnement, prononcé à Fontainebleau le 3 novembre 1998

⁷⁸⁷ CHIRAC J., Conférence de presse consacrée à l'entrée de dix nouveaux membres dans l'UE, élection européenne du 13 juin 2004 prononcé le 29 avril 2004

⁷⁸⁸ SARKOZY N., Discours de Toulouse le 29 avril 2012

simple – ils seraient la voix du peuple contre l'élite corrompue – est bien plus efficace quand beaucoup de gens jugent en effet n'avoir plus aucune influence politique »⁷⁸⁹.

De plus, nous rappelons que la représentativité est affaiblie par les outils numériques qui ont donné le pouvoir de choisir directement et rapidement. Elle a annihilé ainsi le rôle des corps intermédiaires renforçant une certaine idée de déni « *j'écoute mais je ne tiens pas compte* »⁷⁹⁰. La recherche de participation est élevée et, les nombreuses expériences qui cherchent à impliquer localement tous les publics et à produire un effet de politisation auprès des groupes, se multiplient comme le démontre Marion Carrel dans sa thèse⁷⁹¹. Alors pourquoi, attendre que le fonctionnement normal des institutions au moyen des élections donne mandat à un représentant puisque l'ère de la participation et du numérique laissent penser que tout est possible autrement ?

La démocratie participative s'organise au moyen d'instruments que nous allons examiner dans le paragraphe qui suit.

Paragraphe 2 : Des alternatives s'organisent

La démocratie participative se développe et s'organise dans un cadre juridique. Nous avons ainsi plusieurs exemples au sein de notre sphère d'études départementales qui démontrent qu'il est possible d'associer les citoyens sans nécessairement leur donner le dernier mot « *absolu* ».

A- La révision constitutionnelle

La décentralisation devient véritablement un mouvement de démocratisation avec les lois de 1992 et 2002 qui accentuent les conditions dans lesquelles les élus locaux doivent rendre-compte et accordent aux oppositions des moyens d'exercer leur contre-pouvoir. Ainsi, la loi Administration

⁷⁸⁹ MOUNK Y., « *Nous vivons dans un système raisonnablement libéral mais insuffisamment démocratique* », Magazine littéraire, propos recueillis par David Djaïz (haut fonctionnaire, essayiste et enseignant à Sciences Po), 31 août 2018

⁷⁹⁰ SARKOZY N., en déplacement à Provins pour une visite de suivi de la réforme de la carte militaire, janvier 2009

⁷⁹¹ CARREL M., « *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public* », thèse de doctorat en sociologie, université Paris V, 2004.

territoriale de la République⁷⁹² (dite loi ATER) de 1992 précise que « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* »⁷⁹³. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a, par exemple, rendu obligatoire les conseils de quartier dans les communes de plus 80.000 habitants.

Ensuite, la révision constitutionnelle de 2003 a accru cette tendance en inscrivant deux principes majeurs à l'article 72-1 de la Constitution :

a- « *Les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* » ;

« *Les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ».

Ces révisions incitent, d'ailleurs, l'Association des Maires de France à s'interroger, en août 2011, et à proposer une réflexion sur le thème « *Comment associer les citoyens aux décisions sans abdiquer ses responsabilités ?* ». Pour autant, associer le citoyen ne signifie pas déposséder les élus locaux de leurs pouvoirs mais propose une sorte de coexistence entre deux modèles : la consultation et le référendum.

Puis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales complétée par le décret n° 2005-1551 du 6 décembre 2005 relatif à la consultation des électeurs dans ses articles L1112-15 et suivants du Code général des collectivités territoriales fixe le cadre des consultations des électeurs locaux. Elle concerne toutes les collectivités ou les établissements publics de coopération intercommunale.

Elle n'est, cependant, pas une grande nouveauté puisque la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire autorise déjà l'organisation de consultations à l'initiative d'un nombre représentatif d'électeurs (ce qui n'est pas le cas dans le cas

⁷⁹² Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

⁷⁹³ Art. 10 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

de loi de 1992). L'assemblée « *arrête le principe et les modalités de l'organisation de la consultation* » que la décision provienne des élus ou des électeurs selon des conditions pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur « *toute affaire relevant de la décision de cette assemblée* ». En revanche, l'article L.1112-16 du CGCT précise clairement que « *la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité* ». La souveraineté politique des élus locaux est donc ainsi toujours assurée d'autant qu'il s'agit d'un avis qui, de plus, est limité dans le temps et reste de la compétence propre du conseil municipal.

B- Le référendum local

Un autre outil de consultation des électeurs est légalement possible avec le référendum local sur initiative des élus. Les actes qui peuvent faire l'objet d'un référendum sont eux-aussi encadrés.

Tous ces instruments que nous venons de citer, mis en œuvre par les lois successives depuis 1992, n'ont donc pas réduit le pouvoir des élus locaux mais ont donné une apparence d'influence aux citoyens. Le terme « *apparence* » est utilisé délibérément car nous constatons que le ressenti de l'électeur-citoyen reste insatisfait. Maître Régis de Castelnaud, avocat associé, s'est souvent exprimé sur ce sujet considérant que la démocratie participative complète la démocratie représentative même si cela reste timide au regard d'autres pays d'Europe, notamment.

Les rencontres nationales de la participation, organisées, en 2018, à Marcq-en-Barœul, ont poussé Loïc Blondiaux, professeur à l'université Paris 1 -Panthéon-Sorbonne à s'exprimer considérant que « *Tout est fait dans le système politique français pour désintéresser les citoyens en dehors des élections. Les institutions censées les représenter se sont progressivement désintéressées du grand public, donnant parfois l'impression à certains de trahir les catégories populaires. Résultats : le chiffre du militantisme partisan et syndical s'effondre, tout comme l'audience des émissions politiques officielles [...] Une partie des citoyens ne croient plus dans les institutions, la délégation de pouvoir, la démocratie représentative. Ils lui préfèrent les pétitions en ligne ou les expériences de vie démocratique en commun (Nuit Debout, ZAD) lorsque ce n'est pas malheureusement l'abstention, les votes populistes ou d'extrême-droite* »⁷⁹⁴. Lors de ces rencontres le député Émeric Bréhier (PS) expose son expérience « *Dans ma communauté d'agglomération, un conseil participatif tiré au sort a vu le jour. Son président siège au bureau*

⁷⁹⁴ <http://www.courrierdesmaires.fr/74318/la-democratie-participative-cherche-sa-place-au-milieu-des-institutions/>

communautaire et dispose de pouvoirs délibératifs. Sauf que cette assemblée n'est pas parvenue à attirer d'autres classes sociales que celles participant déjà au processus électif. Pour l'heure, les publics des différentes formes de démocratie participative ne sont pas suffisamment représentatifs de l'ensemble de la population pour que leurs décisions soient légitimes »⁷⁹⁵.

Pour autant, Yves Sintomer, professeur de science politique à l'université Paris 8 a considéré lors de ces journées de réflexion qu'il fallait faire une part plus importante aux citoyens de la société civile en finançant « *l'auto-organisation des citoyens non-organisés habitant des quartiers difficiles comme les campagnes reculées. Regardons du côté des transformations en cours dans les villes espagnoles (budgets participatifs, droit de votation citoyenne, conseils citoyens indépendants »⁷⁹⁶.*

Il faut cependant se poser la question de la finalité de la démocratie participative dont la terminologie requiert un empirisme avéré et qui doit trouver sa place entre la démocratie représentative et semi-directe selon l'article 3 de la Constitution « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».*

La décentralisation devait permettre « *d'instituer des collectivités qui s'administreront librement par des conseils élus »⁷⁹⁷. La participation est, d'ailleurs, inscrite dans la loi du 7 janvier 1983 qui précise que « Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale »⁷⁹⁸. De même, l'article 10 de la loi du 6 février 1992 voulait fixer « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociables de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »⁷⁹⁹. Il sera abrogé*

⁷⁹⁵ Ibidem

⁷⁹⁶ Ibidem

⁷⁹⁷ DIETSCH F., adjoint au maire de Briey, maître de conférences à l'université de Metz, le courrier des maires, février 2009.

⁷⁹⁸ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Titre 1^{er} : des principes fondamentaux et des modalités des transferts de compétence, art.1.

⁷⁹⁹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Titre II : de la démocratie locale, art. 10 a été abrogé par la loi n°96-142 du 21 février 1996 – art.12 (V) JORF 24 février 1996.

quatre années plus tard. La participation rencontre, à l'évidence, des difficultés à trouver sa place dans le débat politique.

En 2000, le rapport de la commission présidée par Pierre Mauroy, défenseur des lois initiales de 1982 et suivantes, intitulé « *Refonder l'action publique locale* » préconise une meilleure information des habitants et leur plus grande implication dans le débat de proximité.

Information sur le fonctionnement des institutions publiques et participation au débat public sont les deux points de cette contribution. Parmi les douze évolutions majeures souhaitées dans ce rapport, l'une s'intéresse à la démocratie de proximité préconisant « *De nouvelles formes de démocratie participative doivent être instituées. Celles-ci s'exercent de façon privilégiée au niveau de proximité en particulier par l'obligation pour les communes de plus de 20 000 habitants de créer des conseils de quartiers représentatifs. Les modalités de l'association des habitants à la définition de nouveaux projets ainsi que les différentes formes d'enquête publique seront réformées. La représentation des associations sera renforcée. Les nouvelles technologies de communication sont systématiquement mises au service de la transparence* »⁸⁰⁰. La volonté d'associer les citoyens à la décisions des politiques publiques aux moyens des enquêtes publiques, des débats publics, de concertations participatives avec de magnifiques prestations élaborées par des cabinets spécialisés souvent extérieurs, les études d'impact et toujours la possibilité aux recours administratifs avec les contentieux qui s'y rapportent allongent le temps de la réalisation.

Cependant, la multiplication des instances de concertation souvent contrefaites a pu être considérée comme une source de délitement du pouvoir qui allonge considérablement les procédures et les délais entre la prise de décision et la réalisation. Le risque que cette pseudo-représentativité affaiblisse la vraie représentativité démocratique est bien réel. La convention citoyenne lancée par Emmanuel Macron inspirée des idées des ultras mondialistes avec le tirage au sort affaiblit encore la démocratie représentative. Elle l'affaiblit d'autant que ce sont des membres tirés au sort qui rédigent le projet de loi, selon une promesse du Président de la République.

⁸⁰⁰ « *Refonder l'action publique locale* », Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin par Pierre Mauroy, président de la commission

Au sein du territoire métropolitain de Nice, l'exemple de la construction de la nouvelle station d'épuration à Cagnes-sur-Mer est significatif des obstacles administratifs incessants à franchir. Décidée et financée en 2000, la nouvelle station est mise en eau le 25 décembre 2019 ! Certes, le transfert de la compétence « *assainissement* » vers la métropole Nice Côte d'Azur a retardé la procédure administrative, mais il n'explique pas tout.

Devant tant de lenteur, le citoyen se demande où est le pouvoir, à qui s'adresser et qui l'exerce ? De même, la décentralisation a multiplié les strates de pouvoir financier installant durablement une machinerie aux pouvoirs multiples, enchevêtrés, créant doublons et confusions.

Le rapport de Pierre Mauroy reste peu productif sur le plan du droit et seules quelques dispositions bénignes seront reprises dans la loi de 2002⁸⁰¹. Malgré les déclarations du ministre de l'Intérieur qui estimait que « *L'approfondissement de la démocratie locale en ayant pour objectif une plus grande participation des habitants à la vie publique et une amélioration concomitante des conditions d'exercice de la démocratie représentative* »⁸⁰², c'est la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁸⁰³ qui établira plus de clarté dans la pratique de la démocratie participative sans pour autant la nommer comme telle avec la volonté de favoriser la démocratie en rapprochant les élus des citoyens.

Ces lentes évolutions n'ont pas atteint l'objectif sans cesse clamé dans les discours de tous les responsables politiques et la crise dite des « *Gilets jaunes* » l'a démontré. Non seulement, ils ne reconnaissent plus aussi aisément le système de représentation « *nous sommes citoyens, nous sommes souverains* » considérant que le pouvoir leur est confisqué mais ils refusent et parallèlement, de s'organiser avec leurs propres représentants élus et, de surcroît, ils ne font même pas référence à une possible participation citoyenne. Ce mouvement a mis en évidence une démocratie réelle avec des élus, mandataires de leurs électeurs. Pour reprendre l'expression de Marcela Iacub « *Les élus deviennent ainsi des serviteurs, et non des patrons du peuple* »⁸⁰⁴. Se pose alors la question suivante : la démocratie peut-elle exister avec une telle classe politique une classe politique au pouvoir ?

⁸⁰¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

⁸⁰² Déclaration de VAILLANT D. à l'Assemblée nationale. JO Ass. Nat., 14 juin 2001, p. 4179.

⁸⁰³ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

⁸⁰⁴ https://www.liberation.fr/debats/2018/12/14/la-fin-de-la-democratie-representative_1697955

Les débats participatifs, courants en campagne électorale, sont moins fréquents durant l'exercice d'un mandat local à l'exception de quelques cas comme Notre Dame des Landes, par exemple. Ce ne sont pas les lois successives qui les ont aidés tant elles ont pu vicier, pour les citoyens, le processus démocratique.

Comment situer le débat de la participation et que dire sur cette pratique par les élus azuréens ?
Pouvons-nous considérer que la démocratie participative peut être un moyen de réguler les effets de la représentation grâce à l'implication du citoyen dans le processus décisionnel ?
Comment analyser la démarche de Nicolas Tenzer qui estime que « *la représentation est toujours au sens propre une "trahison" et sa transparence est impossible* »⁸⁰⁵ ?

Pour enrichir ce travail, il nous semble intéressant, dans un premier temps, de dépasser les frontières des Alpes-Maritimes et de rappeler l'expérimentation de la commune de Louviers, terre de Pierre Mendès-France, à son maire le Docteur Martin de 1965 à 1969 puis celle de la coalition de gauche de 1976 à 1983. Ces deux périodes prétendant faire évoluer la démocratie représentative ont, toutefois, échoué. Cette expérimentation d'une nouvelle forme de démocratie qualifiée d'autogestionnaire dans la vie politique lovérienne a voulu associer la gestion quotidienne de la ville au travers de commissions ouvertes aux habitants, transformant de fait la fonction du maire. Trois dispositifs s'organisent alors à Louviers. L'information municipales des habitants et inversement de la population vers la commune via notamment les comités de quartier ; des commissions municipales thématiques et enfin le contrôle des actes municipaux. « *Rendre le pouvoir aux citoyens* » et le concept selon lequel « *l'information participation contrôle* » furent les deux principales devises de cette politique municipale. Ce mécanisme fait du maire l'exécutant de la volonté populaire laissant de côté son rôle de leader. Cette autocensure de la délégation expliquée par Hélène Hatzfeld « *désagrège la hiérarchie des sources de légitimité* »⁸⁰⁶ par une « *égalisation postulée des positions* »⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ TENZER N., « *Philosophie politique* », PUF, Collection 1^{er} cycle, 1994, p. 419

⁸⁰⁶ HATZFELD H., « *La Politique à la ville. Inventions citoyennes à Louviers (1965-1983)* », Rennes, PUR, 2018.

⁸⁰⁷ Ibidem

Ce que d'aucun considère un nivellement des rôles conduirait alors à la fin de la représentation et de la délégation. Cet apprentissage de la participation conduit les maires à abandonner leurs responsabilités au profit de l'électeur devenu sachant ce qui nous rapproche du mouvement des « *Gilets jaunes* » lequel décline toute idée même de représentation politique.

Cette expérience participative heureuse dans sa genèse, a été vite démentie dans les faits. Les commissions ne rassemblent que peu d'habitants et la recherche du consensus trouve ses limites sur l'évidence des conflits.

Pour autant, la politique locale est un terrain propice aux dispositifs de participation car la proximité rend plus facile la mobilisation des citoyens. Toutefois, il semble essentiel de déconnecter la démocratie participative de la démocratie de proximité.

Nous relevons trois niveaux majeurs dans la concertation locale :

- l'information accessible en amont et tout au long du projet est de qualité. Elle s'organise au sein des réunions publiques présentant un projet et au sein des comités ou conseils de quartiers et commissions spécifiques pour informer les habitants des intentions de la commune.
- la consultation qui consiste à réunir l'avis des habitants sur des projets, par des visites de quartier, des visites de chantiers par exemple.
- la concertation avec des groupes de travail, des comités de suivi de nature participatif voire la méthode des workshops dans la cadre des projets d'urbanisme, par exemple.

Après avoir décortiqué le cas de la démocratie participative, il est utile de citer en exemple un territoire qui fait école dans l'aire géographique d'enquête : Cagnes-sur-Mer

Section 3- L'expérience participative de la commune de Cagnes-sur-Mer

Dans les Alpes-Maritimes, le processus de la démocratie participative s'inscrit dans la durée depuis 1995 à Cagnes-sur-Mer. Une innovation pour cette décennie. Le maire de Cagnes-sur-Mer a été le premier, selon nos recherches, à appliquer ce concept dans une commune importante du littoral. Elu en 1995, Louis Nègre fonde sa première mandature sur les bases d'un « white paper », selon le concept britannique qui trouve sa première application gouvernementale en 1939 puis en France en 1972. Il crée des groupes de travail thématiques, ouverts à l'ensemble de la population, sur le

quotidien de la cité. Ils se réunissent à un rythme régulier essentiellement le week-end. Sur la base des informations factuelles qu'il recense au sein de chacun de ces groupes, il élabore la politique municipale de la mandature en cours soit 1995-2001. La synthèse de diverses commissions thématiques menées avec les habitants afin de canaliser les attentes citoyennes et orienter la prise de décision municipale, sera l'objet d'une publication intitulée « *livre blanc* ».

Ce document public se décompose en deux parties : le bilan de la situation de la commune tel qu'il est perçu par les habitants au moment de l'élection du maire puis les perspectives par thèmes et par quartiers. C'est sur ce fondement que le maire fonde son véritable projet de ville qui consiste à repenser le centre-ville alors en voie de paupérisation, dans une vision de redynamisation urbaine d'envergure.

En quoi est-ce une pratique de démocratie participative ?

L'exercice renvoie à une série de décisions, à des perspectives d'actions qui dépassent le cadre de la campagne électorale. Il appert que hors du champ électoral, le climat est plus apaisé, plus serein pour envisager une telle démarche. Même si les débats sont contrôlés, ils ne sont pas la source d'une négociation avec les habitants mais bien le résultat d'un constat le plus objectif possible sur le ressenti des citoyens et comment répondre à leur attente. La richesse de la démarche et la réussite des ateliers se mesurent par une fréquentation très élevée des habitants.

La réunion finale de l'ensemble de ces ateliers mobilise plus de 2000 personnes. Critiquée par la sphère politique locale, cette démarche a pu se faire naturellement car le maire, nouvellement élu, est issu du milieu associatif ou encore de ce que l'on nomme la société civile encline à la discussion et aux échanges en dehors des pratiques habituelles des partis politiques. La société civile, concept issu du grec « *koinonía politikè* » selon Aristote puis du latin « *societas civilis* », est considérée comme une sphère publique née pendant le siècle des Lumières qui prend son caractère moderne, grâce à John Locke, Charles de Montesquieu puis Alexis de Tocqueville pour lequel, les associations sont autant d'« *Ecoles de la Démocratie et de la Liberté* »⁸⁰⁸.

Pour parvenir à ce résultat, la commune sous l'égide de son édile, a organisé la concertation : c'est une question de méthodologie comme nous allons le préciser dans le paragraphe qui suit.

⁸⁰⁸ TOCQUEVILLE, « *De la démocratie en Amérique, tome I, Œuvres II* », Paris, Gallimard (La Pléiade), 1992

Paragraphe 1 : De la méthodologie

Il est intéressant d'observer la manière dont Louis Nègre a traduit ces ateliers citoyens dans un projet de ville qui a fait l'objet d'un consensus auprès des citoyens et des observateurs politiques (*a posteriori*, néanmoins). Il a été l'objet de vingt-sept allers-retours entre la municipalité et les habitants avant d'être définitivement adopté et mis en œuvre au cours des mandatures qui ont suivie. Fort de cette expérience réussie, il a maintes fois répété cette méthode de gouvernance durant chacune de ses gouvernances.

Il est essentiel de préciser que le maire de Cagnes-sur-Mer accorde, dès son élection en 1995, une importance particulière aux comités de quartier bien établis dans la vie de la commune, lui-même ayant été le président du comité de son quartier puis le président d'une coordination de l'ensemble des comités de quartiers de la ville. A ce titre, il institutionnalise très officiellement les relations entre la commune et les associations de citoyens grâce aux consultations systématiques qu'il engage sur les projets et aux relations régulières qu'il entretient avec eux. Il représente la courroie de transmission entre les attentes des habitants et les choix de la collectivité.

Les associations de quartiers indiquent, à l'instar des conseils de développement créés en 1995 pour les intercommunalités par la loi l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁸⁰⁹ et complétée en 1999 par la loi dite Voynet⁸¹⁰, la volonté d'associer la société civile à la vie de la cité. Et, désormais, les intercommunalités sont bien établies dans le paysage institutionnel français, la loi NOTRe⁸¹¹ qui a, en 2015, reconnu leur utilité dans le débat public pour parfaire la loi MAPTAM⁸¹² de 2014.

La volonté de la décentralisation de rapprocher la décision du citoyen est, avec cette expérimentation cagnoise, repensée, dans sa pratique concrète des relations avec les quartiers et, pas uniquement des quartiers dits en difficultés. Cette meilleure lisibilité du processus décisionnel

⁸⁰⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

⁸¹⁰ Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

⁸¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁸¹² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

fait du maire l'artisan de la démocratie participative, par essence même. Elle requière un engagement des citoyens et un échange dans le processus décisionnel collectif.

Cette notion relève en réalité d'une idée simple qui consiste en une offre institutionnelle de participation des citoyens associés au débat et aux choix collectifs. Le Maire de Cagnes-sur-Mer a d'ailleurs toujours considéré cette méthode participative comme complémentaire et non antinomique à la démocratie représentative. Au lendemain de sa première élection en 1995, il apporte une réponse citoyenne en démocratisant les mécanismes habituels voire institutionnels de la représentation par cette consultation grand public. Ce mode de gouvernance n'est pas, en l'occurrence, une contestation du pouvoir politique local comme Pierre Rosanvallon le défend dans son essai « *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance* »⁸¹³ mais plutôt un management public du terrain politique local.

Au prisme de cette pratique, toute tentative d'institutionnalisation de la participation des citoyens à la vie démocratique locale peut sembler superfétatoire avec un obligatoire débat sur l'intouchabilité du système représentatif qui reste la philosophie politique de tous les gouvernements.

La commune de Cagnes-sur-Mer a ouvertement choisi la participation devant les débats parlementaires. En effet, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité a été décimé de son contenu en raison du calendrier électoral par l'état d'urgence déclaré par le gouvernement de Lionel Jospin qui avait pour volonté de clore ce débat avant la fin de la législature, le 22 février 2002 afin de capitaliser ce thème dans la campagne présidentielle de cette même année. Le député PS de l'Aisne René Dosière, l'accorde « *notre objectif était que ce texte soit voté. Il fallait en payer le prix* »⁸¹⁴. La loi définitive prévoit la création des conseils de quartier dans les communes de plus de 80000 habitants. Ce vote consensuel démontre malgré tout comment l'institution politique cherche à se préserver.

⁸¹³ ROSANVALLON P., « *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance* », édition du Seuil, Les livres du nouveau monde, Paris, 2006

⁸¹⁴ DOSIERE R. cité par JEROME B., « *Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la démocratie de proximité* », *Le Monde*.

En 2002, cette disposition ne concerne que quarante-neuf villes. La composition des conseils de quartier est fixée par le conseil municipal⁸¹⁵. Ce signe est considéré pour de nombreux maires concernés comme un acte d'instrumentalisation des conseils. Si le système représentatif local est resté intact après l'adoption de cette loi sans contre-pouvoir excluant la participation de citoyens à la gestion de la cité, le système représentatif ouvre juridiquement l'institutionnalisation d'une démocratie participative par le « commencement »⁸¹⁶ d'une redéfinition des pratiques démocratiques locales comme définit par Hannah Arendt.

Cette pratique des débats participatifs a été l'un des moyens pour le Président de la République française de résoudre la crise des gilets jaunes malgré les nombreuses idées préconçues à l'égard de cette consultation au sein de l'élite politique, journalistique et intellectuelle qui se considère remise en cause dans sa légitimité dans le processus de délégation classique.

À Nice, dès 2007, la députée Muriel Marland-Militello⁸¹⁷, organise des débats au sein de groupe de travail à sa permanence parlementaire, tous les premiers jeudis de chaque mois. Une originalité parlementaire suffisamment novatrice pour être soulignée. Son angle d'approche était : « *comment l'[le débat] appliquer au mieux pour suivre le travail des élus et contrôler le résultat des actions ?* ». Elle fondait sa réflexion sur l'échange et le débat entre élus et citoyens en insistant sur la qualité de l'information, pierre angulaire de la démocratie participative. Mais, elle précisait lors de ces rencontres que la décision reste du ressort unique des élus.

D'autres niveaux de démocratie participative ont été instaurés pour organiser voire obliger la discussion. Nous employons le terme *obliger* car auditionné par le groupe de travail initié par François de Rugy, président de l'Assemblée nationale, afin de rendre l'Assemblée nationale « *plus démocratique, plus efficace et plus moderne* »⁸¹⁸. Le parlementaire précise à cette occasion : « *Trop souvent le symbole de l'opacité, du secret et du règne de pratiques exceptionnelles [...]*

⁸¹⁵ Par exemple, les conseils de quartier peuvent muter en conseils municipaux décentralisés avec quelques membres choisis au sein des habitants et des associations. Aucune publicité des débats n'est requise et les conseils de quartier peuvent se tenir à huis clos, ce qui limite et encadre la participation des habitants.

⁸¹⁶ ARENDT H., « *Condition de l'homme moderne* », Calmann-Lévy, Pocket, p. 269.

⁸¹⁷ Députée UMP de la 2e circonscription des Alpes-Maritimes

⁸¹⁸ De RUGY F., discours du candidat au perchoir, veut une Assemblée "plus démocratique, plus moderne", déclaration AFP, le 26 juin 2017

l'Assemblée gagnerait enfin à être plus moderne »⁸¹⁹. Il plaide aussi pour aller « *à la rencontre des citoyens, au travers de conférences parlementaires de territoires* » et souhaite que « *s'instaure, entre majorité et opposition, une atmosphère de travail constructive* »⁸²⁰. Cet aveu de faiblesse de la part du candidat au perchoir de l'Assemblée est particulièrement manifeste pour une démocratie plus participative au sein de l'institution et en direction des citoyens. Il s'agit d'une nouveauté dans le raisonnement concret d'un élu politique à ce haut niveau de responsabilité.

La décentralisation a réduit le rôle du maire et paradoxalement la démocratie participative a permis de réduire la colère citoyenne lorsqu'elle est convenablement conduite. C'est l'objet du paragraphe ci-après.

Paragraphe 2 : Contenir la colère

Loïc Blondiaux a estimé qu'il était grand temps d'agir soulignant que « *La critique des élus est triple : trahison, impuissance, distance* »⁸²¹ avant de pointer un autre phénomène : « *la remise en cause dans certaines fractions de la population, en particulier chez les jeunes, du principe même de la représentation au sens de délégation. Il y a une forme d'allergie à la représentation. L'idée que quelqu'un puisse décider au nom des citoyens est de moins en moins bien supportée. Nous le voyons bien dans les mouvements d'occupation des places qui mettent en avant une exigence d'horizontalité et d'inclusion* »⁸²². Une question essentielle est sous-jacente ; celle de son financement qui fait encore de la démocratie participative une chimère.

Une question demeure : pourquoi ce moyen participatif de faire de la politique présenterait un risque ? Il répond précisément à deux visions antinomiques avant une prise de décisions importantes : la vision clanique de ce que doit être le processus de délégation politique et la consultation citoyenne.

⁸¹⁹ Ibidem

⁸²⁰ Ibidem

⁸²¹ BOUNIOL B., « *Comment mieux faire participer les citoyens à la vie politique* », La Croix, 10 octobre 2017

⁸²² BLONDIAUX Loïc, auditionné par le groupe de travail « *La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne* » à l'Assemblée nationale, compte-rendu de la séance du 3 octobre 2017 sous la présidence de Cécile Untermaier, députée.

Dans ce mécanisme, le maire n'est plus la figure de ce représentant traditionnel maîtrisant tous les sujets, ayant une vision personnelle capable de l'imposer à ses représentés. Il passe du rôle de représentant-décideur au rôle de représentant-arbitre de choix qu'il ne maîtrise pas.

Politiquement, ce transfert du pouvoir de décision au citoyen, à l'exemple précis du budget participatif de Porto Alegre, relève des idéaux plutôt de gauche ou des rangs écologistes français. Or, l'exemple Cagnois démontre que ce management participatif est possible, à droite⁸²³, dans un contexte libéral alors que la culture de la délégation locale est plus ancrée à gauche.

Cependant, cette expérience ne répond pas à deux des reproches faits à la démocratie représentative : d'une part, elle ne représente pas mieux le panel sociologique des citoyens que la démocratie représentative et d'autre part elle ne laisse qu'une faible marge de décisions citoyenne avec un semblant de considération et d'intérêt non négligeable, qui donne un sentiment d'inflexion de la décision.

Plus exactement, la discussion collective oriente la place à la décision politique. Elle est un moyen d'expression et non d'action. Elle est un outil pour que le citoyen se fasse entendre au sein de cercles publics qui peuvent soit désamorcer le débat politique soit à contrario mobiliser contre les représentants. Elle requiert un réel savoir-faire pour les débatteurs et notamment hors période de campagne électorale mais dans le cadre global d'une discussion publique habituelle.

Dès lors, il semble utile de se demander pourquoi et comment institutionnaliser la démocratie participative ?

Nous constatons que la décentralisation, depuis son acte I, n'a pas rapproché dans les proportions quantifiables, les gouvernés des gouvernants. Ce bilan est confirmé par le Rapport Mauroy pour l'avenir de la décentralisation qui précise « *La proximité de la décision n'a pas entraîné la simplicité [...] Compte tenu de cette complexité, la décentralisation est davantage vécue comme la chose des élus que comme celle des citoyens. Méconnaissance, confusion et flou caractérisent les réponses dès lors que les enquêtes se font plus précises sur la répartition des pouvoirs entre*

⁸²³ Le département des Alpes-Maritimes est largement représentatif d'un électorat de droite.

les différents niveaux. La démocratie locale n'est pas toujours vécue comme suffisamment locale ni suffisamment démocratique »⁸²⁴. Le rapport remis au Premier ministre en 2000 débute sa deuxième partie consacrée à l'engagement des citoyens et la disponibilité des élus, en ces termes « *Toute la richesse de la décentralisation - rapprocher la décision du citoyen et en accroître la pertinence - mérite d'être repensée, à la lumière de 20 ans de pratiques...* »⁸²⁵.

Le Premier ministre de 1982 qui signe les lois de décentralisation est le même qui explique, dix-huit années plus tard, que la proximité n'a pas été au rendez-vous. C'est pourquoi, il préconise une nouvelle loi pour imposer une nouvelle étape. Il insiste en poursuivant « *de nouvelles formes de démocratie participative doivent être instituées. Celles-ci s'exercent de façon privilégiée au niveau de proximité en particulier par l'obligation pour les communes de plus de 20 000 habitants de créer des conseils de quartiers représentatifs* »⁸²⁶.

Concrètement, ce rapport donne naissance à la loi relative à la démocratie de proximité promulguée le 27 février 2002 qui prévoit notamment : la création de conseils de quartiers dans les communes de 20 000 habitants et plus (obligatoire au-delà de 80 000 habitants), la création en matière de services publics, dans les communes de 50 000 habitants et plus, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal et la démocratisation des mandats locaux en renforçant les droits des élus locaux ainsi qu'en améliorant les conditions d'exercice de leur mandat (en facilitant l'articulation avec l'activité professionnelle des élus par exemple).

Une institutionnalisation du débat qui, oblige de recourir à la contrainte, n'a cependant pas enrayé les processus de désaffection des citoyens envers les élus locaux mais qui s'est uniquement contentée d'en retarder les effets.

Nous constatons que la décentralisation née des lois de 1982 ne ressemble donc pas à ce qui était annoncé comme une démocratisation. Nous notons au moins deux raisons à ce constat :

⁸²⁴ Opt. Cité, p.18

⁸²⁵ Opt. Cité, p.507

⁸²⁶ Opt. Cité, p 507

- Le premier nous rappelle que la décentralisation n'a pas généré de mécanismes électoraux et démocratiques nouveaux. L'intégration du scrutin proportionnel partiel a été vécue, au fil du temps, comme un leurre pour le citoyen tant en termes de pouvoir que d'influence. Le seul transfert de compétences à des assemblées locales s'articule autour d'un unique transfert de pouvoirs aux élus investis de moyens supplémentaires pour asseoir leur mandat puis le pérenniser.
- Le second nous enseigne que la décentralisation s'est satisfaite d'une répartition des pouvoirs entre territoires, fruit d'un fait bureaucratique et non politique. Le débat se situe, depuis les années 1980, sur le sujet des compétences des différentes strates territoriales et donc le pouvoir de leurs élites plutôt que sur la place des citoyens.

Néanmoins, nous pouvons noter que la force de la volonté politique cagnoise a permis de démontrer que le moyen participatif fonctionne. Il doit être encadré par des codes de bonne conduite et par la transparence des dossiers proposés au débat. Une telle organisation permet de limiter la colère que certains sujets peuvent susciter. Sans privé de pouvoir l' élu, cette pratique a permis au citoyen de se sentir respecté et donc doté d'influence.

Mais, au sein de la démocratie locale captée par les intercommunalités, l'Europe a dissout la citoyenneté locale face aux désordres supranationaux. C'est la raison pour laquelle nous avons étayé notre thèse par le rôle que Bruxelles et non Strasbourg, la nuance est volontaire et primordiale, impose tant en termes de suprématie qu'en termes de privation.

Conclusion chapitre 1 :

La fracture entre le peuple et les élites politiques et leurs entourages s'est installée désormais au risque d'emprunter un langage populiste avec ses diverses déclinaisons. Jamais, les Français n'ont aussi peu voté. Jamais le populisme n'a autant caractérisé l'indifférence du citoyen envers le personnel politique qui ne répond plus aux réalités quotidiennes de « *la France d'en bas* ».

A la veille du premier tour des élections régionales, où un taux d'abstention de 60% est attendu, la presse quotidienne locale a rendu publiques des réactions de citoyens, l'une d'elles es révélatrice du climat « *ce n'est pas ma voix qui va changer quelque chose [...] C'est toujours les même. Des discours, des discours, et après il ne passe rien [...] Pour moi ils sont tous pareils* »⁸²⁷. Désabusés

⁸²⁷ Nice-Matin, édition du 17 juin 2021

les électeurs, ne se rendent pas aux urnes pour les élections confirmant ainsi une dépolitisation de la citoyenneté républicaine laquelle prend racine dans le flou du langage des clivages idéologiques sérieux qui entretient la confusion.

Cette crise de la démocratie semble donc être le produit d'un régime social inégalitaire qui paradoxalement épargnerait les élus, protégés dans leur système voire leur bulle. L'abstention est une variable à la fois constante dans l'espace-temps mais mouvante dans l'espace politique d'où la prise de possession d'un nouveau mode de démocratie avec la participation citoyenne : outil auquel peu ont cru, décontenancés par une transformation d'une conception relâchée du lien politique.

La décentralisation a voulu institutionnaliser un mécanisme initiateur d'une nouvelle ère politique plus ouverte et plus représentative y compris auprès des minorités. Elle a échoué en termes de participation aux scrutins politiques.

La décentralisation a donné naissance à un flot incessant de lois développant l'intercommunalité qui a éloigné, encore un peu plus, les citoyens des centres de décisions dont il ne sait plus où il se trouve. Ce mécanisme provoque des réactions en chaînes avec notamment la chute du militantisme et le désenchantement des électeurs. En parallèle, la constitution d'un noyau dur s'est protégée dans un entre-soi philanthrope.

Pour autant, la démocratie participative, s'est développée ordinairement et souvent malgré les élus. Ce qui fût considéré comme un contre-pouvoir s'est vu rattraper dans une série d'obligations réglementaires nouvelles d'information des citoyens pour tenter de mieux communiquer et de désamorcer leurs velléités. Yves Sintomer considère que « *l'institutionnalisation de la participation citoyenne à la décision publique est souvent présentée comme un moyen de ressourcer une démocratie en crise* »⁸²⁸.

La contestation de la démocratie représentative est ancienne. La critique n'est pas que française. En revanche, la désidéologisation qu'a opérée la décentralisation dans la même décennie que la

⁸²⁸ SINTOMER Y., « *Comment mieux prendre en compte la volonté des citoyens ?* », les Cahiers français, n°420-421, juin 2021

crise européenne qui valut à la France socialiste de s'adapter au moule de la mondialisation, s'est parachevé avec le traité de Maastricht

L'expérience de la ville de Cagnes-sur-Mer, initialement critiquée par ses pairs revendique un véritable partage de pouvoirs entre élus, forces vives communales, experts extérieurs et citoyens. Cela se ressent lors des scrutins municipaux tant dans le taux de participation que dans le succès électoral de l'équipe sortante. Participative, de proximité ou de quartier comme c'est ainsi que la qualifie les Allemands, la démocratie locale est centrée sur le micro-local donc dépolitisé dans ses débats au profit d'une conception plus pragmatique fondée sur le savoir d'usage des habitants au service des élus et des experts. Le philosophe John Dewey résume fort bien cette conception en ces termes « *C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...] une classe d'expert est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé* »⁸²⁹.

L'heure qui devait être celle des territoires en 1982, renouvelée en 2002, s'est appuyée sur l'idéologie managériale dont les impasses démontrent la constitution d'espaces locaux délibératifs nouveaux (livres blancs, conseils de quartiers, ateliers participatifs, e-démocratie, budgets participatifs qui démontrent une déterritorialisation des pratiques politiques locales.

Mais, l'Europe est venue s'introduire dans le processus décentralisateur ajoutant une strate supplémentaire souvent estimée comme impersonnelle provoquant une opacité additionnelle. Le citoyen éloigné des intercommunalités et encore plus de Bruxelles s'est senti dépossédé de son influence. C'est la raison pour laquelle nous entamons le chapitre suivant sur l'omnipotence de Bruxelles qui constitue un vrai et lourd problème car les faits sont désormais irréversibles depuis le traité de Maastricht renouvelé par celui de Lisbonne.

⁸²⁹ DEWEY J., « Le public et ses problèmes », Coll Folio Essais, Gallimard, Paris, 2010, p. 309-310

Chapitre 2 - L'omnipotence de Bruxelles

La France est un pays centralisé qui amène Jean-François Gravier à publier « *Paris et le désert français* »⁸³⁰. C'est un fait que la crise économique du milieu des années 1970 bouleverse et conduit à un rééquilibrage des pouvoirs et des institutions.

A- Une histoire politique

A l'occasion d'un colloque « *Décision et pouvoir dans la société française* »⁸³¹ en 1978, Jacques Attali déclare : « *A une sorte d'après-crise capitaliste, la décentralisation est une nécessité pour deux raisons. La première, c'est qu'il est préférable à tout système social qui gère une crise de faire partager au maximum la responsabilité de la crise à un grand nombre d'acteurs du débat social, plutôt que d'apparaître comme le point central. La deuxième, c'est que la société n'est pas en déséquilibre sur un marché unique, elle est en déséquilibre sur un grand nombre de marchés et que la bonne façon de gérer est de faire en sorte qu'on puisse avoir des lieux de gestion décentralisés qui permettent de mieux gérer et de mieux adapter la décision à l'information disponible. Ces deux nécessités font que le capitalisme occidental a aujourd'hui besoin d'un certain discours et d'une certaine légitimité de la décentralisation* »⁸³². Jacques Attali apporte une autre précision d'importance « *Mais au bout du compte, de quelle décentralisation s'agit-il là ? A mon sens, cette décentralisation est un leurre* »⁸³³.

Ces éléments donnent une grille de lecture des étapes de la décentralisation, version 1982, qui repose sur la volonté de l'Etat de se délester de certaines responsabilités au profit des collectivités territoriales et d'une redistribution des pouvoirs en faveur des élus présentée dans le « *sacre de notables* » analysée par les chercheurs de Sciences Po. Cette décentralisation de discipline socialiste est une décentralisation que nous pouvons intituler de petits pouvoirs qui sanctuarise une centralisation des capacités sur les exécutifs locaux en contradiction avec les propos du Président de la République tenu au Conseil des ministres, le 15 juillet 1981 « *La France a eu besoin d'un*

⁸³⁰ GRAVIER J-F., « *Paris et le désert français* », Flammarion, 1972

⁸³¹ *Décision et pouvoir dans la société française* : Colloque, Paris, Université de Dauphine, 1 et 2 décembre 1978, FeniXX, 1979.

⁸³² Opt. Cit. P.511

⁸³³ Opt. Cit. P.511

pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Cette dualité entre force et faiblesse ou entre décentralisation et avenir européen sera en quelque sorte fatale pour le citoyen dépossédé progressivement de son influence mais également de ses pouvoirs démocratiques. La décentralisation n'a rien modifié au système électoral si ce n'est que l'instauration du scrutin proportionnel. L'Europe a été conçue par les élites qui ont imposé le référendum. François Mitterrand a, par le détour de l'Europe cherché, en quelque sorte, une issue à la fin du socialisme. De la même manière, Jacques Chirac s'efforce à une acceptabilité de l'Europe afin de rassurer l'électorat centriste. Il s'agit pour le premier d'une manipulation tacticienne tant le décalage avec ses engagements est à l'opposé de son parcours et d'une stratégie politique électorale pour le second. Ces postures se développent sans la compréhension et encore moins l'adhésion des citoyens.

Pour aborder ce chapitre, nous devons développer un court rappel de ce qui cultive, quarante années plus tard, un rejet démocratique. Dans cette perspective, il convient de préciser plusieurs phases avec, en premier lieu, la création de la monnaie européenne qui est avant tout un projet français. Georges Pompidou lance, en 1969, l'idée au sommet de La Haye que consolide ensuite Valéry Giscard d'Estaing. François Mitterrand, quant à lui, termine le processus avec Jacques Delors, parfois même contre l'avis des Allemands très attachés au mark.

D'ailleurs en 2019, Ashoda Mody⁸³⁴, ancien du FMI et de la Banque Mondiale donne son explication sur la dérive de l'euro en raison de l'inconscience des dirigeants français qui placèrent leurs ambitions politiques sans être conscients des conséquences économiques. Il est, en ce sens suivi par le prix Nobel George Akerlof. Il oppose « *la raison* » des politiques franco-allemandes aux dégâts que provoquerait la monnaie européenne envers les pays de la zone euro. Du mandat exclusif de stabilité des prix de la BCE, à la règles arbitraires budgétaire des 3%, il considère que la France suivie par l'Allemagne d'abord puis par les autres pays européens ensuite, a bâti un monde parallèle qu'il qualifie de « *bulle cognitive* » reposant sur des règles dénuées de sens

⁸³⁴ MODY A, « *Eurotragedy, A drama in nine acts* », Oxford University Press, 2018

économique. Selon lui « *l'euro a inversé les immenses bienfaits issus des origines des premiers pas de la construction européenne* »⁸³⁵.

La puissance de l'administration bruxelloise est fortement prépondérante. L'exemple de l'organisation du marché intérieur de l'Europe décidée par la Commission oblige les Etats membres à ouvrir tous leurs marchés publics alors même que le « *Buy European Act* » souhaité par le Président Nicolas Sarkozy n'a pas été accepté par la même Commission européenne car jugé trop protectionniste. La pouvoir de décision est donc bien du côté de la commission et non des eurodéputés, chefs d'Etat et de gouvernement. Cette attitude bruxelloise des technocrates a conduit la fondation Robert Schuman à évoquer une « *omerta sur la réciprocité* »⁸³⁶.

Jusqu'en 1992, la Constitution française ne laisse aucune place à l'Europe. C'est avec la révision constitutionnelle du 25 juin 1992⁸³⁷ que la Constitution française s'europanise. Cette loi votée durant le deuxième septennat du Président François Mitterrand fait suite au traité de Maastricht signé le 7 février 1992 après un référendum obtenu de justesse avec 51,04% en septembre de la même année. Toutefois, il est essentiel de rappeler que ce traité est le résultat d'une démarche engagée avec l'Acte unique européen essentiellement préparé par l'ancien ministre socialiste de l'économie et des finances du Président Mitterrand, Jacques Delors. De même, il faut préciser que le collaborateur de Jacques Delors est Pascal Lamy. Il fût son directeur de cabinet après avoir été membre du cabinet du Premier Ministre Pierre Mauroy. Il fût le fidèle négociateur de l'Union Européenne puis commissaire européen au Commerce, élu en 2005 puis réélu en 2009, directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Membre du Parti Socialiste depuis 1969, il connaît parfaitement les méfaits de la mondialisation sans assurer le minimum de protection aux citoyens. Ce haut personnage de l'administration européenne concède, d'ailleurs, en 2018 que « *C'est l'exploitation électorale, mal anticipée, des malheurs que l'on peut imputer à la*

⁸³⁵ Atlantico, « *La tragédie de l'euro ou l'incroyable bulle cognitive dans laquelle l'Europe s'est enfermée* », interview exclusive de Ashoka Mody, auteur du livre économique de l'année 2018 aux Etats-Unis, <https://www.atlantico.fr/article/decryptage/-la-tragedie-de-l-euro-ou-l-incroyable-bulle-cognitive-dans-laquelle-l-europe-s-est-enfermee--interview-exclusive-de-ashoka-mody-auteur-du-livre-economique-de-l-annee-2018-aux-etats-unis>

⁸³⁶ LIGNIERES P., « *We are not naïve free traders* », in Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2018, éditions Marie B., coll. « Lignes de repères », 2018

⁸³⁷ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* »

globalisation, des coûts qu'elle engendre selon un modèle ricardo-schumpeterien bien connu : la réallocation des facteurs de production provoquée par le changement des conditions de la concurrence fait des gagnants (nombreux et silencieux) et des perdants (moins nombreux mais qui expriment légitimement, et fortement, leur douleur). Là où les systèmes de réduction de l'insécurité sociale sont médiocres, et d'abord aux Etats Unis, la colère prend le dessus. C'est une grande part du filon populiste, classiquement associé à la xénophobie et au protectionnisme »⁸³⁸.

Voilà une lecture politique claire de l'omnipotence de Bruxelles qui explique le désengagement des électeurs aux vues des institutions européennes qui imposent aux Etats membres une mondialisation conceptualisée par le trigone : impôts, dette et dépenses publiques ?

B- Une histoire institutionnelle

L'Acte unique européen considéré comme l'acte majeur dans la construction européenne, ne comporte aucune ligne sur la vie démocratique des pays européens, en termes électifs notamment. Il est totalement consacré à la libre circulation des capitaux, des biens, des marchandises, des services, des prestations et des personnes. Il est résolument tourné vers la mondialisation⁸³⁹.

Le Conseil constitutionnel avait freiné cette perspective, dans une décision du 9 avril 1992, estimant après cinquante-deux considérants que « *L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi, le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* »⁸⁴⁰.

⁸³⁸ LAMY P., président émérite de l'Institut Jacques Delors, *Les Echos*, le 6 juillet 2018

⁸³⁹ La constitution modifiée mentionne, alors, dans son article 5, un nouveau titre XIV ainsi rédigé : « *Titre XIV : des communautés européennes et de l'Union européenne* ». Il insère cinq alinéas à l'article 88 ainsi libellés :
« *Art. 88-1. - La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.*

Art. 88-2. - Sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.

Art. 88-3. - Sous réserve de réciprocité et selon les modalités vues par le Traité sur l'Union européennes signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article »

⁸⁴⁰ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992

Quant à l'article 88-4, il a été modifié spécifiquement en vue de la ratification du traité d'Amsterdam en 1999. Il stipule, dans sa version en vigueur depuis 2009 : « *Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.*

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes »⁸⁴¹.

La capacité d'influence du parlement selon l'article 88-4 ne semble pas donner de pouvoirs réels aux assemblées soumises à un agenda fixé par le gouvernement pour des débats législatifs complexes qui n'intéressent que les pro-européens du sénat et de l'assemblée.

Depuis 1992, la constitution a été modifiée à cinq reprises et comprend, à ce jour, sept articles sur la thématique européenne. C'est, cependant, l'année 2004 qui signe « *une rupture fondamentale avec cet état du droit du fait de transformations qui touchent tant à la construction européenne qu'à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'année 2004 est, indiscutablement, un tournant de la construction européenne en ce qu'elle voit la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe dont la rédaction, entamée en février 2002 dans le cadre de la Convention pour l'avenir de l'Europe, s'est poursuivie au sein de la Conférence intergouvernementale d'octobre 2003 à juin 2004* »⁸⁴². Constitution qui n'a pas abouti en ces termes comme nous le verrons plus tard.

Remarquons que l'article 54 préserve la primauté de la Constitution française dans l'ordre juridique interne et si « *un engagement international comporte une clause contraire à la*

⁸⁴¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1)

⁸⁴² LEVADE A., « *Constitution et Europe ou le juge constitutionnel au cœur des rapports de système* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 18 (Dossier : Constitution et Europe) - juillet 2005

Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution »⁸⁴³.

C- La percée du localisme

Aujourd'hui, l'ensemble des partis politiques est converti à la décentralisation y compris le Rassemblement National devenu défenseur du localisme depuis les élections européennes de 2019. D'ailleurs, le parti qui prône le local, partenaire du RN, sera officialisé en 2020 comme un parti politique dénommé très simplement « Le parti localiste », par deux proches du RN Hervé Juvin et Andrea Kotarac, lequel est issu de la France Insoumise qui déclarent tous deux, lors de sa création du parti « *C'est parce qu'on est fier de la petite patrie* », c'est-à-dire le village ou la région, « *qu'on peut défendre la grande patrie* »⁸⁴⁴. L'Eurodéputé Hervé Juvin, RN, plaide pour un programme très conservateur car l'écologie semble, à ses yeux, plus proche du monde de l'enracinement et de la tradition que du dogme de la globalisation. Leur objectif annoncé est de redonner du pouvoir aux Français grâce à la décentralisation en mettant l'accent sur les territoires et l'écologie. Or, l'Europe n'est-elle pas un lieu de protection de la décentralisation avec l'Europe des régions ?

En revanche, il faut garder en mémoire que les lois de décentralisation de 1982 naissent à un moment où le capitalisme se restructure avec la construction européenne qui s'échelonne depuis le traité de Rome en 1957 jusqu'au tournant ultralibéral des années 1980 qui aboutit à l'Union européenne de 1992 avec le traité de Maastricht puis à la monnaie européenne au 1^{er} janvier 1999.

La décentralisation née avec ce long processus européen n'a pourtant jamais autant éloigné les citoyens des prises de décisions des élus tant l'abstention est élevée et l'idéologie anti-européenne imbibe progressivement dans le débat. Les institutions européennes sont perçues comme un risque pour la France qui trouve sa genèse avec la décentralisation alors que la proximité et le local sont dans tous les projets, toutes les revendications politiques quel que soit la tendance de l'échiquier politique malgré l'Europe des régions.

De plus, le bilan de quarante années des processus décentralisateurs et européens parallèles semble intéresser uniquement la classe politique laissant aux citoyens une place insatisfaite. N'oublions pas trop précipitamment le mouvement social des « *Gilets jaunes* » qui, a démontré à quel point la

⁸⁴³ Art. 54 de la constitution française

⁸⁴⁴ Le Monde avec l'AFP, 16 décembre 2020

revendication de démocratie reste forte mais de toutes les formes de démocraties appliquées (représentative, participative, délibérative directe) aucune ne trouve sa vraie place !

L'Europe, puis la mondialisation semblent ainsi avoir généré un processus de déterritorialisation qui explique, en partie, l'organisation politique du « *localisme* », c'est-à-dire, du territoire et de la proximité. Il n'est pas le moindre des paradoxes que de réunir l'ensemble de l'échiquier politique en faveur de la décentralisation sur les fondements d'un désengagement simultané de l'État. La dérégulation à travers les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités concomitamment au poids croissant de l'Europe n'ont pas rapproché les élus des citoyens mais ont, en revanche, entretenu cette scission démocratique au profit d'une proximité administrative et non pas de nature politique.

La mise en œuvre des politiques publiques européennes implique une technicité, y compris au niveau local, qui conforte l'expert dans une position essentielle qui affaiblit d'autant la participation citoyenne : *« se sont ajoutés les effets de la mondialisation. La gauche "éduquée" acceptait, au nom des valeurs d'ouverture, la perte de contrôle des Etats sur les flux marchands, financiers et humains, les ouvriers et les employés subissant crises financières chômage et délocalisations, ont perçu les frontières de l'Etat national ou le repli sur sa communauté nationale, ethnique, religieuses, culturelle, comme un dernier rempart [...] Alors que dans les démocraties occidentales, la gauche social-démocrate a délaissé le thème de la redistribution au profit de l'émancipation des minorités, la droite nationaliste s'est engouffrée dans la demande de sécurité. Le vote populaire ne retrouvera le chemin de la gauche que si la redistribution et l'éducation redeviennent les horizons de l'émancipation »*⁸⁴⁵.

De même, la volonté de chercher l'instauration d'une citoyenneté de l'Union démontre que la légitimité de l'Union est mise en cause depuis des décennies. Il est nécessaire de rappeler que dans sa décision du 9 avril 1992, le Conseil Constitutionnel, insiste sur l'article B du traité sur l'Union européenne précisant l'objectif de l'Union *« de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union »*⁸⁴⁶. De

⁸⁴⁵

https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/21/heurs-et-malheurs-de-la-gauche-eduquee_5439097_3234.html [consulté le 15 mars 2020]

⁸⁴⁶ Décision n°92-308 DC, 9 avril 1992, publiée au Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354, Recueil, p. 55

même, le conseil souligne l'article 8 de ce dernier traité stipulant qu'il est « *institué une citoyenneté de l'Union* »⁸⁴⁷. Pour autant, l'Europe souffre toujours d'une vraie légitimité démocratique.

Depuis le traité de Maastricht de février 1992, l'Europe conduit l'Etat à se dessaisir souverainement selon le principe de subsidiarité. Or, depuis des décennies, la perception qu'ont les citoyens français de l'Union s'est dégradée à la lecture des scrutins européens. Certes, ils ne comprennent pas car, ils ne connaissent pas les décisions prises par l'Union. De ce fait, l'Union manque, de lisibilité.

Electoralement, le très faible taux de participation aux élections européennes en est le signe permanent. Ce sont les institutions supranationales comme la commission européenne, par exemple, qui apparaissent comme décisionnaires et non le parlement alors qu'elles ne bénéficient pas de l'onction démocratique à la différence des eurodéputés. Suite à un traité, les Etats ont décidé de limiter leur souveraineté. Reste que la représentativité des institutions et leurs modes de gouvernance laissent à désirer sur le plan démocratique. Nous retrouvons, là encore, cette « épistocratie », c'est-à-dire ce pouvoir des sachants et des experts. Cette spécificité annihile encore un peu plus les idéologies puisqu'il n'y a pas d'alternative autre que celle scientifiquement admise.

L'Union Européenne a centré son action sur le libre-échange considérant ainsi le citoyen comme un consommateur sans donner sens à l'aspect démocratique qui aurait été capable de légitimer son action. Encore récemment, le parti fédéraliste européen a estimé que « *Le moment est venu de repartir de la base et de faire confiance aux élus de terrain, qui sont proches des gens et des réalités. Mettre en place une vraie décentralisation qui libère les territoires. Les maires, les élus des régions sont les plus à même de redonner du sens à la politique pour la sortir des « slogans réducteurs » qui déforment les réalités et exacerbent les tensions [...] Les collectivités locales, aujourd'hui dépendantes du bon vouloir de l'État et de ses subventions, doivent avoir une réelle autonomie de décision et de fonctionnement* »⁸⁴⁸.

⁸⁴⁷ Ibidem

⁸⁴⁸ <https://abp.bzh/une-france-decentralisee-dans-une-europe-politique-46742>

Le parti fédéraliste européen oppose cette nécessité d'une déclinaison à partir des élus de terrain au plus proche des gens et non pas à la faveur d'une mondialisation dépréciant « *les identités qui ont fait la France* »⁸⁴⁹ en raison des normes techniques.

Aussi, nous proposons dans le paragraphe qui suit une analyse de la puissance de l'Europe par la réalité des collectivités territoriales et ses répercussions en termes démocratiques. Nous abordons ce sujet sans méconnaître la sphère nationale primordiale car elle est largement imbriquée dans les décisions du Conseil européen de Strasbourg et celles de la Commission européenne de Bruxelles.

Section 1 : L'union européenne, une domination de type wébérien

La décentralisation de 1982 voulait être un facteur de renforcement de la démocratie de proximité. Elle s'est, très rapidement, fondue dans l'Europe du lobbying des collectivités qui génère un double processus : d'abord, celui de l'eupéanisation des collectivités territoriales puis, celui de la régionalisation des politiques communautaires. La décentralisation de 1982 est donc, en ce sens, plus bureaucratique et notabiliaire que démocratique polarisant le pouvoir politique sur des exécutifs personnalisés. Alors que François Mitterrand, chef de l'opposition écrivait en 1977 « *Quand l'Europe ouvre la bouche, c'est pour bâiller* »⁸⁵⁰, c'est le même François Mitterrand qui, élu Président de la République, décide en mars 1983, le maintien du franc dans le système monétaire européen.

Ce pari aussi inattendu que réaliste est sacralisé par cette formule présidentielle « *La France est notre patrie, l'Europe est notre avenir* »⁸⁵¹ interprétée par Jean-Pierre Chevènement avec cette réplique « *La France est notre passé, l'Europe sera notre patrie* »⁸⁵². Ce dernier n'ayant eu de cesse de dénoncer la technocratie de Bruxelles qui a déplacé le centre du pouvoir du national à l'eupéen.

⁸⁴⁹ Opt. Cit.P.519

⁸⁵⁰ MITTERRAND F., L'Unité, hebdomadaire du parti socialiste

⁸⁵¹ MITTERRAND F., « *Lettre à tous les Français* », 8 avril 1988

⁸⁵² CHEVENEMENT J-P., « *La France est-elle finie ?* », Fayard, 2011

C'est durant cette même période, que l'incompréhension (voire désillusion) populaire est contemporaine de l'apparition du Front National dans le paysage politique. Nous pourrions y voir une relation de cause à effet. Depuis les élections européennes de 1984, le Front National s'est établi durablement sur la scène nationale où il réalise 10,95 % des voix et 21,39 % dans les Alpes-Maritimes. Dans ce département, la liste UDF-RPR conduite par Simone Veil sur laquelle figure en vingt-troisième position Anne-Marie Dupuy, maire de Cannes réalise un nombre de voix bien inférieur à la moyenne nationale. Le territoire azuréen profite donc à l'extrême droite : les tendances sociologiques que nous avons citées précédemment l'expliquent pour partie.

La profession de foi de la liste du Front d'Opposition Nationale pour l'Europe des patries conduite par Jean-Marie Le Pen dénonce ce qu'Arendt Lijphart considère comme un « *modèle de la démocratie de consensus* »⁸⁵³. En effet, il est écrit dans la profession de foi de cette liste pour les élections européennes de 1984 « *n'oubliez-jamais que c'est l'ancienne majorité UDF-RPR qui, en conduisant pendant vingt-trois ans une politique de gauche avec les voix des électeurs de droite a permis ce désastre* »⁸⁵⁴.

Le lendemain du scrutin européen Jean-Marie Le Pen déclare « *Il se trouve que j'ai été décrit comme l'immonde, n'est-ce pas ?, comme la bête, comme le diable, déclare-t-il le soir des résultats à la télévision. Eh bien, il se trouve que les Français (...) ne pensent pas du tout comme les journalistes ni comme les observateurs politiques. Ils pensent que les libertés sont menacées, non pas par M. Le Pen, mais par le communisme. Ils pensent que l'immigration, que le chômage, que l'insécurité sont des problèmes réels et que Le Pen dit tout haut ce que tout le monde pense tout bas* »⁸⁵⁵.

Nous observons déjà en 1984, que les responsables politiques de droite cherchent comment ne pas froisser leur électorat avançant « *leur sens des responsabilités et leur refus du laxisme* » pour décliner la demande de leur propre opinion publique. En langage wébérien, cette stratégie

⁸⁵³ LIJPHART A., « *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty* », Six Countries New Haven/London, Yale University Press. (1999)

⁸⁵⁴ Profession de foi, de la Liste du Front d'Opposition Nationale pour l'Europe des patries conduite par Jean-Marie Le Pen, scrutin du 17 juin 1984

⁸⁵⁵ <https://alainlamassoure.eu/?p=9505>

s'apparente à une véritable « irresponsabilité ». De même, la gauche rejette la doctrine de la relance budgétaire qui trouve ses fondements dans le combat contre l'injustice sociale.

A- La domination bureaucratique

Max Weber écrivait « *Le partisan de l'éthique de conviction ne se sentira "responsable" que de la nécessité de veiller sur la flamme de la pure doctrine afin qu'elle ne s'éteigne pas, par exemple sur la flamme qui anime la protestation contre l'injustice sociale* »⁸⁵⁶. Les élections européennes de 1984 furent un avertissement à la droite conservatrice et à la gauche socialiste.

De Max Weber, plutôt conservateur et libéral, nous retenons quelques grandes structures de domination et de gouvernement comme les dominations bureaucratique, patrimoniale, féodale, charismatique et théocratique. Les deux dominations au sujet desquelles l'organisation de l'Europe est concernée sont les dominations bureaucratique et charismatique. La première est liée au libéralisme économique et à la démocratie, la seconde nous conduit au pouvoir de l'image, de l'emprise du numérique et des réseaux sociaux qui sont les émergences d'un mouvement antipolitique comme l'Italie l'a connu avec le Mouvement 5 étoiles et l'apparition concomitante de l'Homme providentiel. Max Weber explique la domination bureaucratique par une carence éthique de l'administration. Il écrit « *Si l'appareil bureaucratique cesse de fonctionner ou si son fonctionnement est entravé par la force, il en résulte un chaos que les dominés peuvent difficilement maîtriser en improvisant un ersatz de démocratie issu de leurs rangs* »⁸⁵⁷.

Le même constat se pose, d'ailleurs, pour la représentation des communes au sein des intercommunalités qui ressemble à celui de l'Etat français dans l'Europe.

Des similitudes avec les instances de décisions peuvent-elles, pour autant, être établies ?

Il apparaît que le poids significatif de la commission européenne eu égard au poids de la technocratie française, dont le rôle est rappelé dans cette seconde partie, trouve une similitude de conduite.

⁸⁵⁶ WEBER M., « *Le savant et le politique* », Presse électronique de France, 2013

⁸⁵⁷ WEBER M., « *La Domination* », traduction d'Isabelle Kalinowski, introduction d'Yves Sintomer, Paris, La Découverte, Politique et sociétés, 2013. p101.

La confusion des pouvoirs dans les différentes collectivités territoriales françaises trouve son corolaire avec l'architecture institutionnelle de l'Union. La Commission, image du pouvoir exécutif, est également dotée de pouvoirs législatifs et même judiciaires. L'exemple de l'ultimatum de la Commission européenne, en mai 2020, à l'encontre de l'Allemagne est une illustration de pratiques qui suscitent la méfiance vis à vis des dispositifs européens. La Cour Européenne a, en effet, menacé l'Allemagne d'une procédure d'infraction en raison de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande qui désapprouve la politique d'aide de la Banque centrale européenne (BCE) à la zone euro et conteste un jugement de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant l'action de l'institut monétaire.

Elle a rappelé publiquement qu'elle est « *seule compétente* » pour décider si un acte d'une institution de l'UE est ou n'est pas contraire au droit européen précisant « *Des divergences entre les juridictions des Etats membres quant à la validité de tels actes seraient susceptibles de compromettre l'unité de l'ordre juridique de l'Union et de porter atteinte à la sécurité juridique* »⁸⁵⁸. L'ancien ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble alors Président du Bundestag a réagi avec des propos qui expriment à la fois une sagesse diplomatique mais également un vrai sentiment d'inquiétude « *Les institutions indépendantes, qui ne sont pas contrôlées ni légitimées sur le plan démocratique, doivent agir dans le strict cadre de leur mandat et ne pas essayer d'étendre leurs prérogatives. De ce point de vue, le jugement de la Cour constitutionnelle est difficilement contestable* »⁸⁵⁹.

De même, le Conseil de l'Union européenne composé des ministres des États membres dispose, lui aussi, d'un pouvoir législatif en adoptant les directives. Aussi, ce mélange des responsabilités est une source certaine de confusion voire d'opacité qui donne la perception d'un entre-soi au profit de l'élite politique européenne au même titre que l'entre-soi des élites politiques françaises. La similitude avec le millefeuille administratif ressort de cette même confusion. Certes, le traité de Lisbonne a amélioré la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil mais de manière très limitée donnant au Parlement européen la possibilité de bloquer une directive en

⁸⁵⁸ Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 58/20Luxembourg, le 8 mai 2020

⁸⁵⁹ Déclaration de M. Wolfgang Schäuble dans le journal la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), vendredi 8 mai 2020.

cas de désaccord avec le Conseil ou encore en censurant la commission. Néanmoins, il ne peut être nié qu'il s'agit d'une avancée démocratique.

Cette conception institutionnelle est résumée dans cette phrase d'Alain-Gérard Slama « *L'État a construit la France en créant la nation, ce qui rend notre pays plus vulnérable à la mondialisation que ceux façonnés par un peuple ayant cherché son État. Les citoyens ont le sentiment que l'État a perdu de son pouvoir au profit de l'Union européenne et des enceintes où se rencontrent les pays les plus avancés économiquement comme le G7 et le G20. Pourtant, il subsiste un champ immense d'action pour les responsables politiques à l'intérieur de chaque nation* »⁸⁶⁰.

L'Europe est une nébuleuse lointaine et ce que le citoyen a perdu en pouvoir national, il n'a pas le sentiment de le retrouver dans le pouvoir européen trop abstrait malgré l'élection des députés au parlement européen depuis 1979. Le choix de l'élection aurait pu être un des éléments qui régénère la démocratie européenne d'autant que les oscillations entre le scrutin national et de circonscription riment avec l'entre-soi politicien, il n'en a rien été.

En avril 1988, le Président de la Commission européenne, Jacques Delors déclarait : « *L'Europe, ce sera en 1992, 80% de la législation économique, financière et fiscale qui sera d'origine européenne* »⁸⁶¹. Il est aisé pour le candidat tête de liste du Rassemblement National en 2019, de reprendre ce qui, vingt-sept années auparavant, était énoncé comme une affirmation. Inutile de chercher pourquoi ce parti continue de réaliser ses scores les plus élevés depuis plus de 30 ans aux élections européennes ! Un trait commun aux mouvements populistes européens devrait inviter à réfléchir aux signaux d'une crise européenne politique, morale, économique et sociale.

Accusée de dessaisir les États de leur identité, de décider à la place des citoyens par l'intermédiaire des technocrates et parfois des élus, l'Union forme, aux côtés de ses élites, une cible récurrente du discours de mouvements contestataires lesquels n'ont pour réponse des institutions de l'Union que des principes trop aveugles perçus comme angéliques, méprisants voire complices. C'est le choix

⁸⁶⁰ SLAMA A-G., « *Refaire la Démocratie* », Assemblée nationale Rapport n°3100, réunion sur le thème : « *Une crise de la République ?* », le vendredi 19 décembre 2014.

⁸⁶¹ DELORS J., 1988, « Le Club de l'Europe », RTBF, 14 avril 1988

des Etats tels qu'approuvé par referendum pour le France. L'Union Européenne semble être une institution à produire du droit normatif voire constitutionnel.

B- La monnaie unique

La création de l'euro, avec une Banque Centrale Européenne s'est faite hors de tout contrôle politique et démocratique. De ce fait, le débat démocratique est d'une absence pesante puisqu'il s'agit d'appliquer des normes inscrites dans les traités comme, par exemple, le 3 % maximum du Produit Intérieur Brut pour le déficit public ou le 60 % du PIB pour la dette publique : deux règles arbitraires dont les fondements économiques restent à démontrer.

D'une certaine manière, nous pouvons considérer que l'Union accomplit cette utopie d'inspiration Saint-Simonienne selon laquelle l'administration des choses remplace le gouvernement des hommes et ouvre le pouvoir aux experts. C'est ainsi que la politique et la démocratie apparaissent être négligées au profit de personnalités extérieures ou de technocrates influents et souvent décideurs.

Concernant l'Euro, l'étude du Centre de Politique Européenne intitulée « *20 ans d'euro : perdants et gagnants, une enquête empirique* » publiée en février 2019 explique que l'Euro aurait eu des effets plutôt négatifs à l'échelle mondiale et cite les deux pays les plus affectés par l'instauration de cette monnaie : la France et l'Italie. Chacun a respectivement perdu 3591 et 4325 milliards d'euros en 20 ans, soit 55.996 euros par Français et 73.605 euros par Italien. Les Français seraient des victimes d'un crédo libéral de la Commission européenne face à une inadaptation de la France à la monnaie unique en raison de la précipitation de la gouvernance socialiste. L'euro n'a peut-être pas rempli toutes les promesses en faveur des budgets étatiques.

C- L'européanisation

Eu égard au rôle constitutionnel du Parlement français, bien régulé dans la V République, il est utile de renseigner cette idée d'une européanisation croissante même si aujourd'hui, il existe encore peu de données scientifiques qui permettent de quantifier ce que certain identifie comme une « pénalité ». Toutefois, nous notons que « *De 1986 jusque fin 2006, 245 lois sur 1848 (13%) ont été européanisées en France. Au-delà de la variation annuelle, on peut voir une augmentation de l'européanisation depuis 1986. Depuis 1990, la moyenne de lois européanisées par an*

dépassait toujours les 10%, la seule exception étant 2002. De moins de 3% en 1986, la proportion du nombre total de lois transposant la législation UE atteint les 13,3% en 2006. En outre, en 21 ans, il n'y a pas eu de diminution claire de la tendance globale d'eupéanisation »⁸⁶².

Comme le souligne Dani Rodrik, en 2017, dans une publication qui met en contradiction les politiques économiques et financières de l'Europe avec les intérêts nationaux au profit du discours populiste en écrivant « *Au sein des élites, beaucoup s'étonnent de voir les catégories défavorisées et la classe ouvrière voter pour quelqu'un comme Trump. Bien entendu, les politiques économiques professées par Hillary Clinton leur auraient été plus favorables. Pour tenter d'expliquer ce vote, ils invoquent l'ignorance, l'irrationalité ou le racisme de ces électeurs. Mais l'explication est tout autre, pleinement rationnelle et en phase avec les intérêts particuliers. À mesure que les dirigeants des partis dominants perdent en crédibilité, il est naturel que les électeurs se lassent des promesses qu'ils formulent, et qu'ils se laissent séduire par des candidats de l'antisystème, dont ils peuvent raisonnablement attendre un changement par rapport aux politiques habituelles. En langage d'économiste, les acteurs politiques centristes ont un problème d'asymétrie d'information. Ils se prétendent réformistes, mais pourquoi les électeurs devraient-ils croire des politiciens qui ne semblent pas différents des acteurs politiques précédents, qui leur ont survendu les bienfaits de la mondialisation, et ont balayé leurs plaintes d'un revers de la main ?* »⁸⁶³.

Cette diversion aux Etats-Unis d'Amérique n'est pas un dérivatif superflu mais au contraire a toute sa place dans cette thèse, au regard de la démocratie de proximité en France, car elle est au cœur de l'analyse de la crédibilité donc de la légitimité du Politique quel que soit le niveau.

Les rapports entre Paris et Bruxelles ne sont pas assez lisibles. Leurs ambiguïtés résident dans le fait que le droit veut que le Conseil européen possède le pouvoir normatif alors qu'en réalité, nous constatons que la Commission européenne exerce cette faculté au détriment du parlement

⁸⁶² BROUARDS S., COSTA O., KERROUCHE E., « *Les lois françaises sont-elles écrites à Bruxelles ? L'eupéanisation limitée de l'activité législative en France et ses significations* », Revue de l'Union Européenne, n°561, septembre 2012.

⁸⁶³ RODRIK D., « *Economics Rules : The Rights and Wrongs of the Dismal Science* », professeur en économie politique internationale à la John F. Kennedy School of Government de l'Université d'Harvard publie une tribune intitulée « *Comment combattre les démagogues populistes* ». Traduction de l'anglais par Martin Morel.

européen. Cette confusion des lieux d'exercice du pouvoir et de représentation a toujours été un risque de délégitimassions de la décision politique.

Dans un discours prononcé le 7 février 2020, le Président de la République française précise « *Tout cela aujourd'hui suppose un aggiornamento de l'approche européenne, de ces approches économiques et budgétaires pour que chacun en tire les conséquences. Nous ne sommes plus dans le monde des années 90 ! Un temps pas si lointain où "l'Europe était devenue un gros marché, confortable, théâtre d'influence et de prédation à tout-va". Pour le président cette époque est une "funeste erreur " »⁸⁶⁴.*

D- Le citoyen privé d'influence

Ce qui fait la force des discours populistes et la faiblesse de l'Union caractérise la crise du politique, en Europe, aujourd'hui. Celle-ci se concrétise en deux points. Le premier incarne la perception d'une impuissance des institutions et de leurs acteurs politiques à répondre aux attentes des citoyens. Le second constate l'affaiblissement des marges de manœuvre des États membres qui participe d'une dépolitisation variée de l'action publique.

Cette obscurité tend à conforter le citoyen dans l'idée que ses votes n'ont pas d'influence sur la politique européenne. Ce débat est très ancien. Il n'a pourtant jamais trouvé une résolution politique dans une réforme des institutions européennes qui limite la centralisation bruxelloise ou qui régleme le quotidien des citoyens confrontés à une vraie lourdeur. Les dernières élections européennes de 2019 ont confirmé un mouvement sourd de contestations à l'égard de cette Europe qui réveille les égoïsmes des concitoyens.

Cette contestation a toujours pour acteurs passifs la montée des extrêmes et l'abstentionnisme élevé. Aux élections européennes de 2019, l'abstention est de 50,16 % dans le département des Alpes-Maritimes et le Rassemblement National obtient 29,81 % des suffrages exprimés. La passivité initiale dans la gestion de la crise du covid-19 témoigne, une fois encore, de son incapacité à réagir rapidement de manière concertée et ordonnée. A ce sujet, nous notons qu'elle n'a pas su s'imposer comme un interlocuteur sérieux avec les États-Unis, la Chine ou la Russie,

⁸⁶⁴ Macron M., Président de la République, Déclaration sur la stratégie de défense et de dissuasion, à Paris le 7 février 2020.

vivant dans un horsolisme confortable y compris face aux entreprises privées les plus puissantes du monde, les Gafa car les Etats ont souhaité garder la main.

Au vu de cet inventaire, nous développons dans le paragraphe suivant comment l'Etat a agencé son éloignement des citoyens. Nous analyserons comment la décision de s'engager dans la construction européenne perturbe la relation établie entre le citoyen et l'Etat français.

Section 2 : L'Etat s'éloigne des citoyens

Le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les régions et les départements (articles 3 et 9), a été abrogé en 2010 et remplacé par un nouveau texte.

Il précise en son article 2 « *Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 11-1. L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée. Le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat. A cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région. Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département* »⁸⁶⁵.

La lourdeur des relations entre les élus locaux et l'Union européenne pour la mise en œuvre des politiques locales complexifie le quotidien. A cet égard, nous notons dans notre recherche le témoignage du Maire de Cannes qui fait part de son expérience : « *Les relations avec l'UE ne sont pas simples, mais elles présentent un réel intérêt. Par exemple, Cannes est l'une des communes de France métropolitaine les plus exposées aux catastrophes naturelles. La ville est de plus en plus souvent victime des inondations de grande ampleur, sans parler de la zone sismique où elle est*

⁸⁶⁵ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

implantée avec les risques de tsunami qui sont liés. Nous sommes passés par l'Europe pour discuter directement avec Bruxelles et les agences de lobbying afin de définir des crédits pour instaurer une réelle politique de prévention communale sur cette question. Il fallait agir vite. Or, en règle générale, il est compliqué de solliciter régulièrement l'UE, car ce sont les régions qui sont désormais les guichets locaux de Bruxelles, avec un processus lourd, rythmé par de nombreuses étapes intermédiaires et des financements croisés. On est dans une logique de guichet très handicapante. Le centre du pouvoir régional est à Aix-Marseille. Or comment vraiment être à la page pour évaluer des besoins très localisés sur Cannes avec un tel éloignement géographique ? »⁸⁶⁶. Le maire de Cannes, David Lisnard, partisan d'une décentralisation européenne, poursuit son argumentation en réclamant plus de proximité pour les élus locaux et en revenant à un niveau départemental pour le traitement des projets locaux dans le cadre des relations avec l'Union européenne « je propose personnellement que les projets européens liant les collectivités territoriales soient discutés au niveau des préfetures des départements. Je préfère avoir un interlocuteur responsable de dispositifs clairement identifiés proche de ma mairie plutôt qu'à des centaines de kilomètres »⁸⁶⁷.

Ces éléments d'éloignement se concrétisent par les résultats des élections européennes dont le dernier scrutin de juin 2019 qui consacre une fois encore le déficit démocratique de l'Union et le poids de la technocratie alors que le système semble incapable de politiser le sens des décisions européennes malgré la volonté des Etats de renforcer la « parlementarisation ». Le manque d'intérêt citoyen est manifeste et le vote disruptif consacre l'indifférence de l'électorat de manière franche.

Le Traité sur l'Union Européenne mentionne en son article 10 que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Il précise que « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ».

⁸⁶⁶ https://www.lepoint.fr/elections-europeennes/lisnard-reconcilier-la-souverainete-nationale-et-la-construction-europeenne-23-05-2019-2314628_2095.php

⁸⁶⁷ Op. Cit.P 529

Or, bien que le Parlement européen soit élu au suffrage universel direct, il est, depuis le traité de Lisbonne « *composé de représentants des citoyens de l'Union* »⁸⁶⁸. Pour autant, les déficiences démocratiques qui lui sont reprochées, sont le fruit du système institutionnel européen ayant adopté le scrutin proportionnel qui induit l'absence d'une majorité politique affirmée, fondé sur l'obligation d'un consensus constamment négocié qui neutralise le débat politique.

Les implications juridiques (primauté du droit de l'Union Européenne) sont clivantes et les politiques nostalgiques de l'Etat souverain pointent les faiblesses démocratiques de l'Union Européenne pour les dénoncer.

Nous avons pu ainsi constater la difficulté du candidat azuréen, le Professeur Bernard Asso, sur la liste *Les Républicains* conduite par François-Xavier Bellamy, à faire naître un débat au-delà des considérations nationales lors des élections européennes de 2019. En déplacement dans la vallée de la Roya, il concentre l'enjeu européen sur le thème de l'immigration « *Il faut défendre notre civilisation, nos racines, notre mode de vie. L'Europe doit redevenir une puissance et la France une puissance au sein de l'Europe. Il faut réarticuler la part des nations en Europe. L'immigration de masse doit cesser, nous n'avons plus les moyens d'assimiler. Je préfère assimiler car on assimile par le cœur et on intègre par l'argent* »⁸⁶⁹.

En revanche, l'intervention de Bernard Asso dans les colonnes du Figaro démontre que la démocratie représentative européenne n'autorise pas le citoyen à décider puisque le pouvoir est rendu aux juges européens depuis des décennies « *Nous assistons depuis quelques décennies à une internationalisation du droit interne, c'est-à-dire que par le biais de la signature de traités internationaux ou par le biais de la primauté du droit européen, les droits nationaux sont seconds par rapport aux normes adoptées par le droit européen. Lequel ne repose plus seulement sur les traités de la CEE puis de l'Union européenne, mais aussi sur l'interprétation qu'en font les juges européens. La primauté du droit communautaire s'impose aux juges nationaux, même contre une loi postérieure: si une directive est adoptée par l'Union européenne, aucune loi nationale ne peut aller à l'encontre. Cela remet en cause la construction républicaine initiale, qui laissait entendre*

⁸⁶⁸ Art.14 de Traité sur l'Union Européenne

⁸⁶⁹ Nice-Matin, 30 avril 2019 édition de Menton

que la loi est l'acte suprême: la Constitution, par une série de révisions, a même entériné cette primauté du droit européen »⁸⁷⁰.

Ce sentiment de confiscation politique, résumé par cette prise de position, est illustré par l'inadéquation entre le vote des citoyens aux élections européennes et les décisions des gouvernants. La démocratie participative insuffisante pour remédier à ce ressenti s'est vue renforcée par l'idée du dialogue civil, établi par le Traité sur l'Union Européenne mais sans portée réelle puisqu'il ne fixe pas d'obligation. Nous constatons ainsi que ce modèle de démocratie appelé « consociatif » pour élaborer une critique des déficits de légitimité démocratique de l'Union européenne contraint à une sorte d'acceptation⁸⁷¹.

Contrairement au projet de traité d'une Constitution pour l'Europe distinguant démocratie représentative et démocratie participative, le Traité de Lisbonne admet, quant à lui, l'existence de processus de consultations qui associent le citoyen à la décision politique sans qu'elle soit le fruit des gouvernants. A ce titre, il est possible de poser comme postulat que l'initiative citoyenne appartient à la démocratie participative. Mais, l'Europe politique reste secondaire par rapport à l'Europe économique et financière car tous processus émergents de démocratie participative peuvent être considérés comme une source de conflit pour l'Union.

Ce concept d'une gouvernance apolitique de type organisationnel tend à stabiliser la notion de la gouvernance technocratique intitulée aussi « *policies without politic* ». La politisation de l'Europe faisait déjà débat en 1998 avec la déclaration de Jacques Delors, à l'occasion de la traditionnelle rentrée politique du « *Club Témoin* ». Mais, c'est bien la nature même de l'Europe qui est au cœur de cette question : en l'occurrence, l'Union Européenne est-elle une organisation internationale ou une organisation politique ?

La réponse à cette question nous oriente sur le pouvoir technocratique ou politique et par conséquent sur la légitimité de l'Europe. « *Le système européen compte tant de poids et*

⁸⁷⁰ FigaroVox, 29 avril 2019

⁸⁷¹ Voir WEILER J. H. H., « The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals », *European Law Review* 1997, p. 150. Papadopoulos Y., « Implementing (and radicalizing) art. I-47.4 of the Constitution : is the addition of some (semi-) direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore ? », *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 448.

contrepois pour protéger les intérêts des minorités et veiller à la construction de grandes coalitions qu'un soupçon de contestation politique ne risque pas de perturber le cadre institutionnel de base. Un surcroît de politique au sein de l'UE a peu de chances de se produire ; cependant, en ne permettant pas davantage de politique au sein de l'Union, les conséquences risquent d'être graves étant donné que les citoyens se retourneront de plus en plus contre ce qu'ils considèrent comme une forme de despotisme bureaucratique »⁸⁷².

Dans les années 1950, l'Europe a été créée pour éviter tout glissement autoritaire dans son existence même. De ce fait, le Président de la Commission n'a pas vocation à devenir un personnage politique clé. L'institut Jacques Delors estime d'ailleurs que « [...] le leadership politique de l'aventure européenne reste donc pour l'instant et pour l'avenir immédiat relativement prévisible, enraciné dans les territoires nationaux »⁸⁷³. Le traité d'Amsterdam signé en 1997 a voulu renforcer la démocratisation de l'Union Européenne, amorcée avec le traité de Maastricht de 1992. Force est de constater que c'est sans effet notoire au regard notamment de la forte abstention lors des élections au parlement européen de 1999⁸⁷⁴.

En conclusion, le désamour pour l'Union depuis Maastricht reste très prégnant désormais « *Le caractère normatif du travail de la Commission a pris dans les esprits l'ascendant sur ses politiques redistributives (fonds structurels, politique régional, PAC). L'image de "Bruxelles", hydre bureaucratique lointaine, technocratique et dirigiste, s'est donc diffusée à l'envi, vilipendée par la mobilisation croissante des opposants à l'Europe dans les arènes publiques. Phénomène nouveau alors, l'euroscepticisme trouve des échos dans le débat électoral, les tribunes médiatiques mais aussi dans le jeu de défausse des gouvernants nationaux »⁸⁷⁵. Si la Commission souffre de l'absence de légitimité des technocrates, le Parlement européen est également invisible, inaccessible et dépolitisé car essentiellement doté de compétences consultatives.*

⁸⁷² HIX S., « Pourquoi l'UE a-t-elle besoin d'une politique (gauche-droite) ? » C'est la condition sine qua none d'une réforme et d'une responsabilité politiques, Policy paper n°19 notre europe, La politisation de l'UE : remède ou poison ?, mars 2006

⁸⁷³ DRAKE H., « Jacques Delors et la commission européenne. Un leadership unique ? », Politique européenne, vol. 8, no. 4, 2002, pp. 131-145.

⁸⁷⁴ Ces élections s'organisent dans le climat post démission de la Commission Santer.

⁸⁷⁵ ALDRIN P. et UTARD J-M., « La résistible politisation de la communication européenne : Genèses des controverses et des luttes d'institutions autour d'un Livre blanc », 2007. halshs-00512272

La construction européenne souffre d'avoir toujours privilégié l'intégration économique et non l'Europe politique. Pour autant, les Traités de Maastricht puis de Lisbonne vont entrouvrir du moins sur un plan sémantique des notions de démocratie sans pour autant concrétiser dans les actes.

Nos travaux conduisent, dans le paragraphe suivant, à traiter d'une autre crise venue renforcer le doute citoyen envers l'attractivité de l'Europe avec le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe. Se substituant à tous les traités antérieurs, son entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2006 était irréalisable pour des raisons de droit.

En 2005, la Lituanie, la Hongrie la Slovénie, l'Italie, la Grèce, la Slovaquie, l'Autriche, l'Allemagne et la Lettonie ratifient le Traité par voie parlementaire et l'Espagne par un référendum avec 76 % des suffrages. En revanche, la France puis les Pays-Bas rejettent le projet respectivement par 54,8% et 61,7% à l'occasion d'une consultation électorale. Adopté par 10 Etats sur 27, le projet de constitution est alors mort-né.

Nous développons ci-après comment les initiatives du Président de la République française, Nicolas Sarkozy et de la chancelière allemande, Angela Merkel, pour trouver une issue à cette crise, vont renforcer le sentiment d'horsolisme⁸⁷⁶ que donnent les élites politiques.

Section 3 - Le déni de la politique

Au Conseil Européen de Berlin, en juin 2007, les chefs d'Etat s'entendent sur la base des propositions du Président de la République française Nicolas Sarkozy annoncées lors du discours prononcé à Berlin en 2006. Il s'agit de réparer le projet échoué de traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 tout en gardant plusieurs modifications importantes de ce projet inabouti. Signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, ledit traité est ratifié le 13 février 2008, par voie parlementaire pour éviter un nouvel échec référendaire comme en 2005. Les bases d'un Etat européen sont fondées et le pouvoir du Parlement européen se trouve alors renforcé.

⁸⁷⁶ Voir définition donnée P.48

Très largement pensé par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel comme étant un traité simplifié pour sortir d'une crise profonde et limité aux questions institutionnelles, il suscite de nombreuses critiques sur le fond et sur la méthode. En effet, nombreux sont ceux qui dénoncent sa trop forte inspiration de l'esprit du Traité constitutionnel européen rejeté en 2005. La campagne politico-médiatique n'avait pourtant pas ménagé ses démonstrations pour inciter à voter « oui ». Mais, les électeurs ont voté « non ». Ils en ont déduit que les élites politiques, économiques, médiatiques, technocratiques avaient un intérêt commun fort au profit d'un système.

Nous retrouvons, ici, ce clivage entre les « anywhere » et les « somewhere ». Les forces de toute « l'épistocratie » rassemblée ont échoué. Or, trois ans plus tard, il apparaît très vite comme une volonté de l'imposer en contournant le rejet référendaire français et néerlandais. La France approuve ce traité par le Congrès réuni à Versailles avec 560 voix contre 181. Sur les 907 parlementaires inscrits 893 ont participé au vote et 152 parlementaires se sont abstenus. Les parlementaires azuréens⁸⁷⁷ votent largement pour ce traité à l'exception de deux élus souvent qualifiés de « souverainistes de l'UMP » à savoir, le député Lionnel Luca et le sénateur Jacques Peyrat.

Lionnel Luca justifiera son abstention par cette phrase « *En fait, le seul élément vraiment positif dans ce traité modificatif, qui me fera m'abstenir, c'est qu'à la différence du traité précédent, la signature du premier ministre turc n'y figure plus clandestinement* ». Le député de la Nation a pris soin auparavant de justifier son argumentaire devant la représentation nationale par des positions affirmées sur la souveraineté des Etats « *L'Union européenne entend devenir un partenaire international des États non-membres ainsi que des organisations internationales. Elle est appelée à se substituer aux États membres dans le concert des nations puisque selon le nouvel article 19, les États membres du Conseil de Sécurité – la France et la Grande-Bretagne – s'effaceront au profit du Haut représentant – que les journalistes finiront bien par appeler ministre des affaires étrangères. Mais pour quelle politique étrangère commune ? Celle de la Grande-Bretagne, alignée sur les États-Unis lors la guerre en Irak, ou celle de la France, en résistance avec l'Allemagne contre l'aventure américaine ?* »⁸⁷⁸.

⁸⁷⁷ Bernard Brochand, Eric Ciotti, Charles-Ange Ginesy, Jean-Claude Guibal, Muriel Marland-Militello, Michèle Tabarot, Rudy Salles, José Balareello, Charles Ginésy, Jean Leoneti, Pierre Laffitte

⁸⁷⁸ Assemblée nationale, Compte rendu analytique officiel, Séance du jeudi 7 février 2008, 119^{ème} séance de la session consacrée à la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes.

Sur la forme, le député utilisera ces termes pour dénoncer le texte et la méthode : « *Comme l'indiquait M. Valéry Giscard d'Estaing le 16 janvier dernier, il s'agit de poursuivre la "conquête sournoise des compétences européennes", méthode qui "constitue une dérive malsaine, n'est pas démocratique et irrite l'opinion publique". On en mesurera l'effet boomerang l'année prochaine lors des élections européennes ! L'engagement du Président de la République de passer par la voie parlementaire aurait pu se justifier s'il s'était agi d'un traité simplifié ; or il n'en est rien. Toujours selon M. Valéry Giscard d'Estaing : "il est plus long que le précédent. Il s'agit bien avec ce catalogue, d'un texte ayant le même contenu, mais faisant l'objet d'une présentation différente, dont la lecture est cependant pratiquement impossible". On a changé le flacon, mais pas le contenu, en le rendant abscons* »⁸⁷⁹.

Il poursuit son raisonnement par une critique très politique sur le plan interne « *La modification la plus sournoise vient de ce que les dispositions du chapitre 2, relatif aux actes juridiques de l'Union, et surtout la déclaration n° 27 considèrent qu'avec la jurisprudence de la Cour de justice, la primauté du droit communautaire est un principe fondamental du droit* »⁸⁸⁰.

Sans remettre en cause le monopole de l'initiative qui revient à la Commission Européenne qui peut ne pas donner suite à une demande des citoyens, ce traité de Lisbonne reconnaît pourtant le droit « *pour les citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, de prendre l'initiative d'inviter la Commission Européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités* »⁸⁸¹. Il s'agit d'une avancée intéressante.

Le texte renforce également le Parlement européen porté au rang de législateur en lui donnant une légitimité politique accrue, inscrite dans l'article 289 du traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne tant en matière législative que budgétaire. Toutefois, évoquer la démocratisation du système institutionnel de l'Union à travers le prisme du Parlement européen nous paraît trop

⁸⁷⁹ Ibidem

⁸⁸⁰ Opt. Cit. P.535

⁸⁸¹ Traité sur l'Union Européenne, article 11, paragraphe 4

simplificateur au moins pour trois raisons : les parlements nationaux se trouvent dessaisis de compétences au même titre que les Etats membres, le Conseil de l'UE reste hors de contrôle démocratique et le Conseil européen devient omnipotent à la faveur des décisions économiques qu'il prend.

Si le terme « *démocratie* » apparaît pour la première fois dans le préambule du Traité de Maastricht, c'est seulement dans l'article 10 du Traité de Lisbonne que l'on note le terme de démocratie représentative : « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ». Quant à la démocratie participative, elle est absente du texte même si nous pouvons assimiler l'initiative citoyenne inscrite à l'article 11 du Traité de Lisbonne à une procédure consultative qui s'en rapproche.

Toutefois, reconnu officiellement co-législateur avec le Conseil Européen, le parlement européen au cœur du « *triangle institutionnel* » souffre, toujours, vingt ans plus tard du même déficit démocratique élevé. Pourtant, lors de son examen en commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, Jean-Pierre Raffarin fonde beaucoup d'espoir sur ce texte précisant que « *les élections européennes de juin 2009 pourraient avoir une grande importance et influencer directement l'évolution du régime politique de l'Union européenne, en favorisant l'émergence d'une politisation, notamment dans le cas où une nette majorité parlementaire se dégagerait au sein du parlement européen* »⁸⁸².

Ce traité met en place des innovations institutionnelles pour mieux articuler les responsabilités des différentes instances que sont le Président du Conseil européen, le président de la Commission européenne, le chef d'Etat ou de gouvernement de la présidence tournante des formations spécialisées du Conseil et le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, lequel dépendra du Conseil européen et de la Commission européenne et qui présidera le Conseil des « *Affaires étrangères* ».

⁸⁸² Sénat, Rapport n°201, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union Européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, par M. Jean François-Poncet, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2008

Néanmoins, nous sommes, ici, dans le même débat assimilé de la décentralisation politique et la décentralisation administrative que la France a connu en 1982. La participation des citoyens à la vie démocratique et l'organisation des services publics liés ne rapproche pas autant qu'elle distancie.

C'est aussi un éloignement avec le pouvoir politique français, le Président de la République en l'occurrence qui abandonne les citoyens français. La méthode utilisée pour faire appliquer ce Traité rejeté par les citoyens quelques mois auparavant a été l'une des causes de la détérioration de l'intégration européenne. Ce sentiment de contrainte imaginée par les élites politiques et intellectuelles suscite durablement une détérioration des rapports entre les élus, la Présidence de la République et les citoyens.

Il est une autre raison qui ancre fortement la méfiance envers une classe politique pro-européenne. En effet, ce Traité de Lisbonne comporte une disposition qui permet le recours à une *clause passerelle* afin de modifier les traités sans, désormais, procéder à une ratification parlementaire dans deux cas précis :

- dans le cadre des politiques communes, le Conseil Européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement Européen, autorise le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense).
- lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (cas où le Parlement Européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil Européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement Européen peut décider que la procédure législative ordinaire impliquant la codécision s'appliquera.

Cette clause passerelle est fortement discutée et dénoncée car elle tient du même raisonnement politique. Les parlementaires, élus du peuple français, se retrouvent illégitimes, comme s'ils n'étaient pas issus du suffrage universel. La démocratie représentative est une nouvelle fois contestée par l'entre-soi des politiques. Elle provoque des réactions politiques fortes qui seront largement reprises par les adversaires de cette Europe qui se construirait « *contre* » et non « *pour* » les Européens. Le rejet de la clause passerelle trouvera aussi des ancrages politiques au sein de la droite républicaine avec Henri Guaino ainsi que plusieurs parlementaires à l'origine d'une proposition de loi constitutionnelle présentée par le député Julien Aubert qui vise à modifier

l'article 88-5 de la Constitution de la manière suivante « *Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité modificatif des traités sur l'Union européenne, sur le fonctionnement de l'Union européenne ou relatifs à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum par le président de la République* »⁸⁸³. Cosignée par le député de la Nation, élu de la sixième circonscription des Alpes-Maritimes, Lionnel Luca, elle n'aurait pas autorisé, si elle avait été en vigueur, la procédure engagée par Nicolas Sarkozy en 2007, pour ratifier le traité de Lisbonne par le vote du Congrès. A cette occasion, le député Lionnel Luca a regretté l'absence de légitimité populaire de décisions et le manque de représentativité électorale : « *Échappant de plus en plus au contrôle des États et des nations sans lesquels il n'existe aujourd'hui guère de légitimité démocratique, cette construction européenne risque aussi de pâtir de l'absence de tout contrôle parlementaire et populaire. Voilà pourquoi elle risque d'être, davantage encore, soumise aux contrôles d'intérêts économiques supranationaux, ce qui ne peut que me préoccuper* »⁸⁸⁴.

Plus récemment et au-delà des réactions d'élus locaux assez marqués politiquement, l'exemple britannique du Brexit relie la difficulté que le peuple rencontre en démocratie avec un dispositif politique systémique qui tend à imposer sa volonté. En l'espèce, que ce soit en France avec le traité de Lisbonne ou en Grande-Bretagne avec le Brexit, nous observons un divorce entre le peuple et les politiques éclairé par un affrontement direct avec la démocratie au moyen de divers évitements.

La France a utilisé des moyens constitutionnels et politiques pour imposer les grandes lignes du projet de Constitution européenne qui avait été rejeté au moyen du traité de Lisbonne.

De même, l'Europe et le gouvernement britannique ont utilisé toutes les niches parlementaires et juridiques pour retarder la sortie de l'Union Européenne. Il est intéressant de dater le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, au 23 juin 2016, mais qui est rendu effectif le 31 décembre 2020 (quatre années de tentatives pour esquiver le vote des Britanniques) après de nombreuses recherches de sursauts de la part des responsables politiques européens.

⁸⁸³ Proposition de loi constitutionnelle N°1916 soumettant au référendum toute modification des traités européens, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 avril 2014

⁸⁸⁴ Assemblée nationale, XIII^e législature, Session ordinaire de 2007-2008, Compte rendu intégral, première séance du jeudi 7 février 2008, p.834

Même si ce sujet est récurrent depuis l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, le référendum détermine l'état d'esprit affirmé du peuple britannique. À la question « *Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ?* » (« *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union ?* ») 51,89 % des électeurs décident de « *quitter l'Union européenne* ». Ce pays qui fait figure de démocratie parlementaire depuis des siècles assume le rejet des élites politiques depuis la fin des années 1990, c'est-à-dire les années du travaillisme sous l'autorité du Premier ministre, Tony Blair. Cette période a, ensuite, nourri toutes les campagnes populistes de l'Europe. Cela porte aussi à réfléchir sur le mérite du référendum d'autant que la décision de Boris Johnson de suspendre le parlement pour protéger la souveraineté britannique contre le pouvoir de Bruxelles éclaire hautement la crise de la démocratie représentative dans un pays dans lequel, pourtant, la monarchie est toujours source de stabilité.

Ce sujet pose la question de la responsabilisation des membres du parlement européen dont les compétences se sont accrues et celle du mode de scrutin qui a modifié l'élection (et donc le recrutement) des eurodéputés. Sur ce dernier point, il appert que la régionalisation du scrutin européen a favorisé l'implantation locale. Cette situation est démontrée au cours de la sixième législature durant laquelle 76% des députés élus ont occupés précédemment un mandat local contre 67% dans la législature précédente.

Nous devons donc faire un parallèle avec la décentralisation et le mode scrutin proportionnel qui fausse le débat et l'assise politique locale des élus. C'est la raison pour laquelle, dans la section qui suit, nous mettrons en exergue dans nos travaux l'incidence du mode de scrutin proportionnel pour l'élection des eurodéputés.

Section 4 : Le rôle périlleux du mode de scrutin pour l'Union Européenne

Empiriquement, nous avons recherché si un rapprochement entre le mode de scrutin et l'intérêt qu'il suscite pouvait se matérialiser et de quelle manière il pouvait rapprocher l'électeur de l'élu. Le retour sur la trajectoire de l'eurodéputé Gaston Franco nous permet de renseigner cette perspective. L'eurodéputé de 2009 à 2014 a occupé des positions multiples et diverses dans le champ politique des Alpes-Maritimes. En référence à diverses études⁸⁸⁵ qui fondent un principe

⁸⁸⁵ CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., « *The European Parliament* », Fourth, Edition, London, John Harper publishing, 2000

de régulation correspondant à l'analyse de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig⁸⁸⁶, notre recherche, par le prisme local, apparaît dans le champ d'une des caractéristiques du système français de spécialisation et de professionnalisation.

A- Le choix de la circonscription

L'eurodéputé, élu dans la circonscription du sud-est a exercé des mandats politiques nationaux, locaux ou régionaux. Il a été collaborateur d'élus durant de nombreuses années et directeur d'établissement paramunicipaux.

Ces indicateurs ne lui attribuent pas une exclusivité mais nous pouvons à travers cet exemple démontrer que les eurodéputés sont des intermédiaires entre l'espace européen et les territoires politiques locaux. C'est le scrutin proportionnel au niveau des circonscriptions locales (région sud-est, en l'occurrence) qui permet cette liaison. A ce titre, les eurodéputés sont des acteurs diligents du processus d'intégration de deux espaces politiques que constituent le local et l'europeen. Son implantation locale sert à structurer une pratique politique au sens où les partis politiques doivent jouer leur rôle d'organisateur. De même, ce premier rôle d'intermédiaire qui conduit à défendre au parlement européen les intérêts territoriaux d'une vaste circonscription est complété par un second aspect transversal construit autour de la volonté de traduire localement la position et les dossiers européens. Ces deux logiques ascendantes et descendantes explicitent cette notion de « *la territorialisation des eurodéputés* »⁸⁸⁷ comme une mesure structurante de leur identité politique.

La procédure a eu, en revanche, peu d'influence sur l'intérêt citoyen si nous analysons la fréquentation du scrutin européen. En effet, durant vingt-cinq ans, un scrutin proportionnel de rang national accentue considérablement les logiques micro-partisanes illustrées par la fabrication des investitures. A ce titre, l'accès à la candidature et surtout à la position d'éligibilité est exclusivement défini par les partis politiques. Ce qui, au demeurant, est l'une de leurs fonctions. De fait, le lien électoral « *intuitu persone* » devient très faible face au poids des appareils

⁸⁸⁶ CROZIER M., THOENIG J-C., « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France.* », Revue française de sociologie, XVI, 1975, p.3-32.

⁸⁸⁷ BEAUVALLET W., Michon S., Eurodéputés et représentation des territoires, GSPE-PRISME, IEP de Strasbourg, halshs-00285998, version 1 - 6 Jun 2008

partisans. Le scrutin de 2019 qui renouvelle avec la circonscription unique (seules la Belgique, l'Irlande, l'Italie et la Pologne sont encore divisées en plusieurs circonscriptions), le confirme. Ce mode de scrutin à une seule circonscription dans l'hexagone dépersonnalise l'élection des Eurodéputés.

La candidature à l'investiture et l'élection à un mandat européen dépendent alors exclusivement de la force de négociation avec les états-majors des partis qui utilisent ce scrutin pour privilégier les cadres du parti, les grands notables ou les battus en attente de reconversion comme le rappellent Rémi Lefebvre et Guillaume Marrel « *D'un point de vue organisationnel enfin, ces élections fournissent à la direction nationale des partis un moyen de réguler le flux des non-élus parmi les personnalités influentes* »⁸⁸⁸. L'exemple du recrutement des eurodéputés en 2014 trouve une vraie illustration dans le jeu de domino que rappelle un journaliste du quotidien *Le Figaro* « *Le président cherchait depuis longtemps à placer Luc Ferry en position éligible pour les européennes. Dans un premier temps, il avait envisagé de caser l'ancien ministre de l'Éducation de Jean-Pierre Raffarin en Ile-de-France. Michel Barnier laissant à Françoise Grossetête la tête de la liste dans le Sud-Est pour devenir numéro un dans la région capitale, il ne restait plus à Luc Ferry qu'à faire le trajet inverse.* »⁸⁸⁹. Ce sont ainsi les partis eux-mêmes qui sont alors les acteurs du désenchantement démocratique.

La réforme de 2004 qui instaure huit circonscriptions n'a, toutefois, pas modifié substantiellement les logiques du recrutement du personnel politique. Alors que ce mode de scrutin territorialisé aurait pu permettre de rapprocher les citoyens de l'Europe, la participation électorale, toujours faible, n'a pas démontré qu'un lien avec les territoires se tisse plus aisément. La régionalisation du mode de scrutin à laquelle il est mis fin pour le scrutin de 2019, présentée comme une avancée pour légitimer la représentativité européenne, avait tout de même favorisé le choix de candidats dotés d'un ancrage local. De même, elle avait « *par ailleurs, permis une représentation moins dispersée de la France au PE. Dans l'exercice du mandat, les députés ont été amenés à accorder*

⁸⁸⁸ LEFEBVRE R., MARREL G., « Logiques partisanes, territorialisation et capital politique européen », *Cultures & Conflits* n°85/86, printemps-été 2012

⁸⁸⁹ *Lefigaro.fr*, "Européennes : Luc Ferry devrait atterrir dans le Sud-Est, par Judith Waintraub, le 6 mai 2009

une plus grande attention à leur circonscription et à mettre l'accent sur leurs activités de communication »⁸⁹⁰.

En 2004, la liste UMP qui compte comme représentant local, Bernard Asso en sixième position obtient 21.7% dans le département soit quatre points supplémentaires que sur l'ensemble de la circonscription électorale du sud-est. Mais, ce score ne lui permettra pas d'avoir plus que trois élus ! De même, l'élection de Gaston Franco au parlement européen, candidat à la quatrième place sur la liste UMP en 2009 dans la circonscription du Sud-Est illustre, électoralement, cette dynamique de la régionalisation. Le score de 35,13% de la liste UMP conduite par Françoise Grossetete dans le département des Alpes-Maritimes est supérieur de plus de 7 points au score de 27,9% obtenu par l'UMP au niveau national. La représentativité géographique tend à démontrer, au regard de ces résultats, que l'enracinement local a son influence.

Toutefois, l'étude diachronique montre que l'ancrage local n'est pas dans la logique des états-majors partisans pour ce qui concerne les conditions de recrutement des eurodéputés et même lorsqu'il s'agit d'un scrutin territorialisé sur huit circonscriptions électorales différentes. L'étude de la constitution de la liste UMP en 2009 démontre que le parti a ses propres objectifs. *Éric Ciotti est élu conseiller général dans le canton de Saint-Martin Vésubie provoquée par la démission de Gaston Franco qui brigait d'être élu au parlement européen « On se rappelle aussi qu'il avait accepté de démissionner de son siège de Conseiller général pour permettre à son ami de 20 ans (c'est l'expression consacrée pour parler de son meilleur ennemi), Éric Ciotti, qui avait raté la marche à Nice, de prendre sa place et avec, la présidence du Conseil général des Alpes-Maritimes que lui avait laissé son ami de toujours (autre expression consacrée...), Christian Estrosi. Cela lui avait valu une place éligible sur la liste UMP aux européennes »⁸⁹¹.*

B- La proportionnelle à un seul tour sur quel périmètre ?

Le scrutin à un seul tour et le principe d'un scrutin à la proportionnelle intégrale avec un seuil relativement bas d'attribution des sièges (5% qui a de l'importance en termes de financement de

⁸⁹⁰ COSTA O., KERROUCHE E, PELERIN J., « *Les députés européens en quête de proximité : Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes* », Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Archives & Biblioth

⁸⁹⁰ <https://pariscotedazur.fr/archives/article/4632èques>, 2007

⁸⁹¹ <https://pariscotedazur.fr/archives/article/4632> [consulté le 12 août 2020]

la campagne électorale et des aides publiques ultérieures qui en découlent), constituent trois éléments qui favorisent la multiplication des listes admises à la répartition.

Nous avons constaté que lors des élections où le mode de scrutin est organisé sur une seule circonscription (l'hexagone), le taux de participation ne cesse de baisser et, en parallèle, le vote contre la liste représentant de la majorité parlementaire s'accroît.

S'agissant d'un scrutin proportionnel, il est préférable de figurer dans le haut du tableau pour être élu. Lors de la constitution des listes le Président Nicolas Sarkozy a imposé un autre choix partant d'une autre logique partisane. Il fait le choix de Luc Ferry, personnalité politique connue nationalement arguant du fait « *que présenter "des gens que personne ne connaît" n'allait pas aider la majorité à faire un score le 7 juin. L' "inconnu" visé ce matin-là par la remarque présidentielle s'appelle Gaston Franco* »⁸⁹². Cette décision partisane est dénoncée par l'influent maire de Marseille qui ajoute « *Ferry, ici, on ne le connaît pas, donc on n'en veut pas. Mais s'il faut le prendre, on le prendra !* »⁸⁹³. Cette phrase résume une forme de « horsolisme »⁸⁹⁴ pour le recrutement des eurodéputés déjà évoqué dans la première partie de cette thèse.

La configuration territorialisée de 2014 indique une tendance à la prime au local comme le démontre le score de 26,44% obtenu par la liste UMP conduite par Renaud Muselier dans les Alpes-Maritimes contre 22,40% dans la circonscription du sud-est. Agnès Rampal, adjointe au Maire de Nice figure alors en quatrième position sur la liste. La taille plus modeste des circonscriptions électorales n'a pas permis de prouver son intérêt pour l'élection. Cette notion a, d'ailleurs, été analysée par Simon Hix et Sara Hagemann dans une étude⁸⁹⁵ sur l'attitude des élus et des électeurs. La professionnalisation des acteurs européens reste une filière très prégnante et le secteur réservé des partis politiques comme nous l'avons démontré dans la première partie de cette thèse est majeur. « *Si les élus actuels sont davantage portés et contraints que leurs prédécesseurs à rendre des comptes aux citoyens dans leurs circonscriptions respectives, leurs caractéristiques*

⁸⁹² Opt. Cit. P.531

⁸⁹³ Ibidem

⁸⁹⁴ Voir définition donnée P.48

⁸⁹⁵ HIX S., HAGEMANN S., « *Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections ?* », *Politique européenne*, 28, 2009, pp. 37-52.

sociologiques les rapprochent davantage que par le passé des "professionnels de la politique" qui dominent les institutions politiques en France. Que l'on se réfère à leur âge, à leur expérience politique, à leurs autres mandats ou à leur catégorie socioprofessionnelle, les représentants français au PE se rapprochent du profil de leurs homologues à l'Assemblée nationale. Les députés issus de la société civile et de l'appareil des partis, qui faisaient jadis l'originalité du PE, ont ainsi cédé leur place à des notables expérimentés. Le mandat de député européen est, plus que jamais, une opportunité parmi d'autres d'amorcer ou de poursuivre une carrière politique qui n'a, pour la très grande majorité des députés, rien de spécifiquement européen »⁸⁹⁶.

L'émergence de l'Europe avec l'accroissement du rôle du parlement, véritables opportunités pour les élus locaux, se présente comme un espace de professionnalisation politique qui nous ramène au début de cette thèse sur l'un des travers de la décentralisation qui est celui de l'entre-soi des politiques. Le mode scrutin en France pour les élections européennes s'inscrit dans les logiques du recrutement politique et tend à consolider des positions tenues par les professionnels de la politique installés de longues dates dans le champ politique. Acteurs politiques professionnalisés, ils ont servi l'idée du mandat inutile ou pour le moins d'intérêt limité. Le mandat européen s'inscrit dans une période alternative sécurisante, de fin de *carrière politique* ou d'une position d'attente d'une autre échéance électorale liée aux restrictions du cumul de mandats. La réforme du mode de scrutin n'a rien changé pour le choix des candidats qui reste très soumis aux décisions partisans nationales malgré une territorialisation du vote. L'exemple de la circonscription du sud-est montre, comment les choix ont été dictés.

Connu

Le scrutin national de 2019 réitère donc avec la connotation disruptive qui a caractérisé les scrutins présidentiels et législatifs de 2017 favorisant les élus d'envergure, les hauts fonctionnaires et les experts de la société civile.

Il est un autre constat du scrutin européen de 2019 qui confirme une utilisation moins équilibrée du vote. Il s'agit de l'effet d'élections dites « *secondaires* » ou « *intermédiaires* » comme l'explique Pascal Perrineau⁸⁹⁷. Selon ces travaux, le vote lors des élections européennes est plus

⁸⁹⁶ Ibidem

⁸⁹⁷ PERRINEAU P., « Chapitre 9. L'élection européenne au miroir de l'hexagone. Les résultats de l'élection européenne en France », Pascal Perrineau éd., Le vote des Douze. Les élections européennes de juin 1994. Presses de Sciences Po, 1995, pp. 229-260

éclaté que lors d'élections dites « *primaires* », à *contrario* plus marquées au centre du champ politique. Dans ce cadre, le scrutin européen de 2019 ouvre des opportunités à des listes qui n'auraient pas obtenu des résultats identiques à des élections législatives ou présidentielles. A ce titre, ce scrutin a conforté la percée révélatrice de nouveaux partis dans le champ politique français comme ce fût le cas en 1984 avec le Front National ou en 1989 pour les Verts et des listes plus modestes comme le mouvement de la ruralité appelé CPNT, *Chasse, Pêche, Nature et Traditions*, jusqu'en 2019.

Globalement, l'abstentionnisme aux élections européennes montre aussi le désenchantement des citoyens envers la démocratie représentative. Le phénomène est hélas général, qu'il s'agisse d'élections locales ou non. La politique est ainsi incontestablement délaissée par le citoyen, une réalité que nous avons exposée et justifiée tout au long de ce travail.

Conclusion du chapitre 2

Le Général de Gaulle, en visionnaire de la décentralisation, avait prédit à juste titre, qu'une césure allait effectivement marquer l'histoire administrative et politique française à partir des années 1970/80. L'Europe certifie, en quelque sorte, la décentralisation existante en France grâce à des actions concrètes au bénéfice des collectivités territoriales. A travers ce comportement, la décentralisation fait bien l'objet d'une reconnaissance comme un principe acquis par l'Union Européenne. Le principe de subsidiarité (déjà présent dans le Traité CECA de Paris du 18 avril 1951) devient le pivot de la pensée sociopolitique. Mais, l'insistance des Etats craignant de se voir dépossédés par les institutions de l'Union Européenne, les amène à reconnaître et à appliquer le principe à l'intérieur des Etats membres.

Si l'article premier du paragraphe 2 du Traité sur l'Union Européenne consacre un principe à la proximité au niveau de l'Union, aux relations nationales et infra-étatiques, la notion de citoyenneté va bien au-delà, car elle implique la soumission à des droits et devoirs prévus par le traité.

Mais, le pari de la proximité pour une Europe démocratique et proche des citoyens dans une France territorialisée proche des administrés ne s'est pas révélé comme étant le corollaire de l'acte I de 1982 et de ses lois subséquentes.

L'Union Européenne ainsi que l'organisation institutionnelle de la France décentralisée dévoilent des systèmes organisationnels identiques de nature complexes et disparates. Même s'il serait trompeur de vouloir comparer le système institutionnel de l'Union Européenne à celui de l'État⁸⁹⁸, la confusion administrative des institutions, d'architectures baroques, altère la démocratie. L'omnipotence de Bruxelles, c'est-à-dire de la Commission européenne et non de Strasbourg, c'est-à-dire du parlement européen altère la légitimité politique de l'Europe. L'omnipotence de Bruxelles ne peut que se renforcer sur son vivier politico-administratif qui s'accommode parfaitement de son propre entre-soi, comme nous avons pu le démontrer dans ce chapitre.

⁸⁹⁸ HAROCHE P., « *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie* », Paris, Economica, collection Études politiques, 2009, p. 105 sq.

La création de l'Union Européenne n'a fait que renforcer ce sentiment de ce que d'aucun qualifie de « *démocratie de coulisses* » dont nous avons mesuré les effets démocratiques : quels que soient les scrutins européens, ils sont tous défavorables à la notion de proximité car tous liés au mode proportionnel intégral qui attribue la prédominance aux partis politiques et aux arrangements « *intuitu persone* ».

En revanche, il appert que la volonté des Etats exposé dans le paragraphe sur le déni de la politique s'est construit contre l'avis des citoyens et constitue un caractère dangereux par son étendue.

Pour ce qui concerne l'Union Européenne, une réforme de la loi électorale européenne est envisagée pour le scrutin prochain. En effet, l'eurodéputé socialiste espagnol, a présenté en commission des affaires constitutionnelles, mardi 15 juin 2020, un projet de nouvelle loi électorale européenne visant à créer une circonscription unique européenne pour élire une partie des députés. L'eurodéputé Allemand Sven Simon, rapporteur du PPE sur ce futur dossier serait favorable à l'instauration de ce nouveau dispositif. Il y a donc tout lieu d'être attentif à la création d'un « *système électoral dual* » dans lequel cohabiteraient des élus européens et des élus au niveau national. Ce mécanisme ajouterait de la confusion aux élections européennes à venir et pourrait créer une nouvelle distance voire barrière entre l'électeur et l'eurodéputé.

Conclusion de la deuxième partie :

Le citoyen à l'épreuve de la déconstruction politique territoriale

Nous avons consolidé dans cette deuxième partie les deux idées qui ont guidé nos travaux. Le citoyen est privé de pouvoir par une série de paramètres qui standardise le pouvoir politique. Nous avons validé l'hypothèse que le tripartisme, issu des lois de décentralisation, a conduit à un désenchantement du monde politique local en raison d'un mode de scrutin qui a désorganisé le jeu du bipartisme déréglé certes, en maintenant des majorités de gouvernances locales. Dans cette deuxième partie, nous avons cherché à établir que le citoyen est privé d'influence. Cette propension est particulièrement lourde de conséquences car elle est antinomique avec l'idée fondatrice de la décentralisation qui a ouvert les portes du pouvoir à une minorité. Ce sentiment d'impuissance a considérablement déstabilisé l'électorat qui a cru, un temps, pouvoir influencer les décisions grâce à ses représentants élus d'opposition.

A : Nous avons soutenu que la standardisation de la politique par le morcèlement institutionnelle prend sens avec les particularités territoriales.

Le leadership des élus locaux évolue depuis les lois de 1982 au sein d'un « *modèle* » de gouvernement territorial qui ne se partage pas. La gestion de proximité aux visées standardisées est largement notabiliaire tant du point de vue de l'organisation partisane que de la hiérarchie des mandats politiques. Les effets dits localisés de la décentralisation ont déplacés le centre de gravité du pouvoir politique vers des élites plus ou moins proches des responsables politiques qui ont modifié la et les politique(s).

L'échec des élites politiques ou administratives locales est lié avec la même résistance à la recherche de la conservation du pouvoir et à la mésestime du peuple qui n'est pas dupe du manque de courage des élites politico-administratives. Il est tout aussi surprenant qu'autodestructeur de se limiter à la recherche de boucs émissaires. Cette incohérence intellectuelle et politique puise ses références dans une impuissance publique grandissante et dans l'inefficacité des pouvoirs publics et politiques à résoudre les attentes du quotidien des concitoyens.

Les mutations des modes de gouvernances modélisés ont, certes, induit des politiques publiques modernisées et permis le développement des territoires en activant des politiques publiques puissantes et des financements croisés en nombre. Cependant, ce détournement du regard de la

puissance politique vers d'autres acteurs a suscité une organisation politique repliée sur « *son monde* ». Cette mutation pourrait être réactionnelle mais elle semble répondre plus exactement à un mode de « *partinisation* ».

B : Nous avons montré les effets pervers de la décentralisation par l'intermédiaire d'un scrutin proportionnel qui installe le tripartisme dans le champ politique local.

Le mode de scrutin a une importance majeure. Il a permis aux majorités de gouverner tout en introduisant les minorités dans les assemblées locales. Ce faux-semblant de pouvoir des minorités a lourdement contribué à l'assèchement de l'électorat.

L'expérience du socialisme municipal et l'attachement de la droite à la démocratie des notables⁸⁹⁹ semblent avoir trouvés un dénominateur commun pourtant à l'opposé de leurs affinités. La double lecture que la décentralisation de l'espace politique local organise entre une dépolitisation cachée au moyen de la « *rhétorique de la proximité* »⁹⁰⁰ et la prédominance des partis avec une « *unification des marchés politiques* »⁹⁰¹ a produit un effet négatif sur l'ensemble de l'électorat.

Ce cadrage thématique vers la disparition du clivage droite/gauche que nous avons identifié dans notre aire géographique d'étude tend à faire de la standardisation une variable partisane selon laquelle « *la gouvernance territoriale ouvrent des perspectives intéressantes, en décrivant les nouvelles configurations décisionnelles territorialisées* »⁹⁰². Le processus de standardisation issu de la décentralisation et des lois subséquentes a ainsi homogénéisé les modes de gouvernance à travers des politiques publiques produites par des appareils bureaucratiques forts qui délaissent le champ du politique au profit de la personnalisation du pouvoir comme un moyen de pérennisation électorale.

⁸⁹⁹ OFFERLE M., ROUSSO H., « *La fabrique interdisciplinaire: Histoire et science politique* », Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2008

⁹⁰⁰ LE BART C., LEFEBVRE R., « *La proximité en politique* ». Usages, rhétoriques, pratiques, PUR, 2005.

⁹⁰¹ GAXIE D., LEHINGUE P., « *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale* », PUF, 1984

⁹⁰² ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., « *Idéologies et action publiques territoriales : la politique change-t-elle encore les politiques ?* », Presses Universitaires de Rennes, 2007.

Ce processus, adoubi de calculs politiques partisans, s'accompagne par l'arrivée du tripartisme qui renforce la fin du clivage gauche/droite et éloigne le politique des citoyens : la persistance d'une abstention citoyenne élevée. L'empilement des normes, des textes législatifs et souvent inappliqués sont perçus comme des normes technocratiques sans fondements et souvent élaborée au détour du parlement français. La construction européenne qui réussit à opposer les progressistes contre les populistes a incontestablement exacerbé les tensions d'une grande partie de la population.

Mais, le nivellement du clivage politique habituel prend une dimension nouvelle avec l'élimination au premier tour des partis politiques traditionnels de gouvernement. C'est une sorte d'abstention de position qui se profile avec le vote blanc, sujet sur lequel le débat est pendant depuis des années alors que plus de trente propositions de lois parlementaires de tous bords politiques ont été déposées depuis 1993.

Les primaires n'ont pas allégé le processus électoral. D'abord, testées à gauche, chez les Verts puis à droite, ce dispositif de rang national n'a pas eu d'impacts sur le désintérêt des électeurs envers les scrutins y compris locaux. Alors que des tentatives d'organisation d'élections primaires aux scrutins municipaux fait son chemin auprès des polistes et des *think tank*, nous avons démontré leurs effets contreproductifs.

Nous avons pu constater que la personnalisation du pouvoir s'est accentuée avec la territorialisation du vote et son éclatement dans l'espace avec le développement des intercommunalités qui ont isolé les candidats qui ne sont pas du cercle politique. D'où la notion de l'entre-soi martelée à plusieurs reprises dans nos recherches et ce quel que soit le penchant de l'échiquier politique a tendance.

Le vote blanc, rendu possible avec la notion de vote libre et de libre choix de l'électeur et du responsable politique, permet de ne pas choisir. Autrefois approprié à un bulletin nul, en vertu de l'article 30 du décret impérial du 2 février 1852, repris par l'article 9 de la loi électorale du 29 juillet 1913, il est désormais admis par la loi du 21 février 2014⁹⁰³. Comme en 1982, sous François Mitterrand, la gauche érige une nouvelle loi tenant compte d'une « *réalité prégnante de*

⁹⁰³ Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

la V^e République dont l'augmentation ne peut pas être contredite »⁹⁰⁴. Elle comptabilisera ainsi le degré d'illégitimité des élus. Il exprime donc tout à fait légalement, depuis 2014, ce mécontentement à l'égard de l'offre politique et se trouve être « *comme porteur d'un malaise démocratique et signe d'une désaffection d'une partie de l'électorat à l'égard de l'offre politique qui lui est proposée* »⁹⁰⁵ et « *rend [re] justice aux électeurs qui font l'effort de se déplacer au bureau de vote* »⁹⁰⁶.

Lors des élections municipales de 2020, à Cagnes-sur-Mer par exemple, la gauche avec 9,2% des voix est privée de second tour. Pour la première fois dans la cité de Renoir, elle ne sera pas représentée au conseil municipal. Pour le second tour, la gauche ne se positionne pas et appelle à voter blanc. Cette attitude, traduction du malaise démocratique, est le reflet de la position du Professeur Guy Carcassonne qui soutient la reconnaissance des bulletins blancs estimant « *que les électeurs assez sophistiqués qui font un tel choix ne soient plus comptabilisés en vrac avec les distraits ou les imbéciles* »⁹⁰⁷.

Sans être hors du champ d'application de notre thèse, nous pouvons citer un fait qui produit les effets tout aussi négatifs au rang national. En effet, nous avons connu la même attitude à droite, en 2017, alors que François Fillon est éliminé pour le second de l'élection présidentielle. Le candidat disruptif Emmanuel Macron réussit, en effet, à institutionnaliser le ni-droite, ni-gauche sur fond de politique précédente désenchantée. La tentation de l'abstention s'installe également du côté des élus. A l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, le 23 avril 2017, le député des Alpes-Maritimes, Éric Ciotti, publie un communiqué dans lequel il gomme le scrutin du deuxième tour pour s'intéresser de suite aux élections législatives qui suivent dans quelques semaines. Il qualifie Emmanuel Macron « *d'héritier légitime d'un quinquennat désastreux* », et critique Marine Le Pen, « *dont le programme et les idées représenteraient un danger pour notre pays* ». Il poursuit ainsi « *Je refuserai d'entrer dans des combinaisons partisanes qui vont à l'encontre de*

⁹⁰⁴ AMALRIC V., « *La reconnaissance du vote blanc par la loi du 21 février 2014 : une avancée limitée* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 99, no. 3, 2014, pp. 741-759.

⁹⁰⁵ ZOCCHETTO F., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître le vote blanc aux élections, Sénat rapport n° 357, 13 février 2013, p. 7.

⁹⁰⁶ Ibidem

⁹⁰⁷ SAUVADET F., Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. François Sauvadet (n° 107) visant à reconnaître le vote blanc aux élections, n° 400, 14 novembre 2012, p. 15.

l'esprit de la Ve République. C'est la raison pour laquelle j'appelle dès maintenant notre famille politique à se rassembler pour les élections législatives. La victoire de la droite et du centre aux élections législatives est le seul moyen d'éviter qu'Emmanuel Macron poursuive la politique désastreuse de François Hollande »⁹⁰⁸. Il annoncera avoir voté blanc mais concède, cependant, deux ans plus tard « qu'un vote : c'est choisir, on décide, on élit, on prend position. Le vote blanc, c'est ne pas décider. On ne peut pas faire avancer un pays comme cela »⁹⁰⁹.

C : Privé de choix politique, le citoyen est aussi privé d'influence comme nous l'avons exposé dans le résultat de nos travaux. D'abord constaté et démontré par des éléments tangibles, nous savons que l'absentéisme qui gangrène les élections nationales, touche aussi désormais les élections locales. Bien que le maire reste la personnalité politique la plus appréciée des Français, le mouvement absentéiste se développe régulièrement de scrutins municipaux en scrutins municipaux depuis 1983. La durabilité des mandats s'allie de la personnalisation du pouvoir local qui repose en partie sur la forte influence des intercommunalités, devenues des valeurs politiques que nous avons qualifiées de « *refuge* » depuis l'application, en 2017, de la loi sur le non-cumul des mandats.

Elle a aussi trouvé un moyen normatif nouveau avec la démocratie participative dont l'apparition a de nombreuses raisons et dont les symptômes se déclinent par l'abstention et le vote extrême. La démocratie politique est une tension entre le peuple et le pouvoir politique. Celle-ci est, aujourd'hui, historique dans la mesure où la contestation est organisée par la capacité collective à proposer des outils aux gouvernants pour associer les gouvernés, toujours entre deux scrutins.

Mais, chimère d'un jour, la démocratie participative a montré des effets positifs avec une application anticipée et réussie sur le territoire de Cagnes avec des mini-publics délibératifs, des conférences, des téléconsultations, l'e-démocratie au quotidien à l'issue d'un processus inclusif. Nous avons observé combien cette pratique pouvait être un topique intéressant voire incontournable des pratiques politiques avec la commune de Cagnes-sur-Mer.

L'Union Européenne est certes une union d'Etats qui progresse dans les périodes de crises tel que ce fût le cas avec le plan de relance européen suite à la crise sanitaire liée à la covid-19 et comme

⁹⁰⁸ <http://www.eric-ciotti.com/2017/04/23/reaction-deric-ciotti-a-la-suite-du-1er-tour-de-lelection-presidentielle/>

⁹⁰⁹ Le Grand jury LCI-Le Figaro-RTL, 10 mars 2019.

Jean Monnet l'a écrit « *j'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans la crise et qu'elle serait la solution donnée à ces crises* »⁹¹⁰ mais elle n'a pas su apporter de réponses aux défis politiques et de légitimité populaire car son mode de fonctionnement donne la suprématie au Conseil Européen dont la lisibilité est vaine pour le citoyen. Le caractère quasi polyarchique des institutions européennes alimente également cette absence de légitimité démocratique.

La frustration des citoyens a grandi naturellement et nourri l'euroscpticisme. L'omnipotence de Bruxelles a démontré que même le scrutin européen proportionnel depuis 1979 n'avait pas enrayé la désaffection du citoyen-électeur envers les élus et les responsables politiques. Les pouvoirs européens d'expertise et de décisions sont une telle imbrication qu'ils rendent la politique européenne illisible pour le citoyen.

Enfin, dans ce même registre, les passages en force des gouvernements successifs pour échapper soit au contrôle parlementaire soit à l'épreuve du peuple n'ont fait qu'enfermer le peuple dans un rejet d'une élite politique « horsoliste ». Le traité de Lisbonne remet au centre du jeu européen la démocratie représentative pour rapprocher les intérêts nationaux des Etats membres. L'élection du Président de la Commission par le Parlement Européen sur proposition du Conseil Européen est une avancée purement théorique au pouvoir confus et en tout état de cause toujours aussi éloigné des citoyens. Nous avons démontré comment les règles européennes figent le processus démocratique et occultent les relations avec la communauté de citoyens.

La responsabilité revient d'abord aux Etats membres et leur absence de communication au niveau national et local. Si le traité de Lisbonne a réaffirmé le principe de subsidiarité, il permet aussi désormais de développer la démocratie participative au niveau européen. Le champ est si vaste qu'il sera difficile de lui donner corps et lisibilité. L'introduction d'un droit d'initiative citoyenne tel que prévu à l'article 11 du TUE reste pour l'instant un leurre compte-tenu de la complexité de la mise en œuvre de la procédure : le bilan est d'ailleurs très limité depuis l'adoption de ce traité en 2007. Politistes, élus, scientifiques, experts s'accordent à dire que l'Europe telle qu'elle a été engagée depuis ses origines n'a d'intérêts que sur le plan économique, commercial et financier sans avoir trouver à l'intégrer sur le plan démocratique malgré plusieurs tentatives aux effets très mitigés.

⁹¹⁰ MONNET J., « Mémoires », Fayard, 1976

CONCLUSION GENERALE

Le besoin d'une démocratie de proximité avec la commune subsiste depuis l'Ancien Régime, échelon le plus proche des citoyens, bâtie autour de son édile, symbole de la vie publique locale. Plus récemment, la Constitution française du 27 octobre 1946 consacre, pour la première fois, un titre complet au fonctionnement des collectivités territoriales.

La crise de mai 1968 incite le Général de Gaulle à engager une forme de décentralisation en termes de compétences économiques. Le « *non* » au référendum n'arrêtera pas la tendance décentralisatrice. En 1975, Valéry Giscard d'Estaing confie à Olivier Guichard la présidence de la commission chargée d'esquisser une réforme des institutions locales observant « *une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité* »⁹¹¹. Mais, le projet de loi qui s'en suit, est mort-né devant l'Assemblée nationale.

A gauche, François Mitterrand et Gaston Deferre épaulés par Hubert Dubedout, maire de Grenoble, portent le projet d'une réforme d'envergure, à partir de juillet 1981, avec la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions complétées par la loi du 22 juillet 1982. Les 25 lois de 1982 à 1986 et les 200 décrets publiés ont pour ambition de sceller la démocratie de proximité. La norme évolue, ensuite, quelles que soient les majorités politiques aboutissant même à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui inscrit la démocratie locale dans la Constitution et conférant une valeur décisionnelle aux référendums locaux.

Toutefois, il faudra attendre les réformes discutées sous le quinquennat du Président Nicolas Sarkozy pour donner une nouvelle orientation à la décentralisation tournée vers un réel renforcement de la démocratie locale. Auparavant, François Hollande était, comme François Mitterrand, resté dans la logique d'une décentralisation administrative et financière négligeant le fossé qui s'est creusé entre les élus et les citoyens au profit de l'aspect organisationnel des compétences. Jacques Chirac s'était engagé à lancer la République décentralisée mais il reconnaît sa faible portée « *Cette réforme [la décentralisation] mettra beaucoup de temps à porter ses fruits*

⁹¹¹ GISCARD D'ESTAING V., interview sur les problèmes de la croissance, d'écologie et d'environnement, *Le Monde*, édition du 26 janvier 1978

car elle ne parle pas directement aux Français »⁹¹². C'est l'une des raisons qui explique pourquoi Jacques Chirac choisit pour réformer la constitution par le congrès plutôt que le référendum populaire (qu'il avait préconisé) et qu'il introduit directement cette notion dans le texte présenté au Congrès, avec le recours possible au référendum local.

Ce bref rappel, depuis les lois de 1982, démontre que la décentralisation au prisme de la démocratie locale n'est pas la particularité d'un seul courant politique.

Notre recherche a eu pour objectif d'analyser les conséquences de la décentralisation en termes de démocratie locale. Nous avons développé notre thèse sur la base de l'aire géographique du département des Alpes-Maritimes. Nous avons cherché à connaître si les lois de 1982 et les lois subséquentes ont été concrètement avantageuses à la démocratie de proximité. Nous avons veillé à défendre des hypothèses de travail très pragmatiques et tangibles depuis le cœur du dispositif politique et en situation au sein des instances politiques.

La décentralisation dans sa version initiale, l'Acte I, devait permettre, selon Pierre Mauroy, de rendre l'Etat aux citoyens en bâtissant une nouvelle citoyenneté. Pour témoignage que la décentralisation n'a pas réussi son pari, des élus socialistes signent une tribune publiée dans le quotidien, *Le Monde* en date du 15 juillet 2020, pour alerter sur la nécessité de réagir : « *L'objet de la décentralisation [attendue] est de réoxygéner la démocratie en rapprochant les élus des citoyens* ».

Elaborées hâtivement par le pouvoir en 1981, les lois de l'Acte I ne tiennent pas compte de l'aspiration forte des citoyens pourtant déjà identifiable par l'abstentionnisme croissant ou la montée des extrêmes. En réalité « *la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale* »⁹¹³. Elle cristallise le débat sur l'organisation des compétences des différentes institutions donnant raison à Maurice Hauriou qui écrivait, en 1892, dans son traité de droit

⁹¹² De MONTVALON, J.-B., « *Pourquoi RAFFARIN cherche à sortir du piège de la décentralisation* », "Le Monde", mercredi 13 novembre 2002, p. 7

⁹¹³ BRUNET-LECHENAULT C., Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, La décentralisation et le citoyen, 2000.

constitutionnel « *la démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation et à l'élection locale comme un fleuve suit sa pente* »⁹¹⁴.

Le débat démocratique s'est trouvé délégitimé ce qui obligea à trouver de nouveaux outils démocratiques liés à la transformation de la conception politique avec le recours aux techniques digitales, aux Civic Tech, aux sites de participation, aux sondages,... Est-il réellement un signe de vivacité de la démocratie de proximité ou est-il la démonstration d'un échec de la décentralisation ?

Ainsi, nombreux considèrent que la décentralisation a complexifié l'organisation territoriale, au détriment des rapports avec les élus. Elle a compliqué la localisation du pouvoir de décision et facilité la puissance des administrations territoriales et de nombreux intervenants sans légitimité politique. Elle a favorisé l'installation de pouvoirs politiques locaux empruntant « *des mécanismes notabiliaires à l'apparence monarchique* »⁹¹⁵.

L'acte électoral se dévalorise clairement. Le taux d'abstention record lors des élections municipales de 2020, élections de la proximité par excellence, n'est pas uniquement le fait de la crise sanitaire. Il est la continuation du climat de défiance envers tous les élus, y compris locaux.

La fracture entre le peuple et les élites politiques se manifeste dans l'indifférence du personnel politique. Sur le plan européen, elle s'est amplement développée avec les traités de Maastricht et de Lisbonne qui transfèrent des pans entiers de souveraineté.

Pour autant, comme nous l'avons mesuré, la recherche de citoyenneté existe mais, sous un aspect différent qui « *ne marque pas la fin de la démocratie, ni l'avènement d'un citoyen apathique. Il est l'écho du très profond mouvement d'individuation et de déliaison avec le collectif qui marque notre société* »⁹¹⁶. C'est ainsi que la volonté d'implication citoyenne induit le développement de

⁹¹⁴ HAURIOU M., *Etudes sur la décentralisation*, éd. Paul Dupont, Paris 1892, et *Traité de Droit constitutionnel*, ed. Sirey 1929 rééd. C.N.R.S. 1965, p.190.

⁹¹⁵ MABILEAU A., « *De la monarchie municipale à la française* » revue Pouvoirs, n°73, La démocratie municipale, avril 1995, p.7-17

⁹¹⁶ PERRINNEAU P., directeur du Centre d'études de la vie politique française, cité dans le rapport de Madame Brunet-Léchenault fait au nom du Conseil économique et social, op. cit.

procédures de démocratie participative désormais formalisées dans le code général des collectivités territoriales. Contestée et imprécise, elle a conduit à une expérience municipale concrète, inédite mais éphémère de démocratie participative, en 2014, dans la Drôme⁹¹⁷. Elle fût bien plus pérenne car organisée à Cagnes-sur-Mer (06). Pour illustrer ce revers, reprenons l'analyse du professeur de droit constitutionnel Dominique Rousseau qui a utilisé une image pour expliquer cette crise de légitimité politique « *Les citoyens sont partout dans la société, mais nulle part dans les institutions. La Nation a son institution au Palais Bourbon. Les collectivités locales ont le Palais du Luxembourg. Le capital a longtemps eu le Palais Brongniart. Les énarques ont le Palais Royal. Mais les citoyens ? Tous ceux qui, par leurs activités professionnelles, sociales ou personnelles, font vivre la société n'ont pas une institution pour exprimer leurs volontés. Dès lors, pour dire leurs réclamations, ils ont la rue, les places et les ronds-points* »⁹¹⁸.

Au demeurant, les expériences locales de démocratie participative se sont étendues. Les procédures de participation des citoyens à la vie locale sont multiples avec le droit à l'information des citoyens, les conseils et adjoints de quartiers, les commissions consultatives des services publics locaux, les enquêtes publiques, le droit de pétition et les possibles référendums consultatifs.

Daniel Gaxie reconnaissant l'appétence à certains de s'impliquer dans la réflexion citoyenne relève cependant que la participation ne freine pas la professionnalisation politique « *La constitution et le développement d'une coalition complexe (élus, fonctionnaires, cabinets, universitaires, étudiants, diplômés, centres de recherche, colloques, séminaires spécialisés) autour de la promotion de la cause de la « participation » et de la « délibération » a produit et continue de produire d'indéniables effets de réalité. [...] En leur état actuel, les institutions et expériences participatives ne remettent pas fondamentalement en question la division du travail politique et la domination des professionnels spécialisés* »⁹¹⁹.

Parmi les étapes de notre recherche et pour vérifier notre postulat, nous avons constaté que le recrutement du personnel politique procède d'un cercle intime et fermé. Il requiert des principes

⁹¹⁷ DUGRAND M., « *La petite République de Saillans, une expérience de démocratie participative* », La Brune, 2020, 160

⁹¹⁸ ROUSSEAU D., « *Pour une assemblée de citoyens* », Libération, Tribune du 16 juin 2019

⁹¹⁹ GAXIE D., « *La professionnalisation politique et la démocratie* », *Silomag*, n° 10, déc. 2019. URL : <https://silogora.org/la-professionnalisation-politique-et-la-democratie/>

qui restent inchangés malgré la décentralisation voire qui ont été stimulés. L'entrée dans un mandat électif reste donc souvent une programmation notabiliaire qui oblige à rechercher la durée dans l'exercice des mandats puisqu'il faut alors « vivre de la politique » faute d'un retour facilité à la vie professionnelle. Les passerelles que la décentralisation a créées ou entretenues permettent ces trajectoires comme nous l'avons démontré. Les mandats électifs s'apparentent à des carrières qui associent savamment les différents mandats interchangeables et pérennisent ainsi « le vivre de la politique ».

Robert Michels a développé la « *loi d'airain* »⁹²⁰ des oligarchies selon laquelle l'organisation à caractère politique génère une élite dominante qui se coupe très rapidement de ses bases militantes et s'autoalimente avec ses propres groupes. Observateur avisé du socialisme, il défend la thèse selon laquelle la tendance d'une concentration du pouvoir politique entre quelques-uns, est de nature à écarter le recrutement démocratique au travers d'un cénacle très fermé : « [...] *Qui dit organisation dit tendance à l'oligarchie. Dans chaque organisation, qu'il s'agisse d'un parti, d'une union de métier, etc., le penchant aristocratique se manifeste d'une façon très prononcée. Le mécanisme de l'organisation, en même temps qu'il donne à celle-ci une structure solide, provoque dans la masse organisée de graves changements. Il intervertit complètement les positions respectives des chefs et de la masse. L'organisation a pour effet de diviser tout parti ou tout syndicat professionnel en une minorité dirigeante et une majorité dirigée* »⁹²¹.

La critique du personnel politique élitaire est ancienne et les pratiques modernes des élus ont aggravé la déception des citoyens. De même, lorsque l'on observe le processus de politisation des permanents au sein des partis ou des collectivités, nous constatons un réel phénomène sociologique qui dépasse la pratique ou l'identité militante. Nous avons démontré cette tendance dans le titre premier de notre thèse. Les transformations de l'action publique collective depuis la décentralisation ont profondément modifié le travail politique des entourages au point de dépersonnaliser leur engagement politique. Philippe Aldrin nous rappelle que « *depuis une quinzaine d'année, les salariés du siège national du parti socialiste ont vu leur situation juridique*

⁹²⁰ MICHELS R., « *Les partis politiques : Essais sur les tendances oligarchiques des démocraties* », Paris, Flammarion, 1914, 341P.

⁹²¹ Opt. Cit.

se normaliser, leur emploi se stabiliser, l'organisation du travail se rationaliser sur le modèle de l'entreprise »⁹²².

En revanche, la position dominante des collaborateurs de cabinet enveloppe les élus dans un « tunnel » pour reprendre l'expression de Michèle Delaunay qui, dans son blog décrit comment faire carrière en politique sans jamais avoir connu d'autres *vies* et dresse le portrait des élus « *entrés très tôt dans le tunnel, ils n'en sont jamais ressortis* »⁹²³ et de ce danger qui donne aux élus « *de faire carrière sans mettre un pied dans la vraie vie [...] ces élus qui n'ont jamais connu la vie réelle (et le risque) est de perdre le sens commun* »⁹²⁴. Elle conclut son propos par une mise en garde de l'électeur en ces termes « *Dans le choix que vous aurez à faire de l'un ou l'autre candidat à l'une ou l'autre élection, il peut n'être pas inutile de regarder s'il est passé par la case Réalité* »⁹²⁵. Elle poursuit : « *experts en tactique électorale, capables de faire basculer un bureau électoral du bon côté afin d'assurer élections et réélections, jonglant avec le cumul des mandats pour étouffer tout concurrent potentiel, surtout dans son propre camp, nos élus sont indéradicables. Battus à la mairie, ils restent dans le paysage politique comme député, et vice-versa, et peuvent donc se représenter aux élections suivantes* »⁹²⁶.

Cette professionnalisation des activités politiques est-elle antinomique avec la démocratie ?

Est-elle un facteur rationnel de défiance à l'égard du Politique et de la politique ?

Pour répondre à ces questions, nous avons d'abord considéré le sens de la notion de professionnalisation selon Max Weber. Nous avons relevé que celles et ceux qui vivent de la politique en ont fait leur activité principale voire unique et dans la durée. De ce fait, ils ont établi que la politique est un métier qu'ils exercent selon un savoir-faire précis et particulier qui requiert une compétence aussi spécifique qu'instinctive, qui fonctionne avec ses propres codes.

⁹²² ALDRIN P., « *Les permanents sont-ils des militants ?* », recherche socialiste, dossier spécial « les transformations du militantisme socialiste », dirigé par Rémi Lefebvre, hors-série, Paris, 2009, p. 46-47

⁹²³ <https://www.michele-delaunay.net/blog/le-tunnel-ou-comment-faire-carriere-sans-mettre-un-pied-dans-la-vraie-vie>

⁹²⁴ Opt. Cit.

⁹²⁵ Opt. Cit.

⁹²⁶ <http://www.economiematin.fr/news-elus-realite-politique-commune-societe-citoyens-myriad>

Du *vivre pour*, la démocratie française a évolué vers le *vivre de* et ce n'est pas la décentralisation qui a modifié cette évolution. La démocratie a élargi le champ des possibles avec le « faire vivre la politique » !

De l'indemnisation des mandats électifs, du salariat des permanents dans un parti ou des collaborateurs territoriaux, l'organisation de la décentralisation n'a pas rapproché les élus des citoyens. Tout au plus a-t-elle maintenu timidement une diversité du recrutement du personnel politique engagée depuis un siècle.

Nous avons démontré que les élus des villes de plus de 10.000 habitants sont le socle le plus dense de la professionnalisation politique par le spectre de leur inamovibilité. L'expression de Daniel Gaxie prend toute sa place dans cette représentation du personnel politique azuréen « *l'élection suscite ainsi, souvent, le souci de la réélection* »⁹²⁷.

La pratique des investitures des partis favorise aisément les sortants même si pour les élections locales le poids du parti s'est étioilé incontestablement sauf dans les villes moyennes et les métropoles. Pour autant, autre paradoxe, les partis politiques continuent à vouloir exercer un rôle essentiel dans l'élection et c'est leur rôle. Mais, la démocratie n'a pas encore trouvé comment se passer d'autres formes d'organisations qui régulent la conquête du pouvoir local et le choix de ceux qui s'y présentent. Tout réside, en fait, dans les modalités d'exercice des partis politiques avec la mise en perspective de la participation citoyenne et partisane.

Nous avons également constaté que la professionnalisation politique est souvent expliquée par une proportion significative de celles et ceux qui sont déjà engagés dans la carrière politique avant l'exercice direct d'un mandat. Qu'ils s'agissent des conseillers, collaborateurs, salariés des partis ou cadres territoriaux, l'une des hypothèses de départ vérifiée dans notre thèse est celle de la construction de carrières politiques préétablies. Nous notons que cette pratique de la professionnalisation a contribué à accentuer le fossé de la représentativité des citoyens dans les différentes assemblées démocratiques à la lecture des résultats des élections locales.

Comme tout univers isolé, les différents mondes que constitue la politique se coupent des autres. C'est presque naturel quelle que soit la corporation. Nombreux acteurs politiques n'exerçaient plus

⁹²⁷ GAXIE D., « *La professionnalisation politique et la démocratie* », *Silomag*, n° 10, déc. 2019.

un métier spécifique avant de devenir professionnels de la politique. Sans ancrages sociaux avérés, ils sont l'unique produit de la méritocratie scolaire ou militante. Ce processus si louable qu'il soit a ses limites. Éric Ciotti, diplômé de Science Po Paris, assistant parlementaire et directeur de cabinet du président du conseil général des Alpes-Maritimes a échoué, en 2008, lors de son premier contact avec l'électorat dans le canton de Nice 1. Toutes choses égales par ailleurs, son adversaire l'avocat Marc Concas, conseiller général sortant entretenait des relations de proximité plus anciennes avec ses électeurs. Nous notons, à cette occasion, que es procédures spontanées deviennent pratiquement l'exception et avons recensé plusieurs exemples dans le département pour affirmer cette position.

Les collectivités locales, terreau ou laboratoire de la démocratie des élus locaux, suivent les pentes d'une démocratie approchant d'une présidentialisation municipale à laquelle la gauche est habituée et qu'elle a répandue au point de poser la question de la concentration du pouvoir.

Le nom du maire incarne à lui seul un territoire. Cette présidentialisation du pouvoir local compose l'épicentre de la démocratie territoriale en France. Elle s'appuie sur des élus et essentiellement des collaborateurs de cabinet et des directeurs généraux de services qui concourent à une concentration des pouvoirs et minimisent le rôle des assemblées locales pour accomplir les politiques publiques. En se présidentialisant, les exécutifs locaux orientent leurs actions sur leur capacité à gérer la collectivité et entretiennent un mouvement de dépolitisation des débats locaux.

Notre hypothèse de départ de la technocratie toute puissante assure une place toujours prépondérante aux entourages des élus locaux quel que soit leur origine. Le système engendré par le législateur, en 1982, a graduellement et régulièrement détourné le citoyen des élus nationaux et n'a pas épargné les élus locaux.

La démocratie de proximité en France est souffrante. Nous observons que les élus locaux de gauche ont privilégié l'organisation des compétences au détriment des revendications des citoyens, orphelins de leurs représentants qui sont stabilisés dans la bulle du pouvoir. Nous avons ainsi constaté au rythme de nos travaux que la décentralisation n'a jamais atteint pleinement les engagements démocratiques promis.

De même, au fil de nos recherches et analyses, nous pouvons estimer que le développement des diverses étapes de l'intercommunalité est symbolique de ce dévoiement. Le mode de gestion à huis

clos à développer un autre système politique de l'entre-soi basé sur le financement des politiques publiques, source d'influences démocratiques copiées sur les pratiques des conseils départementaux qui, grâce aux subventions destinées aux territoires, distillent leur soutien aux élus. Les intercommunalités s'administrent dans une certaine opacité qui éloigne le citoyen alors qu'elles sont présumées reconnecter les élus avec les citoyens. Notons qu'en 2020, la France compte 1259 intercommunalités pourvues de compétences importantes avec un budget de 50 milliards d'euros. A Nice, par exemple, la métropole annonce un budget primitif 2020 à hauteur de 855 millions d'euros dont de 445 millions d'euros d'investissements réels.

Le développement de l'échelle intercommunale a pu participer à dé-démocratiser la politique et à l'éloigner le citoyen. En effet, les élus métropolitains s'autonomisent de leurs mandants car l'irresponsabilité électorale dont ils bénéficient facilite cette distanciation. La démocratie intercommunale devenue « *un laboratoire de la post-démocratie* »⁹²⁸ est singulièrement absente dans le débat municipal depuis 2008 avec une faible politisation des enjeux intercommunaux dans les campagnes municipales « *Les élections municipales ont par là même quelque chose d'irréel et de peu démocratique : tout se passe comme si la décision locale était toujours du ressort principal des maires et des conseils municipaux alors qu'elle s'est largement déplacée dans l'arène intercommunale. Le pouvoir du maire est célébré alors qu'il s'est translaté. Au total, on ne débat pas forcément des enjeux véritables* »⁹²⁹. Cependant, Cagnes-sur-Mer a été une des seules communes, lors des élections municipales de 2020, où la campagne municipale fût l'objet d'une forte fronde anti-métropole Nice Côte-d'Azur pour les opposants au maire sortant. Président délégué de cette intercommunalité, le maire est la cible du Rassemblement National, de la gauche et des candidats DVD en passant par EELV et les candidats LR en dissidence. Par ailleurs, il semble clair que le fléchage n'a pas remis en cause la réelle imperceptibilité politique des intercommunalités en France et nous l'avons constaté dans le département des Alpes-Maritimes.

La domination électorale des forces de droite dans « *le département bleu... azur* »⁹³⁰ est confirmée depuis les premières lois de décentralisation. L'indicateur du taux de reconduction des maires

⁹²⁸ DESAGE F., « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie » in Lorenzo Barrault-Stella, Brigitte Gaïti, Patrick Lehingue (dir.)

⁹²⁹ LEFEBVRE R, VIGNON S., « *L'intercommunalité, enjeu occulté des élections municipales* », Terrains de campagnes, les élections municipales 2020 vues par des chercheurs en science politique, Le Monde, 12 mars 2020

⁹³⁰ MARTINETTI, J., « Un département bleu... Azur, entre conservatisme et localisme », *Hérodote*, vol. 113, no. 2, 2004, pp. 68-93.

sortants depuis 1989 intéresse notre analyse au titre de la pertinence de l'hypothèse énoncée dans le chapitre premier de la première partie de cette thèse.

Sur la base des élections municipales de 1989, nous notons que le taux de reconduction le plus faible en termes d'étiquettes politiques est de 79%, en 2020. Il montre que la droite a su conserver sa majorité jusqu'à atteindre le taux de reconduction politique de 95% en 1995 (ce taux était de 84% en 2001, 89% en 2008 et 84% en 2014). Nous remarquons ainsi une forte stabilité politique de l'électorat dans le département. En revanche, la commune de Vence est celle dont le taux est le plus contrasté.

Toutefois, pour ce qui concerne les maires, le taux de reconduction varie entre 0% et 83% sur les six derniers scrutins municipaux (de 1989 à 2020) : la commune de Menton (taux de renouvellement de 0%) observe la plus grande longévité politique avec Jean-Claude Guibal, élu pour la première fois en 1989, réélu sans discontinuer jusqu'en 2020, suivie des communes d'Antibes, Beausoleil, Cagnes-sur-Mer, Mouans-Sartoux, Mougins, Roquebrune Cap-Martin et Villeneuve Loubet qui, sur la même période (1989-2020) n'ont élu que deux maires différents. La commune de Vence connaît un taux de renouvellement de 83% sur cette période avec l'élection de cinq maires différents et le retour deux maires sortants sur le devant de la scène.

A Nice, Christian Estrosi dispose d'un « écosystème » qui fait de lui une force. Il a incontestablement su personnaliser son pouvoir maniant habilement la peopolisation de sa personnalité et de sa ville. D'autres maires ont su personnaliser leurs mandatures comme Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer dont l'image de rigueur, de proximité et de probité sont sa marque de fabrique ou encore Lionnel Luca, maire de Villeneuve-Loubet qui sait naturellement mettre en scène sa participation aux différents événements locaux, s'opposer frontalement à l'Etat (comme il l'a démontré en opposant un référé à l'arrêté du préfet imposant le port du masque chirurgical sur sa commune en septembre 2020 ou s'opposant à la fermeture des commerces non essentiels, en octobre 2020 mais aussi sur l'application de la loi SRU ou sur la covid) voire à sa famille politique pour rester fidèle à ses principes. David Lisnard, maire de Cannes, sur de nombreux fronts, soigne lui aussi sa popularité sur la proximité. Quant à Jean Léonetti, maire d'Antibes, il fait figure de sage sachant désavouer toutes surenchères et rechercher le consensus chaque fois qu'il est possible.

Ainsi, la configuration de la durée est posée : plus la carrière d'un élu est longue au regard de différents mandats, plus elle peut perdurer. Le mécanisme de proximité se cumule et engendre une autonomisation de la carrière électorale à la qualité relationnelle nouée dans le temps. Le sujet du statut de l'élu reste pendant malgré plusieurs rapports et tentatives législatives qui n'ont pas abouti à stabiliser les fins de carrière des élus et contribue à entretenir la recherche de la durée dans l'exercice des mandats. Au-delà de cet aspect rationnel, nous avons auditionné des élus dont nous avons ressenti la force de leur passion pour l'engagement public ; des engagements éloignés de calculs électoraux. Nombreux sont ceux qui vivent réellement la politique qu'ils insufflent avec un sentiment d'affection laissant argüer du fait que « *il n'y a pas de politique sans éléments de rêve, sans passion* »⁹³¹. La question qui se pose est : la démocratie serait-elle un employeur incertain ?

L'analyse de Pierre Sadran sur le cumul qui « *favorise la concentration du pouvoir entre un groupe relativement restreint d'élus dont le territoire est constitué en "fief"* »⁹³² réduit tous risques de défaite électorale. Pour un député, un sénateur, un conseiller régional ou départemental ou un maire, perdre l'un de ses mandats ne signifie pas nécessairement la perte de la qualité d'élu. Même battu, l'élu reste dans la course pour un autre mandat lors d'un prochain renouvellement. Comme nous l'avons constaté le cumul horizontal des mandats favorise le cumul vertical, qu'il soit continu ou discontinu. Cette circonstance freine et limite le renouvellement du personnel politique. A contrario, le non cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale a réduit le retour à l'Assemblée de députés battus.

Les maires d'Antibes, Cagnes-sur-Mer, Menton, Villeneuve-Loubet ont fait leurs la formule de Jules César selon laquelle « *mieux vaut être le premier dans son village que le deuxième à Rome* » privilégiant leur mandat local au détriment de leur mandat national.

Mais, ne faut-il pas revenir sur la question du cumul des mandats pour s'intéresser à l'absence de statut de l'élu ? En 1955, Michel Debré écrivait dans la Revue française de science politique « *La charge de maire dans les villes d'une certaine importance a toujours été des plus lourdes et en*

⁹³¹ SINTOMER, Y.. « Pas de politique sans passion », *Revue Projet*, vol. 357, no. 2, 2017, pp. 15-21.

⁹³² SADRAN P., « *Démocratie locale : les carences de l'acte II* », Les cahiers français (Décentralisation, État et territoires n° 318, la documentation française, janvier-février 2004, p. 76.

tout temps elle a absorbé aisément l'activité d'un homme. Je n'ai pas besoin de préciser que ce qui était vrai il y a cinquante ans l'est davantage encore aujourd'hui. Or, chez nous, la charge municipale, pendant longtemps, n'a pas été le moins du monde rémunérée. Le caractère uniforme de notre législation municipale aboutit à la gratuité des fonctions : le maire d'une bourgade minuscule comme celui d'une capitale provinciale sont logés à la même enseigne, pour celui-là justifiée, pour celui-ci inadmissible. Les indemnités progressives allouées depuis peu ne modifient guère la situation car elles compensent malaisément les charges de l'administrateur qui veut tenir son rang. Dès lors le salaire du parlementaire devient une sorte de nécessité et apparaît comme la condition d'un exercice indépendant d'une difficile et absorbante fonction municipale. Le mandat politique assure à la ville un défenseur et au défenseur les moyens de vivre ». En 2020, ce constat reste d'actualité.

La professionnalisation des maires est d'évidence très différente selon la taille des communes qu'ils administrent. Mais, les passerelles avec les autres mandats réduisent ce seul prisme. Dans les grandes villes, le maire vit souvent de la politique ayant pour ressources financières exclusives ses indemnités. La question de l'importance géographique de la commune pose la question de la professionnalisation des maires qui est liée à l'indemnité. Nous avons alors constaté que les maires avaient lors de la conquête d'un autre mandat et dans la lignée du cumul pour « vivre de » la politique de l'obligation à se professionnaliser pour durer comme l'a écrit Bernard Dolez⁹³³.

Nous avons évalué combien le consensus qui règne dans les instances de décisions décentralisées, dopé par la standardisation des politiques publiques, estompe les clivages politiques, confisquant aisément le débat politique au profit de la technicisation de l'action publique. Les dommages démocratiques de la décentralisation et de ses lois subséquentes se mesurent aujourd'hui par le rejet des politiques. Nous détenons, ici, un des éléments importants du désenchantement de la démocratie de proximité qui explique l'origine de l'abandon du champ politique local dont l'extrême droite s'est emparée. La gestion locale est nivelée par une dépolitisation partisane constante depuis quarante ans. L'obsolescence du clivage gauche-droite est ancienne et même majoritaire chez les Français depuis les années 1980 « de 1980 à 1991, entre 55 % et 60 % des

⁹³³ DOLEZ B., « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, no. 4, 2015, pp. 931-944.

Français estimaient qu'il n'était pas pertinent »⁹³⁴. Elle s'est accentuée localement au rythme de la pratique des politiques publiques en 2017. Comme le remarque Mathieu Perona, directeur exécutif de l'Observatoire du Bien-être du *Cepremap*⁹³⁵ « *Le positionnement politique des gens ne se fait plus sur la redistribution des richesses qui est l'axe traditionnel de la politique mais en fonction de la façon dont ils envisagent leur vie actuelle, la confiance avec les autres et l'avenir collectif. Ce repositionnement politique se fait de manière indépendante à l'idéologie. (...) Ce clivage a disparu d'un coup, avec l'arrivée d'Emmanuel Macron, cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas revenir aussi vite qu'il a disparu* »⁹³⁶. A l'occasion des élections régionales de 2015, Jean-Pierre Raffarin fait une déclaration très explicite « *ce ne serait pas impossible de gouverner avec Emmanuel Macron ou Manuel Valls après 2017 [...] il y a quelque chose d'artificielle dans nos clivages, nous [PS et UMP] sommes d'accord sur l'essentiel* »⁹³⁷. Loin des coalitions à l'allemande, cette position française alimente l'argumentaire du Rassemblement National qui a dénoncé l'UMPS.

La démocratie de proximité a fait passer la gauche du socialisme municipal comme mode de gestion politique à une uniformisation des politiques publiques municipales. En affichant leur apolitisme les élus locaux accréditent la thèse que la droite et la gauche, c'est « *bonnet blanc et blanc bonnet* » pour reprendre l'expression célèbre de Jacques Duclos. Fabien Desage et David Gueranger en ont déduit que « *La décentralisation n'est pas démocratique au motif qu'elle rapprocherait mécaniquement la décision du citoyen ou qu'elle favoriserait la proximité. Le maire, les élus locaux ne sont pas naturellement les derniers remparts face à la crise de la démocratie représentative. La "démocratie d'élus locaux" née de la décentralisation a subordonné les politiques locales à des enjeux territoriaux plutôt que sociaux, consensuels plutôt que contradictoires, négociés plutôt que délibérés* »⁹³⁸.

⁹³⁴ TOUZET N., C. et H., « *La gauche et la droite, un clivage persistant* », Pierre Bréchon éd., *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*. Presses universitaires de Grenoble, 2019, pp. 265-272.

⁹³⁵ Centre pour la Recherche Economique et ses Applications

⁹³⁶ Etudes du *Cepremap* en partenariat avec le *Cevipof* « *Qui sont les gilets jaunes et leurs soutiens* »

⁹³⁷ RAFFARIN J-P, interview BFMTV le 15 décembre 2015.

⁹³⁸ DESAGE F. GUERANGER D., « *Confort de l'entre-soi et dépolitisation de la politique locale* » (extraits de « *Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale* », publié dans *Le Monde diplomatique* en janvier 2014), *Silomag*, n° 7, été 2018. URL: <https://silogora.org/confort-de-lentre-soi-et-depolitisation-de-la-politique-locale/>

La thèse de la privation de la démocratie comme socle d'une fracture entre le peuple et les élites, d'une tentation vers un nationalisme ou d'une conception anti européenne s'est opérée au détriment du politique et au profit de l'entre-soi des élites politiques et de leurs des experts voire de l'élite médiatique : « *La fracture entre le peuple et les élites politiques est devenue un thème récurrent qui illustre une insatisfaction générale à l'égard de tous les mécanismes démocratiques en vigueur* »⁹³⁹. C'est ainsi que se posent la question d'un brouillage des repères et des clivages « *qui doivent cohabiter sans pouvoir nécessairement partager le même horizon politique* »⁹⁴⁰. C'est bien à ce stade que l'offre politique est déficiente. Le recours aux experts veut asseoir une relative capacité d'évaluation des politiques publiques pour légitimer l'action politique et faire bouger le débat démocratique. La cohabitation entre « science et politique » vient alors légitimer le débat démocratique comme ont voulu l'instaurer le maire de Nice par exemple, pour accompagner la gestion de la crise de la covid-19 avec un conseil scientifique de la métropole ou encore la maire de Marseille avec l'instauration d'un comité technique de travail dans le cadre de la crise sanitaire de 2020. Une question se pose : de telles initiatives ne sont-elles pas de nature à prouver que les politiques doivent s'abriter derrière des experts devenus alors les véritables aiguillons de la vie démocratique ?

Pascal Perrineau et Luc Rouban cosignent un papier dans un ouvrage très documenté qui rappelle que « *les pratiques ou les tentations d'entre-soi communautaire de toutes sortes ne permettent plus aujourd'hui au politique de créer un espace commun* »⁹⁴¹. Cette analyse du fonctionnement interne de la politique nous incite à penser que le rejet de la mainmise par les élites politico-administratives alimente l'illusion de la démocratie de proximité contrairement aux intentions affichées par la gauche avec la décentralisation de 1982.

Parmi les évolutions majeures de la décentralisation qui ont détourné les citoyens de leurs élus locaux nous avons relevé de manière empirique la forte professionnalisation du métier et par voie de conséquence la personnalisation du pouvoir qui est venue renforcer négativement le portrait du maire oligarque et monarque. Il est évident que la forte augmentation des pouvoirs du maire conduit à rendre les édiles incontournables sur de nombreux sujets en raison des compétences que les lois leurs ont conférés. De même, les partis politiques et, ce fût l'un des combats sous-jacents de François Mitterrand, ont profité de cette réforme de 1982 pour affirmer leur présence au sein

⁹³⁹ PERRINNEAU P., ROUBAN L., « *la démocrtaie de l'entre-soi* », SciencesPo les Presses, 2017

⁹⁴⁰ Ibidem

⁹⁴¹ Opt. Cit P. 569

des collectivités locales. L'idée était de donner aux partis politiques le pouvoir de faire élire les candidats sur fond de notabilité. Rappelons que la gauche a, en 1982, une expérience des mandats municipaux plus ancrée que la droite et que la perception des élus locaux a franchi une étape supplémentaire avec les intercommunalités puis l'intégration européenne. Le pouvoir local s'est renforcé alors que la démocratie locale s'affaiblit : ce paradoxe de la décentralisation s'est consolidé avec les lois sur l'intercommunalité et le mode scrutin au suffrage universel direct de ses élus avec le système dit de *fléchage* fruit de négociations entre la DGCL, le gouvernement, les deux assemblées et les associations d'élus.

De même, le niveau européen qui reconnaît le rôle et les compétences des élus locaux est venu complexifier le débat. C'est pourquoi, l'intégration obligée des maires dans les réseaux de pouvoirs est un atout pour les représentants de l'Europe. Or, la remise en cause de l'Europe par les citoyens vient se heurter à une nouvelle tripartition qui s'est installée dès les premières années qui suivent 1982. Le mode de scrutin proportionnel peut l'expliquer. Démantelant le bipartisme, il a réduit et fait imploser le débat politique français. Plusieurs politistes ont dénoncé la volonté de rechercher une France décentralisée au service du parti socialiste ; ce qui n'est pas sans rappeler le passé politique du président en exercice, en 1982, ouvert aux aventures politiciennes.

Ce constat rappelle un débat récurrent sur le poids de l'oligarchie et des élites politiques qui effectuent des va-et-vient entre les différents mandats, comme le confirment le parcours de nombreux élus étudiés dans notre thèse. Si l'intérêt des passerelles est d'éviter d'être déconnecté de la réalité et de démultiplier la synergie des politiques publiques locales, il a aussi conduit à constituer une bulle élitaires à l'esprit « préformaté » qui s'autoalimente et s'auto-entretient. Cette attitude a mis au jour la fracture entre le peuple et les élites politiques. C'est pourquoi, la décentralisation n'a pas réussi son pari de la démocratie de proximité. Nous retrouvons dans le débat politique local deux blocs comme l'a résumé Jérôme Sainte-Marie⁹⁴².

La décentralisation a vécu ce qu'il a été convenu d'appeler trois actes. Les politiques s'apprêtent à ouvrir un quatrième acte. Le comportement des citoyens est très ambivalent pour exiger la plus grande prudence quant aux solutions pour redonner du souffle à la démocratie de proximité. La ville de Cagnes-sur-Mer a été la seule du département à se mobiliser dès le mois de décembre 2018 et à organiser de façon ordonnée le débat au point que deux des cinq garants nationaux se sont

⁹⁴² SAINTE-MARIE J., « Bloc contre bloc. La dynamique du macronisme », Cerf, 284 p, 2019

déplacés pour observer la méthode utilisée. Les salles de réunion-débat de cent cinquante personnes, au début du conflit, se sont vidées en moins d'un mois !

Les demandes des citoyens mettent au jour une grande ambivalence. D'une part, ils veulent intervenir davantage par le biais du référendum. Il nous est permis, à ce sujet, de montrer que le renouveau démocratique doit être réaliste et ne pas s'enliser dans des utopies. D'autre part, très méfiants à l'égard du tirage au sort, les citoyens restent à convaincre. Le maire a souhaité ouvrir trois groupes distincts de discussions. Le premier celui des « *Gilets jaunes* », le second ouvert aux citoyens volontaires qui a le défaut de toujours réunir les mêmes visages. Le troisième celui des tirés au sort publiquement avec cinq personnes par bureau de vote. Ce groupe des « *tirés* » au sort fonctionna le moins bien tant en termes de participation que de réflexion. La démocratie participative n'intéresse à l'évidence qu'une minorité de citoyens qui ont le temps et les moyens de s'y consacrer.

Bruno Cautrès qui a cherché à conceptualiser la recherche d'une impulsion de remplacement des élites politiques locales en l'année 2017, a analysé l'affect du « *démos* » européen. Si les collectivités territoriales sont dominées par le poids des décisions des autorités européennes, la conception que nous retrouvons dans la Charte européenne de l'autonomie locale datée de 1995, ratifiée douze ans plus tard par la France qui rappelle dans son préambule que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements d'un régime démocratique tout comme la participation des citoyens à leur gestion : « *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* »⁹⁴³. Pour autant, le déficit démocratique de l'Europe pose la question du *démos* européen symbolisé par la courte ratification française du traité de Maastricht, la croissance de l'abstention aux élections européennes. Il a été ressenti avec le traité de Maastricht puis celui de Lisbonne une perte de souveraineté nationale au profit d'une Commission et non plus du parlement Européen : « *Quand on arrive à Bruxelles, l'impression très rapide c'est qu'on vit à l'intérieur d'un bocal. [...] c'est un bocal parce que [...] les journalistes vivent vraiment dans une espèce de microcosme.*

⁹⁴³ Article 3, alinéa 1^{er} de la charte européenne de l'autonomie locale

Ils se voient tous les jours, à la même heure au briefing de la Commission européenne [...] je veux dire, on vit dans l'institution et on n'a pas toujours de contact avec la société réelle, quoi ».

Notre travail se décrypte aussi comme un l'appel au collectif dans une société locale fragmentée en classes. La décentralisation a été uniquement construite administrativement. D'ailleurs, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de l'Université de Cergy-Pontoise, sous la direction de Christian Borghesi et Laura Hernández, a établi que la participation citoyenne était proportionnellement l'inverse à la taille d'une collectivité territoriale⁹⁴⁴. Les intercommunalités ont submergé le repli des politiques ce qui n'est pas sans faire penser à l'Union européenne. L'intercommunalité a quelque chose de cette *Europe du dedans*. Comment ne pas y voir une évolution plus générale et plus globale de nos institutions politiques, marquée notamment par la concentration du pouvoir, la séparation croissante entre les lieux de délibération et de décision ?

Mise en perspective de notre recherche.

Nombreux chercheurs ont travaillé sur la décentralisation des compétences qui est, sans nul doute, celui qui a le plus mobilisé les auteurs. Il faut néanmoins admettre que la vague décentralisatrice a engendré toute une série de lois importantes qui ont été salvatrices sur les dossiers économiques, commerciaux et sociaux. Des territoires entiers ont bénéficié de nouvelles dynamiques à l'issue des lois de 1982 et de l'ensemble des lois subséquentes à la décentralisation comme notamment toutes les lois liées à l'intercommunalité.

En revanche, peu d'études approfondies ont permis de mesurer l'impact des lois de l'Acte I sur la démocratie de proximité tant le sujet paraissait manifeste. Nous sommes, cependant, loin de l'acceptabilité de cette perspective qui est restée au rang des discours sans être traduit dans les faits comme nous l'avons démontré. La tripartition est le point le plus symbolique de la décentralisation qui a imposé dans le champ politique local l'extrême droite. Une perspective que le Président de la République avait parfaitement identifiée dès le congrès d'Epinay et avec les accords que le PS avait noué avec le PCF. Il réagit alors comme un miroir mais désormais à l'endroit de la droite française. En 2021, année de soutenance de cette thèse, le sujet est toujours prégnant et d'une

⁹⁴⁴ BORGHESI Ch., HERNANDEZ L., LOUF R. et CAPARROS F., « *Universal size effects for populations in group-outcome decision-making problems* », *Physical review*, décembre 2013. Etude consultable à l'adresse internet suivante : <https://arxiv.org/pdf/1305.5476.pdf>

actualité politique à tous les scrutins qu'ils soient locaux, nationaux ou européens. Parmi les nombreux auteurs que nous avons cités, cet échec d'une démocratie de proximité a été abordé sans être totalement consolidé par des faits empiriques ou conceptuels. Nous nous appuyons sur les travaux de Pauline Türk qui tendent à établir l'existence et la pertinence d'un tel droit mettant en exergue des sujets profondément ajustés, au débat sur la décentralisation comme la différenciation, l'expérimentation, l'autonomie. La Professeure soutient que le cadre constitutionnel est capable de concilier l'unité de la République et la diversité des territoires. Une telle inscription d'un droit à la différenciation territoriale dans la Constitution nécessite un remodelage de l'article 72 qui définit les principes généraux de l'organisation des collectivités territoriales, l'exploration du droit à l'expérimentation, ou encore l'adaptation du nombre et du mode d'élection des représentants au Parlement, figurent parmi les principales réflexions portées par son étude. Ce champ permettrait-il de renforcer la démocratie vacillante que nous avons exposée ? Nous pouvons le souhaiter.

Cette thèse a vocation à enclencher un autre processus de recherches complémentaires lié au scrutin électoral et au droit des collectivités de porter leur projet spécifique. C'est parmi ces voix que l'électorat pourrait être remobilisé. Ces perspectives peuvent s'envisager avec une modification de l'article 72 de la Constitution pour une plus grande liberté : il suffit de revenir un instant sur les travaux que nous avons développés dans cette thèse avec la loi dite SRU pour comprendre l'enjeu d'une réforme en profondeur liée à un mode scrutin renouvelé pour les élections municipales et régionales. De même, cette thèse devrait pouvoir enrichir les projets de réforme de la loi électorale examinée à la commission des lois constitutionnelles de l'Union Européenne. La science politique est restée longtemps une discipline annexe du droit public. Elle doit enfanter des rapports différents entre ces deux disciplines tant leurs origines sont communes et leurs histoires liées.

Notre thèse, quoi qu'il en soit, se nourrit autant de la science politique que du droit public pour éclairer avec la plus grande sincérité possible notre recherche, en étant convaincu que cette combinaison est fructueuse pour un ouvrage scientifique.

Annexe

Les phases de la décentralisation en quatre étapes

Depuis 1982, la décentralisation se résume selon plusieurs politistes en trois actes. Pour certains, l'acte 3, inclut les quinquennats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande. Pour notre part, nous scindons cette période en deux car l'essence même des réformes n'est absolument pas de même nature. Sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, nous observons une volonté politique qui tient compte de l'état démocratique dégradé du pays. En revanche, avec le quinquennat de François Hollande, l'accent est à nouveau essentiellement vers les compétences et le contexte économique comme François Mitterrand l'avait initié à partir de 1981.

1. L'acte I : 1982-2002

« *La grande affaire d'un gouvernement de gauche et le maître-mot d'une expérience de progrès* »⁹⁴⁵, la décentralisation lancée par François Mitterrand et le ministre de l'Intérieur, maire de Marseille, Gaston Defferre amorce une série de réformes aujourd'hui inachevées, dont nombreuses seront consacrées exclusivement à l'administration et à l'économie.

Les lois marquantes durant ces vingt années sont :

- a) Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi 82-213).
- b) Lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 qui définissent les transferts de compétences aux régions, aux départements et aux communes.
- c) Loi du 26 janvier 1984 (84-53) qui détermine et définit le statut de la Fonction Publique Territoriale substituant le système de la carrière à celui de l'emploi et en créant les cadres d'emplois.
- d) Loi du 6 février 1992 (92-125) dite loi ATR relative à l'administration territoriale de la République. Elle entame un nouveau processus de coopération intercommunale en instituant dans chaque département une commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)

⁹⁴⁵ Fabius L., La lettre de l'Institut François-Mitterrand, n°6, décembre 2003, p.3.

chargée de faire un point et d'évaluer les différentes coopérations existantes et susciter de nouveaux regroupements.

- e) Loi du 12 juillet 1999 (99-586) relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi Chevènement donne naissance aux communautés de communes, d'agglomération et urbaines éliminant ainsi les districts et les communautés de villes.
- f) Il faut admettre qu'avec les lois de 1982, les régions deviennent des collectivités de plein exercice, avec des élus issus du suffrage universel direct. Toutefois, la concurrence avec les départements puis les intercommunalités s'accroît avec les victoires socialistes de 1998 qui tentent d'affaiblir les départements. Le même schéma se produit avec les intercommunalités à partir de 1992 avec un tournant majeur après les lois Chevènement. Ce bouleversement institutionnel et cette redistribution des compétences du paysage administratif ont incontestablement eu des répercussions sur l'ensemble du champ politique de la France. Les fractions de compétences entraînent des fractions des impôts rendant incompréhensibles les actes politiques. Durant les vingt dernières années, la gauche a redessiné les régions par des fusions assez iconoclastes, Le redécoupage des territoires cantonaux a bouleversé le paysage politique administratif du pays en quelques années que l'on ne saurait décrire plus déresponsabilisant comme lien entre les politiques et les citoyens.

2. L'acte II : 2003-2007

Sous l'impulsion du Président Jacques Chirac, Jean-Pierre Raffarin alors Premier Ministre enclenche une série de réformes. Cette grande réforme est quelque peu annihilée par le choix de réunir le congrès à Versailles qui fixe une réelle solennité mais limite l'envergure des débats et des actes dans un esprit de consensus.

- g) Loi du 28 mars 2003 (2003-276). C'est la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application qui marque cette période. Adoptée par le Congrès et non par celle du référendum, elle a modifié fortement le titre XII de la constitution consacré aux collectivités territoriales, ajouté cinq articles nouveaux (art. 72-1, 72-2, 72-3 et 72-4 ainsi que l'art. 74-1) et réécrit les articles 72, 73 et 74 de la Constitution. Le principe de l'organisation décentralisée de la République est posé dès l'article 1er de la Constitution. Elle inspire plusieurs lois organiques, comme celle du 1er août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales préalable à toute politique différenciée de décentralisation, et de celle relative au référendum local qui correspond à la nécessité d'affirmer

de nouvelles formes de démocratie participative. Puis, elle ouvre la voie à une autre loi organique datée du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

- h) Loi du 13 août 2004 (2004-809) relative aux libertés et responsabilités locales. Elle énumère l'ensemble des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales dont le transfert des agents techniques et ouvriers (TOS) aux régions dans les lycées et aux départements dans les collèges ainsi que le transfert des routes nationales et des agents de la DDE aux départements.

3. L'acte III : 2007 à 2012

Sous le quinquennat du président Nicolas Sarkozy, cette période marque une rupture avec les deux premiers actes de la décentralisation. En effet, s'ouvre une période qui privilégie une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires. Trois rapports⁹⁴⁶ fomentent véritablement cette réforme.

Il s'agit d'une nouvelle qui met l'accent sur une volonté de redonner un nouveau souffle à la démocratie de proximité au sujet de laquelle les politistes et les juristes recherchent une autre régulation face à l'échec des décennies passées.

- i) Loi du 16 décembre 2010 (2010-1563) relative à la réforme des collectivités territoriales. Elle crée le conseil territorial qui siègera au conseil régional et au conseil général. Elle supprime aussi la clause de compétence générale aux régions et aux départements.

Elle modifie les rapports entre les communes et les intercommunalités. Un des éléments majeurs consiste en l'instauration de l'élection au suffrage universel direct, à partir de 2014, des délégués des communes au sein des conseils des différentes communautés de communes. De même, elle donne aux métropoles le statut de nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, qui exercent, de droit ou sur la base d'une convention passée avec le département ou la région, en lieu et place des communes membres, du département et de la région, les compétences déterminées par la loi. Enfin, une autre innovation régle le pouvoir des élus, avec la suppression de la clause générale de compétence. A l'origine, cette loi ambitionnait de réaliser d'importantes économies de gestion en réduisant considérablement le mille-feuille territorial et en limitant les compétences des départements et des régions, ce qui lui a valu d'être qualifiée d' « acte I de la recentralisation ! ».

⁹⁴⁶ Rapports Alain Lambert en 2007 Jacques Attali en 2008 et Edouard Balladur en 2009

L'acte 4 depuis 2012

François Hollande ouvre, avec des profondes contradictions, une autre base de réformes visant un processus de modernisation de l'action publique locale, un réexamen de la structuration institutionnelle des autorités publiques locales et plus généralement une réforme de l'Etat.

- j) Loi du 17 mai 2013 (2013-403) relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Le Premier Ministre François Ayrault recherche la modernisation de l'action publique territoriale, avec une logique législative en faveur de la décentralisation. Il supprime le conseiller territorial.

- k) Loi du 27 janvier 2014 (2014-58) relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM. Elle supprime le conseiller territorial, rétablit la clause compétence générale aux départements et aux régions, précise la notion de chef de file et révisé le statut des métropoles.

- l) Loi du 7 août 2015 (2015-991) portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe. Cette loi supprime à nouveau la clause de compétence générale aux régions et aux départements, ces derniers un temps menacés, étant finalement maintenus. Elle donne plus de poids au rôle économique des régions. Elle confirme le partage des compétences entre régions, départements et communes en matière de culture, sport et tourisme. Elle renforce l'intercommunalité en fixant le seuil de création des EPCI à 15 000 habitants recherchant la réduction du nombre de ces derniers.

BIBLIOGRAPHIE

RESSOURCES METHODOLOGIQUES :

A - THESES

ALDRIN P., « *Les permanents dans le monde des socialistes : Sociographie et économie symbolique des emplois salariés au siège national du PS* ». Sociologie des socialistes français, Journée d'études organisée par Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki (CERAPS, CNRS-Lille 2), Institut d'Études Politiques de Lille, Apr 2007, Lille, France. Halshs-00628311

ALDRIN P. et UTARD J-M., « *La résistible politisation de la communication européenne : Genèses des controverses et des luttes d'institutions autour d'un Livre blanc* », 2007. halshs-00512272

BEAUVALLET W., Michon S., Eurodéputés et représentation des territoires, GSPE-PRISME, IEP de Strasbourg, halshs-00285998, version 1 - 6 Jun 2008

FAURE A., « *Décentralisation et Europe : Les sentiers de dépendance du développement local* », Forum des territoires, Pays et Quartiers d'Aquitaine, 2006, pp.165-173. <halshs-00113292>

LEDUN M., « *L'introduction des techniques d'information et de communication dans la sphère politique : discours et dispositifs de construction de l'expérience politique du sujet* », thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la communication, Université Stendhal de Grenoble, 2003

MARTIN P., « *Le nouveau paysage politique français et le bouleversement de la structure de la compétition partisane* ». 2016, hal-01301024

NEVERS J-Y, *La décentralisation contre "La société bloquée"*. 2008. halshs-00214300.

ROUBAN L., « *Les électors politiques : le cumul des mandats et le travail parlementaire* », [rapport de recherche] Centre de recherches politiques de Science Po, Paris, 2012, pp. 7 (hal-00973104).

B - LOIS, DECRETS, CIRCULAIRES, ARRETES, INSTRUCTIONS

Constitutions du 4 octobre 1958, révisée

Loi N° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions, art.3

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat, *J.O.*, 9 janvier 1983, p. 215.

Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, *J.O.*, 14 juillet, 1983, p. 2 179.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Titre 1^{er} : des principes fondamentaux et des modalités des transferts de compétence, art.1.

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.*, 19 juillet 1985 p. 8 152.

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1)

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre des 268 engagements du Grenelle de l'Environnement dite Grenelle I et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II

Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et loi ordinaire n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Loi n°2015-992, Journal officiel de la République française, 17 août 2015

Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Titre II : de la démocratie locale, art. 10 a été abrogé par la loi n°96-142 du 21 février 1996 – art.12 (V) JORF 24 février 1996.

Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires

Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et la loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Loi n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux et crée une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen.

Loi n° 82-974 du 19 septembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales

Loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République prévoit notamment l'organisation décentralisée de la République. Dans sa version définitive, elle prévoit notamment la modification de l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose désormais que « l'organisation de la République est décentralisée ».

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 34, 110 et 136) suivie des décrets n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ;

Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (articles 15 et 18) ; Circulaire IOCB1202426C du 25 janvier 2012 portant définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité ; Instruction du Gouvernement IOCB1206762C du 2 mars 2012 relative, aux axes prioritaires du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale.

Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs publiée au JORF n°0092 du 19 avril 2011 page 6826

Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1) parue au JORF n°0217 du 16 septembre 2017. Cette loi fait suite aux conséquences politiques de la campagne des élections présidentielles de 2017 liées aux emplois familiaux de François Fillon. Article 3 du décret du 16 décembre 1987 et article 34 de la loi du 26 janvier 1984

Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections

Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Décision n°92-308 DC, 9 avril 1992, publiée au Journal officiel du 11 avril 1992, page 5354, Recueil, p. 55

Décret n° 2004-374, du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements, Art. 3 pour le préfet de région et art. 9 pour le préfet de département, *JO*, 30 avril 2004.

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

Article L.3232-1-1 du CGCT

Article LO141 modifié par LOI organique n°2013-402 du 17 mai 2013 - art. 1 « *Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du présent livre* ».

Décret n° 2021-203 du 23 février 2021 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique

Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

JORF n°0092 du 18 avril 2021, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2019

Journal Officiel, Assemblée Nationale, le 5 février 1999, p. 951

Journal Officiel, Sénat, le 2 avril 1999, p.2098

Journal officiel, Assemblée nationale, le 11 février 1999, p. 1193.

Journal officiel de la République française, Assemblée nationale, Débats parlementaires, année 2018, p. 1450

CNCCVP : Publication annuelle de l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis politiques au titre de l'exercice 2019 au JO du 18 avril 2021

Journal Officiel, Sénat, débat parlementaires, le 2 avril 1999, p.2098

Cour de justice de l'Union européenne, communiqué de presse n° 58/20Luxembourg, le 8 mai 2020

C- OUVRAGES, REVUES SPECIALISEES

AIBY M., « *Abstentionniste, l'amour de la politique, le désamour du politique* », Editions du Panthéon, Paris, 2016

ALDRIN P., « *Les permanents sont-ils des militants ?* », recherche socialiste, dossier spécial « les transformations du militantisme socialiste », dirigé par Rémi Lefebvre, hors-série, Paris, 2009, p. 46-47

AMALRIC V., « *La reconnaissance du vote blanc par la loi du 21 février 2014 : une avancée limitée* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 99, no. 3, 2014, pp. 741-759.

ANDERSON N., (1923), « *The Hobo : the sociology of the homeless man ; a study prepared for the Chicago council of social agencies under the direction of the committee on homeless men* », Nachdruck d. Ausg. 1923, Mansfield Centre, Conn, Martino Publ, 296 p.

ANQUETIN V., « *La domination mayorale. Analyser l'exercice du pouvoir des maires comme une société de cour* », RFAP, n°154, 2015.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., « *Idéologies et action publiques territoriales : la politique change-t-elle encore les politiques ?* », Presses Universitaires de Rennes, 2007.

ARNAUD L., LE BART C., et PASQUIER R., « *Does ideology matter ?* » Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique,

ARENDT H., « *Condition de l'homme moderne* », Calmann-Lévy, Pocket, p. 269.

ATLAN V., « *Nice Côte d'Azur actualité* », avril à décembre 2016 publiée le 23 décembre 2016

ATTALI J., « *Gauche, droite, des concepts démodés ?* », Chronique Le Point, 5 juin 2019

AULARD A., *L'indemnité législative sous la Révolution*, La Révolution française, Paris, 1926, p. 193-207.

BACQUE R., « *L'Enfer de Matignon : Ce sont eux qui en parlent le mieux* », éd. Points, 2019

BADIOU A., *De quoi Sarko est-il le nom ?* Circonstances 4, nouvelles éditions Lignes, Paris, 2007,

BADIOU A., « *Les impossibles matin de la politique* », col. Ouvertures, Fayard, 2021

BARGE P., BARTHELEMY J-R., LORRAIN D., MICHEAU M. et LANGUMIER J-F., « *L'intervention économique de la commune* », Paris, édition Syros, 1983, 203 p

BARTHOU L. « *Le Politique* », Hachette, Paris, 1923, p.115

BAUDON T., Journal officiel, Chambre des députés, 23 novembre 1906, p. 2630.

BELANGER É., CAUTRES B, LEWIS-BECK M-S., NADEAU R. and FOUCAULT M., « *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy : 1988-1995-2002-2007* », Collection Académique, les Presses de Sciences Po. Paris, 2012

BALME R., FAURE A., MABILEAU A., « *Les nouvelles politiques locales* », Presses de Sciences Po., Paris, 1999

BARBER B., « *Démocratie forte* », traduction française de J.-L. Piningre, Paris Desclée de Brouwer, 1997 p. 175.

BARGEL L., « *Jeunes socialistes, jeunes UMP : lieux et processus de socialisation politique* », Dalloz, Paris, 2009.

BAVEREZ N., « *L'écologie piégée par l'idéologie* », éditorial, Le Point 2401, 6 septembre 2018

BEAUD S., *L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien Ethnographique »*, Politix, vol. 9, n° 35, 1996, p. 226–257.

BERTHELEU H., NEVEU C., « *De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours* », Espaces et Sociétés, Erès, n° 123, 4, 2005, p. 37-52.

BERTHET T., « *Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques* », Informations sociales, vol. 150, no. 6, 2008, pp. 130-139.

BERSTEIN S., « *Les partis politiques : la fin d'un cycle historique* », Esprit, vol. août/septembre, no. 8, pp. 28-39., Paris, 2013

BIDEGARAY, C., « *Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin [1]* », Revue française de science politique, vol. 54, no. 4, 2004, pp. 595-620.

BIDEGARAY C. et PINA C., « *Immuables et changeantes, les municipalités des Alpes-Maritimes au tournant de 2008* », Cahiers de la Méditerranée, 77, 2008, pp.275-290.

BLANC M., « *Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille* », Sciences de la société, 69, 2006, pp. 30 à 33

BRESSOUX P., COUSTERE P., et LEROY-AUDOUIN C., « *Les modèles multiniveau dans l'analyse écologique : le cas de la recherche en éducation* », Revue française de sociologie, n° 38, p. 67–96, Paris, 1997

BLANCHET A. et GOTMAN A., « *L'entretien* », Paris, Armand Colin, 2012, 128 p.

BLONDIAUX Loïc, auditionné par le groupe de travail « *La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne* » à l'Assemblée nationale, compte-rendu de la séance du 3 octobre 2017 sous la présidence de Cécile Untermaier, députée.

BOELAERT J., MICHON S. et OLLION E., « *Métier : député, enquête sur la professionnalisation de la politique en France* », édition Raisons d'agir *enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, édition Raisons d'agir, Paris, 2017

BOMBERGER E., *La société politique contre la société civile, des années 1970 à nos jours. Le paradoxe démocratique Français*. Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Panthéon-Assas, École doctorale Georges VEDEL, Paris, 29 Novembre 2013

BORRAZ O., Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. In: Pôle Sud, n°13, 2000. Qui gouverne les villes ? pp. 11-26

BOUILLAUD C., « *Droite/Gauche, un clivage encore pertinent ? Les grandes idées politiques : état des lieux* », Sciences humaines n° 21 Hors-série, mai-juin 2016.

BOUNIOL B., « *Comment mieux faire participer les citoyens à la vie politique* », La Croix, 10 octobre 2017

BOURDIEU P. « *La Distinction. Critique sociale du jugement* », Paris, Minit, « Le Sens Commun », 1979.

BOURDIEU P., « *Raisons pratiques* », Seuil, coll. Points, 1996, p. 153.

BOURDIEU P., « *La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique* », Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 36-37, 1981, p. 9.

BRANCO J., « *Crépuscule, Macron et les oligarques, l'enquête vérité* », Massot Editions, 2019

BRACONNIER C., DORMAGEN J-Y., « *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires* », Paris, Gallimard, 2007, 78 p.

BRACONNIER C. et LEHINGUE P., « *Une autre sociologie du vote, les électeurs dans leurs contextes : bilan critique et perspectives* », Université de Cergy-Pontoise, Laboratoire d'études juridiques et politiques, LGDJ, Paris, éd., 2010

BRAUD P., « *Sociologie politique* », 9^{ème} édition, LGDJ, Lextenso, édition, Paris, 2012

BRIQUET J-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28.

BRUNET-LECHENAULT C., « *la décentralisation et le citoyen* », rapport au Conseil Économique et social, 2000

BRUNET-LECHENAULT C., Rapporteur du CESE, Avis présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, adopté par le Conseil Economique, Social et Environnemental, au cours de sa séance du 21 juin 2000

BROUARDS S., COSTA O., KERROUCHE E., « *Les lois françaises sont-elles écrites à Bruxelles ? L'européanisation limitée de l'activité législative en France et ses significations* », Revue de l'Union Européenne, n°561, septembre 2012.

BIOY X., MOUTON S., EYMERI-DOUZANS J-M., (dir) « *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif* », Coll. Académique, 2015, 876 p.

BUSSEREAU D., « *Les primaires : un sens et un projet démocratiques* », Pouvoirs n°154 - Les primaires - septembre 2015 - p.125-131

BUSSI M., « *Effet spatial et comportement électoral la France de l'Ouest sous la Cinquième République* », Thèse de doctorat, Rouen, 1991

BUTON P., « *La gauche et la question écologique* », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 44, 2016/2.

CAILLOSSE J., « *Le partage administration/politique : un impensé des doctrines de la séparation des pouvoirs ?* », in *La séparation entre administration et politique en droits français et étrangers*, Mbongo P. dir., Berger-Levrault, 2014, p 43.

CAGE J., « *Le prix de la démocratie : une démonstration implacable* », Fayard, 2018, p.455

CARREL M., « *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public* », thèse de doctorat en sociologie, université Paris V, 2004.

CASSETTE A., FARVAGUE E., Jérôme Héricourt J., Jean N., « *Dépenses « visibles » et perspectives de réélection dans un scrutin à deux tours : Le cas des élections municipales françaises* », *Revue d'économie politique*, vol. 121, n° 3, 2011, pp. 435-486.

CHAMOUARD Aude, « *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain* », 1919/2010, CNRS Editions, Paris, 2013.

CHAGNOLLAUD D., *Science politique*, 7ème éd., Dalloz, Paris, 2010, p. 290.

CHAMOUARD Aude, « *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain* », 1919/2010, CNRS Editions, Paris, 2013.

CHATRIOT A., LEMERCIER C., *Les corps intermédiaires*, Dictionnaire critique de la République, Flammarion, Paris, 2002, pp.691-698

CHAUVOT N., POUGNARD J., « *Population dans les territoires, Croissance contrastée et vieillissement généralisé à l'horizon 2030* », Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur no 55 - Novembre 2017

CHIRAC J., *La France pour tous*, Nil éditions, 1994, p280

CHIRAC J., BARRE J-L., « *Chaque pas doit être un but* », Tome 1, Nil Eds, 2009

COCTEAU J., « *La machine infernale* », LGF, 1967, p.192

CORBETT R., JACOBS F., SHACKLETON M., « *The European Parliament* », Fourth, Edition, London, John Harper publishing, 2000

CORNUT-GENTILLE F., « *Savoir pour pouvoir : sortir de l'impuissance démocratique* », le débat, Gallimard, Paris, 2021.

COSTA O., KERROUCHE E, PELERIN J., « *Les députés européens en quête de proximité : Retour sur la réforme française du mode de scrutin aux élections européennes* », Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Archives & Biblioth

COURTY G., « *A la découverte du travail de collaboration politique* » dans Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard, Paris, 2005.

CREPON, S., DEZE, A. et MAYER, N. (dir.). 2015. *Les Faux-Semblants du Front national : sociologie d'un parti politique*, Paris : Presses de Sciences Po.

CROZIER M., THOE

NIG J-C., « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France.* », *Revue française de sociologie*, XVI, 1975, p.3-32.

CYR H., « *Pour en finir avec le gouvernement des hommes* » le Devoir, avril 2017.

DAMAMME D., « *Professionnel politique, un métier peu avouable* », dans OFFERLE Michel (dir.), *La profession politique, XIXe-XXe siècle*, Belin, Paris, 1999), p. 37-67.

DALIBERT L., « *Quitter le métier politique : le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen* », L'Harmattan, 2016, 230 p.

DAUDE O., « *Exit, Voice and Loyalty* », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, no. 2, 2007, pp. 244-245.

DAUCHEZ A., « *Civic tech : Si l'on veut réussir à ré-impliquer les citoyens dans la vie publique, il faut s'y mettre d'urgence* » Interview réalisé par Christophe Alix, Libération, 12 décembre 2016

De BALZAC H., *Œuvres complètes*, Arvensa éditions, Paris, 3 janv. 2014, pp 2071.

De GAULLE C., *Mémoires d'espoir*, Plon, 1970.

DEBRE M., « *Ces Princes qui nous gouvernent* », Plon, 1957

DECAUMONT F., « *L'abstentionnisme dans les élections nationales sous la Ve République* », in Christophe Boutin, Frédéric Rouvillois (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ? Colloque du Centre*, Caen, 29 et 30 novembre 2001, Office d'Édition Impression Librairie, Paris, 2002, p. 19.

DEGAN A., MERLO A. « *Do Voters Vote Ideologically ?* », *Journal of Economic Theory*, Vol. 144, n° 5, 1868-1894, 2009

DEHAUSSY J., « *La personnalisation du pouvoir* », sous la Dir. De Léon Hamon et Albert Mabileau, 1964

DEMAZIERE D., Le LIDEC, P., « *Introduction. La politique, un objet pour la sociologie du travail* », *Sociologie du travail*, vol.50 (3), p.140, 2008

DEMAZIERE D., LE SAOUT R., « *Professionalisation et indemnisation des élus : explorer la dépendance économique aux mandats politiques* », Revue française de science politique, vol 71, n°1, Presses de Sciences Po, février 2021

DEMICHEL A. et F., « *Droit électoral* », Paris, Dalloz, coll. « Manuels Dalloz de droit usuel », 1973, p. 188.

DESAGE F., « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie » in Lorenzo Barrault-Stella, Brigitte Gaïti, Patrick Lehingue (dir.)

DESAGE F., GUERANGER D., « *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011

DESAGE F., GUERANGER D., « *Une action municipale capturée par les technocrates* », Le Monde diplomatique, janvier 2014, P16-17.

DESAGE F. GUERANGER D., « *Confort de l'entre-soi et dépolitisation de la politique locale* » (extraits de « Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », publié dans *Le Monde diplomatique* en janvier 2014), *Silomag*, n° 7, été 2018. URL: <https://silogora.org/confort-de-lentre-soi-et-depolitisation-de-la-politique-locale/>

DESCHEPPER J-P. MANDEVILLE B., « *La fable des abeilles, ou les vices privés font le bien public* ». Intr., trad., index et notes par Lucien Carrive et Paulette Carrive. In: Revue Philosophique de Louvain. Quatrième série, tome 74, n°21, 1976. pp.120-122.

DEWEY J., « Le public et ses problèmes », Coll Folio Essais, Gallimard, Paris, 2010, p. 309-310

DOGAN M., « *Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers* », dans *La profession politique. XIXe-XXe siècles*, sous la dir. de Michel Offerlé, Paris, Belin, 1999, p. 171.

DOLEZ B., « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, no. 4, 2015, pp. 931-944.

DORIA C., « *La morale de l'homme politique* », Centre d'histoire du XIXe siècle, Université Paris 1-Université Paris IV, Juin 2015

DOSIERE R., « *Argent, morale, politique* », Seuil, Paris, 2017

DOSIERE R. cité par JEROME B., « *Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la démocratie de proximité* », *Le Monde*.

DOUBLET Y-M., « *Le financement de la vie politique* », Paris PUF, 1997.

DRAKE H., « *Jacques Delors et la commission européenne. Un leadership unique ?* », *Politique européenne*, vol. 8, no. 4, 2002, pp. 131-145

DROUET E., « *Lettre ouverte au président de la République* », publiée sur Facebook le lundi 21 janvier 2019.

DUBOIS J., « *Vocabulaire politique et social de la France de 1869 à 1872* », Larousse, Paris, 1962, p. 121 et p. 379

DUBOIS E., PATY S. « *Yardstick competition among French cities : Which neighbours matter ?* », *Annals of Regional Science*, vol. 44, n° 3, 433-452, 2010.

DUCHESNE S. et HAEGEL F., *Entretiens dans la cité, ou comment la parole se politise*, *Espaces Temps*, vol. 76, n° 1, 2001, p. 95-109.

DUGRAND M., « *La petite République de Saillans, une expérience de démocratie participative* », La Brune, 2020, 160

DUJIN A., « Où est passée la société civile », *Nos paris politiques*, *Revue Esprit*, Paris, septembre 2017.

DUMEZIL B., « *Une histoire, personnelle de la France : Des Gaulois aux Carolingiens* », Paris, 2013, PUF

DUMONT G-F, *Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives*, Armand Colin, Paris, collection U 2018

DUPOIRIER É., (dir.), « *Régions, la croisée des chemins, Perspectives françaises et enjeux européens* », Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 185-200.

DURKHEIM É., « *Les règles de la méthode sociologique* », Nouv. Éd., coll. Champs, Flammarion, Paris, 1894, n°879, 254 p.

DUVERGER M., « *Les partis politiques* », Armand Colin, 1951

ECALE F., FIPECO, *Les fiches de l'encyclopédie*, N°8 : la répartition des fonctionnaires sur le territoire, 2018

EISENMANN C., « Centralisation et décentralisation. Principes d'une théorie juridique ». *Revue du droit public et de science politique*, 1947. Voir également par le même auteur *Centralisation et décentralisation* Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence 1948

ESTEOULE J-P., « *Nouveau discours sur l'histoire universelle : Tradition & Modernité* », Paris, Pierre Chalmin éditeur, 2004, p. 59.

EVENO B., « *Pour démocratiser la décentralisation* », *Le Débat*, vol. 16, no. 9, 1981, pp. 16-27.

FARVAQUE, É., et NICOLAS J.. « *Note de Recherche. Analyse économique des élections municipales : Le cas de la France (1983-2001)* », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. Décembre, no. 5, 2007, pp. 945-961.

FAURE A., « *Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale* », *Revue Française de Science Politique*, n° 3, 1994.

FAURE A., POLLET G., WARIN P., (dir.), « *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* », Paris, L'Harmattan, 1995, p.73.

FAUVEL H. et GARCIA B., « *Face au choc, construire ensemble la France de demain, Face au Choc, construire ensemble la France de demain* » Rapport annuel sur l'Etat de la France 2021, La documentation française, mars 2021, 116 p.

FEENBERG A., « *Repenser la technique : vers une technologie démocratique* », La Découverte, 2004, p.27

FINGER-STICH A. et FINGER M., « *Une mise en perspective de la critique de l'écologie politique de Bernard Charbonneau* », Jacques Prades éd., Bernard Charbonneau : une vie entière à dénoncer la grande imposture. ERES, 1997, pp. 159-169.

FISCHER D., « *L'Homme providentiel. Un mythe politique en République de Thiers à de Gaulle* », L'Harmattan, collection Logiques historiques, Paris, 2009, p.154

FLEURY C., « *La fin du courage : la reconquête d'une vertu démocratique* », Fayard, Paris, 2010

FONTAINE J., LE BART C., « *Le métier d'élu local*, », L'Harmattan Paris, 1994

FRANCOIS B., MICHEL A., « *La Démocratie près de chez vous. Pour une VI^e République des territoires* », Les Petits Matins, 2012.

FONTAINE J., LE BART C., « *Le métier d'élu local* », L'Harmattan, Paris, 1994

FOUCAULT M., « *La gouvernamentalité* », Dits et écrits, 1954-1988, Volume 3

FOULCAULT M, CHICHE J., « Les reports de voix aux élections départementales de 2015 », in. *Revue politique et parlementaire*, n°1075, avril-juin 2015, p. 74

FOUCAULT M. NADEAU R., JEROME-SPEZIARI V., *Villes de droite, villes de gauche*, Les presses de Science Po, 2018

FOUCAULT M., « *La Fabrique de l'Opinion : On assiste à une standardisation des politiques municipales, sauf pour le logement* », interview de Béatrice Houchard pour le journal *l'Opinion*, 10 juin 2018

FOUGERE L., « *Révolution et décentralisation* », préc, p.27

FRANCOIS A., PHELIPPEAU E., « *Le financement de la vie politique* », Armand Colin, Paris, 2015

FRECHE G. « *La France ligotée* », édition P. Belfond, 1990, Collection : Les idées, les faits et les hommes Collection, p 150.

FREYERMUTH, Audrey. « *L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001)* », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 1, 2013, pp. 89-116

GARDON S. et VERDIER E., « *Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en région* », *Formation emploi*, n°121, 2013, p. 61-82.

GRAVIER J-F., *Paris et le désert français*, Flammarion, 1972

GARRAUD P., « *Profession : Homme politique. La carrière politique des maires urbains* », L'Harmattan, Paris, 1998

GARRAUD P., « La sélection du personnel politique local ». In : *Revue française de science politique*, 38^{ème} année, n°3, 1988. pp.402-432

GARRET J., *10% Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less*, Stanford University Press, 2020

GARRIGOU A., « Vivre de la politique. Les «quinze mille», le mandat et le métier », *Politix*, *Revue des sciences sociales eu politique*, 1992, pp. 7-34.

GAXIE D., « *Stratégies et institutions de l'intercommunalité* », *Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale* », dans *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, p. 45.

GAXIE D., « *Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique* », *Mouvements*, 5/2001 (n°18), 2001, p. 21-27

GAXIE D., « *La Démocratie représentative* », Montchrestien, 4^e édition, 2003

GAXIE D., « *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale* », L'Harmattan, Paris, 2000,

GAXIE D., « *Explication du vote* », Presses de Sciences Po, 2^e édition, Paris, 1989

GAXIE D., « *Le cens caché* », Seuil, Paris, 1978

GAXIE D., « *Questionner la représentation politique* », *Savoir/Agir*, n°31, 2015, p. 17-24.

GAXIE D., LEHINGUE P., « *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale* », PUF, 1984

GAY B., rédactrice en chef *Magazine Adweek*, 1984

GAUCHET M., « *La démocratie d'une crise à l'autre* », Editions Cécile Défaut, Paris, 2007

GENIEYS W., « *L'élite des politiques de l'Etat* », Presses de Sciences Po., Paris, 2008

GIESBERT F-O., « *Le Président* », éditions du Seuil, 1990, p.15

GIESBERT F-O., « *La tragédie du président - Scènes de la vie politique 1986-2006* », Flammarion, 2006

GODBOUT J., « *La participation contre la démocratie* », Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, Collection *Pratiques sociales*, Montréal, 1983, 190 p.

- GOODHERT D., « *Les deux clans, La nouvelle fracture mondiale* », les Arènes Ed, 2019, 400 p
- GOUGOU F., LABOURET S. « *La fin de la tripartition ? La recomposition de la droite et la transformation du système partisan* », Revue française de science politique, vol.63, n°2, 2013, p.279-302
- GOURNAY B., « *La décentralisation France, essai de définition des termes centralisation décentralisation et déconcentration. Analyse de la décentralisation territoriale en termes décisionnels* », rapport au VIème congrès mondial de l'I.P.S.A. Genève 1964.
- GRAMSCI A., « *cahiers de prison* », sous la responsabilité de Robert Paris, cahier 3, §34, Gallimard 1983, p. 283
- GRENIER E., « *Pierre Bourque/Gérald Tremblay : Un combat à finir* », Hebdomadaire Voir, 1er novembre 2004
- GRAMSCI A., « *Cahiers de prison* » sous la responsabilité de Robert Paris, Cahier n°3, Gallimard 1983, p.283
- GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1972.
- GRUNBERG G, SCGWEISGUTH E., « *Vers une tripartition de l'espace politique* », dans Daniel Boy, Nonna Mayer (dir.), *L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po., 1997, p. 179-218.
- GUENGANT A., « *Analyse financière des communes* », Paris Economica, 1998
- HATZFELD H., « *La Politique à la ville. Inventions citoyennes à Louviers (1965-1983)* », Rennes, PUR, 2018.
- HIRSCHMAN O. A.. « *Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole* », Traduction en français par Claude Besseyrias, UBlire, Bruxelles, 2017
- HARDIN R., « *Trust and Trustworthiness* », Russell Sage Foundation, New-York, 2002.
- HAROCHE P., « *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie* », Paris, Economica, collection Études politiques, 2009, p. 105 sq.
- HASTING M., 2001, « *Partis politiques et administration du sens* », in Andolfatto D., Greffet F., Olivier L., dir., *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan.
- HAURIOU M., *Etudes sur la décentralisation*, éd. Paul Dupont, Paris 1892, et *Traité de Droit constitutionnel*, ed. Sirey 1929 rééd. C.N.R.S. 1965, p.190.
- HAUSALTER L., « *Pourquoi le tripartisme aura du mal à s'installer en France* », www.Slate.fr, 6 avril 2015

HIX S., « *Pourquoi l'UE a-t-elle besoin d'une politique (gauche-droite) ?* » C'est la condition sine qua non d'une réforme et d'une responsabilité politiques, Policy paper n°19 notre europe, La politisation de l'UE : remède ou poison ?, mars 2006

HERBERT MEAD G., « *L'esprit, le soi et la société* », Nouvelle traduction et introduction de Daniel Cefaï et Louis Quéré. Paris, PUF, 2006

HERVIAUX O. et Bizet J., rapport d'information n°297 fait au nom de la commission du développement durable, janvier 2014

HIX S., HAGEMANN S., « *Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections ?* », *Politique européenne*, 28, 2009, pp. 37-52.

HUBERT O., « *Les gilets jaunes sont-ils un épiphénomène populiste ?* », L'Echo, 3 novembre 2018

JAMES O., « *Performances Measures and Democracy ; Information effects on Citizens in field and Laboratory Experiments* », *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 21 (3), 2010, p. 399-418.

JAMES O. et PETER J., « *Public Management at the Ballot Box : Performance Information and electoral support for incumbent English Local governments* » *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 17, (4), 2007, P.567-580

JEROME P., L'humanité, « *Grand-Sud Le paradoxe de Carros* », édition Samedi, 12 Avril, 2003

IGNATIEFF M., « *Pour que la démocratie fonctionne, les hommes politiques doivent respecter la différence entre un ennemi et un adversaire. Un adversaire est quelqu'un que vous voulez battre. Un ennemi est quelqu'un qu'il vous faut détruire* », *Enemies vs Adversaires*, New York Times du 16 octobre 2013

JAUVERT J., « *Les intouchables d'État, bienvenue en Macronnie* », Laffont,

JULLIARD J., « *Contre la politique professionnelle* », Seuil, 1977, p.168.

JUPPE A., « *Mon Chirac : une amitié singulière* », Editions Tallandier, 2020, P.138

KALIFA D., « *Société du risque et sentiment d'insécurité : le sentiment d'insécurité à l'aune de la fracture sociale* », in Levy R., Mucchielli L., Zauberman R. (dir.), *Crime et insécurité : un demi-siècle de bouleversements*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 252.

KERVEGAN J-F., « *La translation dans l'altérité comme chiasme. L'institutionnalisme de Hegel* », *Archives de Philosophie*, vol. tome 72, no. 3, 2009, pp. 541-550.

KNEEBONE R., MCKENZIE K., « *Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy : An Examination of Canadian Provinces*, » *International Tax and Public Finance*, vol. 8, n° 5, 753-774, 2001

- KOEBEL, M., « *Décentralisation et autonomie de l'espace politique local* », *Savoir/Agir*, vol. 11, no. 1, 2010, pp. 11-18
- KOEBEL M. et VIGNON S., « *Les enjeux des élections municipales* », *Savoir/Agir*, vol. 25, no. 3, 2013, pp. 9-12.
- KOBIELSKI J., « *Tendances politiques des municipalités et comportements financiers locaux* », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, 1978.
- LAGROYE J. MABILEAU A., SORBETS C, dir., « *Gouverner les villes moyennes* », Paris, Pedone, 1989. In: *Politix*, vol. 2, n°7-8, Octobre-décembre 1989. L'espace du local.
- LAGOUEYETE P., « *La vie politique en France au XIXe siècle* », Ophrys, Paris, 1989, p. 55-61.
- LAGROUE J., « *Un ensemble d'actions relevant du même domaine d'activité, présenté comme un programme cohérent répondant à des objectifs désirables, et dont l'autorité publique est tenue pour responsable et assure la légitimité* », Définition établie dans *Sociologie politique*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997
- LAMARZELLE D. « *Les cadres territoriaux* », éditions Papyrus, 2014..
- LAMARZELLE D., « *Guide des relations élus-fonctionnaires territoriaux* », dossier d'experts, Territorial éditions, 2020, p.128
- LAMARZELLE D., « *La face cachée de la territoriale* », Éd. Papyrus, 2005, p. 72-73
- LANDAU M., « *Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap* », *Public Administration Review*, vol. 29, 1969.
- LAMY J-M., « *Les primaires c'est (presque) secondaire* », Institut Diderot, novembre 2016
- LAURENT E., « *Ecologie : de l'âge économique à l'âge social* », *Sciences humaines*, 19, 2010, 48-51, avec FITOUSSI J-P, « *La nouvelle écologie politique* », Le Seuil, La République des idées, Paris, 2008.
- LAVAU G., « *Le système politique et son environnement* », In: *Revue française de sociologie*, 1971, numéro spécial. Analyse de systèmes en sciences sociales (II) pp. 169-181.
- LAVAU G., HAEGEL F., LEGAVRE J.-B., « *Profession politiste. Entretien avec George Lavau* », *Politix*, vol.2, n°7-8, octobre-décembre 1989, p. 132-138.
- LE BART C., PASQUIER R. et ARNAUD L. (dir), « *Idéologie et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?* » Respublica, Presses universitaires de Rennes, 2007.
- LE BART C., LEFEBVRE R., « *La proximité en politique* ». Usages, rhétoriques, pratiques, PUR, 2005.

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*, vol. 25, no. 3, 2013, pp. 39-45.

LE SAOUT R., MADORE F., « *Les effets de l'intercommunalité* », Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58

LE LIDEC P., « *La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de 'l'acte II'* », *Politiques et management public*, vol. 23 (3), Paris, 2005, p. 101-125.

LEFEBVRE R., « *La République des idées, re-faire société* », journées-débats Le Monde, novembre 2011.

LEFEBVRE R., « *Le système local français est-il réformable ?* » *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 212, no. 2, 2015, pp. 70-83.

LEFEBVRE R., « *Les primaires socialistes. La fin du parti militant* », Paris, Raisons d'agir, 2011.

LEFEBVRE R., « *Les collectivités font toutes la même chose* », la Gazette des Communes, octobre 2015

LEFEBVRE R., MARREL G., « *Logiques partisanes, territorialisation et capital politique européen* », *Cultures & Conflits* n°85/86, printemps-été 2012

LEFEBVRE R., « *La République des idées, refaire société* », Journées-débats, novembre 2011

LEFEBVRE R., « *Le Socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980) : jeux d'échelles* », thèse de science politique, université Lille-2, 2001

LEFEBVRE R., « *Faire de la politique ou vivre de la politique, les pièges de la professionnalisation* », *Le Monde diplomatique*, octobre 2009

LEFEBVRE R., « *Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants* », dans DEMAZIERE D. et LE LIDEC P (dir.), « *Les mondes du travail politique, Les élus et leurs entourages* », Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 53-70.

LEFEBVRE Rémi, DOUILLET Anne-Cécile, « *sociologie politique du pouvoir local* », Armand Colin, Paris, 2017.

LEFEBVRE R, VIGNON S., « *L'intercommunalité, enjeu occulté des élections municipales* », *Terrains de campagnes, les élections municipales 2020 vues par des chercheurs en science politique*, Le Monde, 12 mars 2020

LEFORESTIER J-M., « *Ces primaires, c'est une élection de réseaux* », MarsActu, journal local, d'investigation, édition du 11 octobre 2013

LEHINGUE P., « *Existe-t-il de nouvelles logiques u recrutement politique ?* », *Respublica, la politique désenchantée*, PUR, 2019

- LENGLET F. et TOULY J-L, *Les recasés de la République*, éditions First, Paris, 2015
- LEVADE A., « *Constitution et Europe ou le juge constitutionnel au cœur des rapports de système* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 18 (Dossier : Constitution et Europe) - juillet 2005
- LEYRIT C., « *Remettre le citoyen au cœur de la décision publique* », enquête TNS- SOFRES, Commission nationale du débat public, 2015
- LIGNIERES P., « *We are not naïve free traders* », in Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2018, éditions Marie B., coll. « Lignes de repères », 2018
- LIJPHART A., « *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty* », Six Countries New Haven/London, Yale University Press. (1999
- LORRAIN D., THOENIG J-C, URFALINO P. « *Does local politics matter ?* » In: Politix, vol. 2, n°7-8, Octobre-décembre 1989. L'espace du local. pp. 115-123.
- MABILEAU A., revue pouvoir n°49, la Ve République - 30 ans, p.93-103, 1989
- MABILEAU A., SORBETS C., dir. « *Gouverner les villes moyennes*, » Paris, Pedone, 1989
- MACIA J-L., RAISON B., MILET R., « *Peuple contre élites. Histoire d'une France brisée*, » Dossier –Revue des deux mondes, 22 mars 2019, 192 p.
- MADIOT Y., « *Vers une territorialisation du droit* », Revue française de droit administratif, 11 (5), 1995, p.946 - 960
- MABILEAU A., « *De la monarchie municipale à la française* » revue Pouvoirs, n°73, La démocratie municipale, avril 1995, p.7-17
- MALON B., « *César de Paepé* », La Revue socialiste, 1891/01.
- MALSAN S., « *La nécessité de la participation est-elle toujours argumentée par un besoin de plus de démocratie ? Enquête* », Revue du MAUSS, 2005/2, (n° 26), p. 231-248.
- MANDON T., « *L'Atlas des villes, – 200 cartes, 5000 ans d'histoire* », n°10, Le Monde, Hors-série N°10, 2013
- MANIN, B., « *Principes du gouvernement représentatif* », Paris, Flammarion, 2012.
- MANIN B., « *La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ?* » entretien réalisé par Hélène Landemore, in *La vie des idées*, 7 mars 2008
- MARCILLOUX-GIUMMARRA S., « *Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 85, no. 1, 2011, pp. 163-174.
- MARTIN J., « *L'élu du clocher (1841), Des Français peints par eux-mêmes : encyclopédie morale du XIXe siècle* », publication L. Curmer Paris, 1840-1842,

MARTIN P., « *Le nouveau paysage politique français et le bouleversement de la structure de la compétition partisane* ». 2016, hal-01301024

MARTINETTI, J., « Un département bleu... Azur, entre conservatisme et localisme », *Hérodote*, vol. 113, no. 2, 2004, pp. 68-93.

MATAGNE, P., « *Écologie, économie et incitations au changement* », *Innovations*, vol. 37, no. 1, 2012, pp. 55-72.

MAUROY Pierre, « La loi du 2 mars 1982 a libéré les énergies dans une France sous tutelle », le courrier des Maires et des élus locaux, 16 juin 2012

MAUROY P., Publication posthume d'un entretien de 2002, *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 269, juin 2013, p. 6.

MARTINETTI J., « *Un département bleu... azur, entre conservatisme et localisme* », in *Hérodote*, n°113, 2004, p. 68-93

MENDRAS H., « *La France que je vois* », Paris, autrement, 2002

MENY Y., « *La République des fiefs* », La décentralisation, Pouvoir n°60, PUF, Paris, 1992

MENY Y., « *La décentralisation socialiste* », in Hoffmann S et Ross G, *L'expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine*, PUF, 1988, pp 315-334

MERLE T. et TOUBOUL A., « *La trahison des invisibles – Macron face aux choix : l'élite d'Etat ou les Français* », *Le Passeur*, août 2020, p. 296

MEYNAUD J., « *Qu'est-ce que la technocratie ?* », *Revue économique*, volume 11, n°4, 1960. pp. 497-526

MICHELS R., « *Les partis politiques : Essais sur les tendances oligarchiques des démocraties* », Paris, Flammarion, 1914, 341P.

MICHELS R., « *Partis politiques; une étude sociologique des tendances oligarchiques de la démocratie moderne* », Hearst's International Library Co, Éditeur New York, 1915

MICHELS R., « *Sociologie du parti dans la démocratie moderne. Enquête sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes* », Paris, Gallimard, 2015, p.52

MICHON S., OLLION E., « *retour sur la professionnalisation politique : revue de littérature critique et perspectives* », *Sociologie du travail*, n°60, 2018.

MISSIKA L., « *Les faux-semblants de la dépolitisation. Note sur l'évolution de l'opinion française.*», *Le Débat*, n°68, janvier- février 1992, p. 14-19

MODY A, »*Eurotragedy, A drama in nine acts* », Oxford University Press, 2018

MORIN C., « *Le populisme au secours de la démocratie* », *Le Débat*, Paris, Gallimard, 2021, 174 p.

MOREAU J., VERPEAUX M., (Sous la direction) « *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789* », Economica, « Droit public positif », Paris 1992, 266 p.

MOSCA G.. « *Elementi di scienza politica* », Torino, Bocca, in Id., *Scritti politici*, 1896,

MOSCOVICI P. « *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres* », 2018, Plon

MOUNK Y., « *he People vs. Democracy, Why our freedom is in danger and how to save it* », Harvard University Press, 2018

MOUNK Y., « *Nous vivons dans un système raisonnablement libéral mais insuffisamment démocratique* », Magazine littéraire, propos recueillis par David Djaïz (haut fonctionnaire, essayiste et enseignant à Sciences Po), 31 août 2018

MUXEL A., « *La politisation par l'intime. Parler politique avec ses proches* », Revue française de science politique, vol. 65, no. 4, 2015, pp. 541-562

MUXEL A., « *L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ?* », Pouvoirs, n° 120, 2006, p. 43-55 et p. 50 et s.

NADEAU R., FOUCAULT M., JEROME B., JEROME-SPEZIARI V., « *Villes de gauche, Villes de droite* », SciencesPo Les presses, 2018, p.114

NAZARET A., « *Une histoire de l'écologie politique* », ed. La Tengo, 2019

NEGRE L., SOULAGE B., « *Quel rail après 2012 ?* », Editions de l'Aube, 157 pp.

NEVERS J-Y., « *Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse* ». In : Revue française de science politique, 33^e année, n°3, 1983. pp. 428-454

NEVERS J-Y., « *La décentralisation contre la société bloquée* ». 2008, halshs-00214300

Nevers J-Y, « *Gestion municipale et stratégies hégémoniques* », Espaces et Sociétés, 1980, 32-33 : 157-162

OLLION E., avec BAELAERT J. et MICHON S., *Métier : député, Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir, 2017.

OFFERLE M., « *Les partis politiques* », PUF, « *Que sais-je ?* », Paris, 1987

OFFERLE M., ROUSSO H., « *La fabrique interdisciplinaire: Histoire et science politique* », Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2008

OLLION E., « *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France* », Paris, Raisons d'agir, 2017, 150 p.

PADIOLEAU J-G., « *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne* », Paris, L'Harmattan, 2004

PAGES D., « *Les interventions économiques des collectivités locales* », Revue du Trésor, août-septembre 1990

PARETO V., « *Traité de sociologie générale* », 1916, Paris, Payot, vol II, 1933

PARETO V., « *The Rise and Fall of Elites : Application of Theoretical Sociology* », Piscataway, NJ, Transaction Publishers, 1901

PARODI J-L., « *Dans la logique des élections intermédiaires* », revue politique et parlementaires, 903, 1983, p 42 à 70 et « *Les élections intermédiaires précoces* », département des études politiques du Figaro, Elections municipales 1989 : résultats, analyses et commentaires

PARODI J-L., « *Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane* », Revue française de science politique, 47 (4-5), juin-août 1997, p. 292-311.

PATEMAN C., « *Participation and democratic theory* », Cambridge University Press, 1970 ; C.B. Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985.

PERRINEAU P., « *Désenchantement démocratique* », Editions de l'aube, Paris, 2003

PERRINEAU P., « *Chapitre 9. L'élection européenne au miroir de l'hexagone. Les résultats de l'élection européenne en France* », Pascal Perrineau éd., Le vote des Douze. Les élections européennes de juin 1994. Presses de Sciences Po, 1995, pp. 229-260

PERRINEAU P., ROUBAN L., « *la démocrtaie de l'entre-soi* », SciencesPo les Presses, 2017

PERSICO S., « *En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans le programme des grands partis de gouvernement* », Revue française de science politique, vol. LXV, n° 3, juin 2015.

PERSICO S., « *Un clivage, des enjeux Une étude comparée de la réaction des grands partis de gouvernement face à l'écologie* », Thèse dirigée par Florence Haegel, Professeure, Institut d'Études Politiques de Paris, Soutenue le 13 novembre 2014

PHÉLIPPEAU E., « *La formalisation du rôle d'assistant* », dans Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard, Paris, 2005, p. 63-80.

PHÉLIPPEAU, É. « *Genèse d'une codification. L'apprentissage parlementaire de la réforme du financement de la vie politique française, 1970-1987* », Revue française de science politique, vol.60, no. 3, 2010, pp. 519-563.

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1919, 5^e éd., p. 1324

PINSON G., « *Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester* », *Sciences de la société*, vol. 71, Paris, 2007

PINSON G., GALIMBERTI D. « *Métropoles franches et régions agencifiées* », *Pouvoirs locaux*, n° 96, 2013. p. 48-55

PLATONE F., PARODI J-L., « *L'adoption par les gouvernés* », Revue française de science politique, 34^e année, n°4-5, Paris, 1984. pp. 766-798.

POIRMEUR Y., « *Les partis politiques du XIXe au XXIe siècle en France* », LGDJ, 2014

POMPIDOU G., « *le nœud gordien* », par Roussel E., journaliste et politologue, éd. Perrin, 2019

POROA P., « *L'écologie peut-elle être de droite ?* », Marianne 5 juillet 2019

RAINAUD A., « Les trente ans de la loi Littoral », L'efficacité protectrice de la loi Littoral : hiérarchie et combinaison des normes, L'Harmattan, 2017, p.29

RANCIERE J., « *La haine de la démocratie* », La Fabrique éditions, 2005

RAOUL B., « *Un travail d'enquête à l'épreuve du terrain ou "l'expérience de terrain" comme relation en tension* », *Etudes de communication*, no 25, 1 décembre 2002, p. 87-103

REVAULT d'ALLONNES D., « *Petits meurtres entre camarades* », Laffont, 2010, 336 p.

RIO N, LOISEL M., « *Le printemps des maires* », Horizons publics, vol. n°8, mars-avril 2019

RIUTORT P., « Conclusion », éd., *Sociologie de la communication politique*. La Découverte, 2007, pp. 102-104.

ROCARD M., « *La deuxième gauche, une histoire inachevée* », Entretien avec Michel Rocard, *Esprit*, fév. 2006, p.147.

RODRIK D., « *Economics Rules : The Rights and Wrongs of the Dismal Science* », professeur en économie politique internationale à la John F. Kennedy School of Government de l'Université d'Harvard publie une tribune intitulée « *Comment combattre les démagogues populistes* ». Traduction de l'anglais par Martin Morel.

ROGER P., « *40 cartes pour comprendre la France – brouillage électoral sur toutes les lignes* », Le Monde, hors-série, 2020

RONDIN J., 1985, « *Le Sacre des Notables* », la France en décentralisation, Paris, Fayard,335 P

ROSANVALLON P., « *La contre-démocratie : la démocratie à l'âge de la défiance* », Editions du Seuil, p.26, Paris, 2006,

ROUBAN L., « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », Revue française d'administration publique, 2015/2 (N° 154), p. 377-390

ROUBAN L., « *Les élections municipales 2014* » n° 11, le nouveau pouvoir urbain en 2014 : les maires de plus de 30000 habitants, mai 2014, CEVIPOF

ROUBAN L., « *La démocratie représentative est-elle en danger ?* », la documentation française, Paris, 2018

ROUBIEU O., « *Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes* », in V. Dubois, D. Dulong (dir.), *La question technocratique*. PUS, Strasbourg, 1999.

ROUBAN L., « *Les sommets de l'exécutif urbain: les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014* », *Revue française d'administration publique*, n°154, Paris, 2015, p. 377-390.

ROUBAN L., « *le renouvellement du personnel politique* », *cahiers français*, n°397, Paris, 2017

ROUBAN L., « *Chapitre 8 / Les élites politiques et administratives* », in Pascal Perrineau et Luc Rouban, *La politique en France et en Europe*, Presses de Sciences Po « Références », 2007 p. 215-249.

ROUBAN Luc, *Le Monde IDEES/ La professionnalisation des politiques, un verrou français, une enquête du Monde sur les processus de la représentation démocratique*, Anne Chemin, jeudi 10 mars 2016.

ROUSSEAU J-J., « *Du contrat social* », 1762

SADRAN P., « *Démocratie locale : les carences de l'acte II* », *Les cahiers français* (Décentralisation, État et territoires n° 318, la documentation française, janvier-février 2004, p. 76.

SADRAN P., « *La petite république des mairies* », *Communication publique*, association pour la communication des institutions publiques, juin 2016

SAINTE-MARIE J., « *Bloc contre bloc. La dynamique du macronisme* », Cerf, 284 p, 2019

SAUGER N., « *Élections de second ordre et responsabilité électorale dans un système de gouvernance à niveaux multiples* », *Revue européenne des sciences sociales* [Online], 53-1 | 2015,

SAUGER N., « *Raisons et évolution du rejet des partis* », *Pouvoirs*, 2017/4, n° 163, 2017, p.17-26, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-4-page-17.htm>

SAWICKI, F., « *classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique* », in M. Offerlé dir, *La profession politique*, Belon, Paris, 1999.

SAUGER N., « *Élections de second ordre et responsabilité électorale dans un système de gouvernance à niveaux multiples* », *Revue européenne des sciences sociales* [Online], 53-1 | 2015,

SAWICKI F., « *La faiblesse du clientélisme partisan en France* », in Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France « Politique d'aujourd'hui », 1998 p. 215-249.

SCHRAMECK O. « *La fonction publique territoriale* », Dalloz, 1995, p. 16

SEILER D-L., « *La méthode comparative en science politique* », Colin, coll. « Collection U », Paris, 2004

SIEYES « *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* », 1789

SILMAN J., « *Murir son style par l'exemple : ou comment tirer parti des déséquilibres aux échecs* », *Echecs et Maths*, 2001, pages 402 et 403.

SORBETS C., « *Est-il légitime de parler d'un présidentialisme muni-ci-pal ?* », *Pouvoirs*, n°24, 1983.

SCHUMPETER J., « *Capitalisme, socialisme et démocratie* » (*Capitalism, Socialism, and Democracy*), 1942.

SINTOMER, Y., « *Pas de politique sans passion* », *Revue Projet*, vol. 357, no. 2, 2017, pp. 15-21.

STIRBOIS J-P., « *Tonnerre de Dreux : l'avenir nous appartient* », *National Hebdo*, janvier 1988

SUBILEAU F., « *Abstention* », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du Vote*, Paris, PUF, 2001

SYLVERE C., « *La Politique en citations : de Babylone à Michel Serres* », 2008, p.179

TENZER N., « *Philosophie politique* », PUF, Collection 1^{er} cycle, 1994, p. 419

THOENIG J-C., « *La décentralisation du pouvoir local* », annuaire des collectivités locales. Tome 16, 1996. pp. 17-31.

TIBERJ V., « *Les citoyens qui viennent : Comment le renouvellement générationnel transforme la politique en France* », PUF, Paris, 2018,

TIBERJ V., « *Le vote décentré, Renouvellement générationnel et rapport à la participation électorale en France* », *Revue française de science politique*, vol. 68, n°5, 2008.

TOCQUEVILLE, « *De la démocratie en Amérique, tome 1, Œuvres II* », Paris, Gallimard (La Pléiade), 1992

TOUZET N., C. et H., « *La gauche et la droite, un clivage persistant* », Pierre Bréchon éd., *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*. Presses universitaires de Grenoble, 2019, pp. 265-272.

VALANCE G., « *Le Phénix français ou Comment la France s'est toujours relevée de Charles V à de Gaulle* », 2010, Flammarion, 290 p.

VAN HAEPEREN F., « *Le pouvoir et ses rites d'accession et de confirmation* », actes de la table ronde organisée par le CRHIDI, Bruxelles, Faculté universitaire Saint-Louis, 2007

VERPEAUX M., « *Réformes des modes de scrutin locaux : révolutions et continuités* », *La Semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales*, n° 2186, 24 juin 2013.

VIGNON S., « *Un scrutin de « proximité toujours participationniste ? Quelques éléments de compréhension de la démobilisation autour des élections municipales* », *Savoir/Agir* 2013/3, n° 25, p. 13-22.

VINCENT G., « La nouvelle Atlantide », la philanthropie monstrueuse de Francis Bacon, Sens-Dessous, n°11, 2013, pages 75 à 88

WALKER E-T., (dir.), « *Democratizing Inequalities : Dilemmas of the New Public Participation* », New York, NYU Press, 2015.

WEBER M., « Le savant et le politique », conférence donnée à l'université de Munich, 1919

WEBER M., « *le métier et la vocation d'homme politique* », conférence de 1919 reproduite dans M. Weber, « *Le savant et le politique* », Paris, Plon, 1959, P.124

WEBER M., « *La Domination* », traduction d'Isabelle Kalinowski, introduction d'Yves Sintomer, Paris, La Découverte, Politique et sociétés, 2013. p101

WEILER J. H. H., « The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals », *European Law Review* 1997, p. 150. Papadopoulos Y., « Implementing (and radicalizing) art. I-47.4 of the Constitution : is the addition of some (semi-) direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore ? », *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 448.

WORMS J-P., *Faire* n°25, 1977.

ZARKA Y-C., « *Les politiques sont-ils au-dessus du droit commun ?* » Cités, vol. 69, n°1, Paris, 2017, pp. 3-6,

C - RAPPORTS PARLEMENTAIRES

J.O.R.F., débats parlementaires, Sénat, séance du 29 octobre 1981, p.2274

Rapport d'information n° 642 (2017-2018) de MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », juillet 2018.

Rapport d'information n° 1720 annexé à la séance du 20 mai 1980 à la suite d'une mission effectuée du 5 au 20 mars 1980 sur les conditions du financement des partis politiques et des campagnes électorales aux États-Unis d'Amérique.

DUMONT G-F, https://www.diploweb.com/spip.php?page=imprimer&id_article=1924

Rapport d'information n° 74 du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'émancipation de la démocratie locale, Par M. Jean PUECH, sénateur, publié en novembre 2007

Rapport parlementaire n°2436 sur l'évolution de la fiscalité locale, assemblée nationale, déposé le 5 juillet 2005

Rapport d'information du Sénat n°642, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », par MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont

Assemblée nationale, première session extraordinaire de 1980-1981, deuxième séance du lundi 27 juillet 1981

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDj5_6yqbeAhWDxYUKHZVzB3oQFjACegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Farchives.assemblee-nationale.fr%2F%2Fcri%2F1980-1981-extraordinaire1%2F007.pdf&usg=AOvVaw3FJWoLPzzVWspC-7e6oyZ-

BILDE B., Question écrite N°360

Rapport de J. MEZARD, enregistré à l'assemblée nationale le 18 mai 2018, fait au nom de la commission des affaires économiques portant sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique n°846, par Richard Lioger et Christelle Dubos, députés

« *L'Assemblée nationale ne compte quasiment plus de représentants des milieux populaires* », article repris du site de l'Observatoire des inégalités », https://www.inegalites.fr/L-Assemblee-nationale-ne-compte-quasiment-plus-de-representants-des-milieux?id_groupe=14&id_mot=123&id_rubrique=118 [consulté le 25 janvier 2019]

Rapport de J. VALAX fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique n° 2776 de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale.

Proposition de loi n° 1653 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2004 *visant à instituer un statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales*, (Renvoyée à la

commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

Rapport de J. MEZARD, enregistré à l'assemblée nationale le 18 mai 2018, fait au nom de la commission des affaires économiques portant sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique n°846, par Richard Lioger et Christelle Dubos, députés

Déclaration de VAILLANT D. à l'Assemblée nationale. JORF Ass. Nat., 14 juin 2001, p. 4179.

Rapport n°3100 de A-G. SLAMA, « *Refaire la Démocratie* », Assemblée nationale réunion sur le thème : « *Une crise de la République ?* », le vendredi 19 décembre 2014.

Assemblée nationale, Compte rendu analytique officiel, Séance du jeudi 7 février 2008, 119^{ème} séance de la session consacrée à la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes.

Sénat, Rapport n°201 de Jean François-Poncet fait *au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union Européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes.* Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2008

Assemblée nationale, XIII^e législature, Session ordinaire de 2007-2008, Compte rendu intégral, première séance du jeudi 7 février 2008, p.834

Rapport de F. ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître le vote blanc aux élections, Sénat rapport n° 357, 13 février 2013, p. 7.

Rapport de F. SAUVADET, Assemblée nationale, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. François Sauvadet (n° 107) visant à reconnaître le vote blanc aux élections, n° 400, 14 novembre 2012, p. 15.

D - SONDAGES, ENQUETES

Etude réalisée par l'IFOP pour *Le Courrier des maires et des élus locaux*, menée auprès d'un échantillon de 1013 personnes, représentatif de la population métropolitaine âgée de 18 ans et plus.

Etude du CEVIPOF, vague 9 de janvier 2018.

SANSANES B., Président d'ELABE, BEDEAU L., Associée ELABE, CAUTRES B., Chercheur CNRS et au CEVIPOF, VOTIELLO T., Chef de projet ELABE, THIBAUT V., Chargé d'études senior ELABE, « *La France en morceaux* », Baromètre des Territoires, Institut Montaigne, février 2019.

Enquête Opinionway pour Science Po - Baromètre de la confiance politique vague 1 à 10

Etude de l'observatoire de la démocratie sur l'état des lieux de l'engagement citoyen, Viavoice-Fondation Jean Jaurès-La Revue Civique, réalisée avec France Inter, LCP et La Presse régionale, septembre 2016

Dossier de Presse publié par la métropole, Bilan 5 ans de la Métropole Nice Côte d'Azur, 9 septembre 2017.

De VILLIERS P., propose recueillis par Charlotte d'Ornellas et Geoffroy Lejeune, Valeurs Actuelles, décembre 2020.

Étude « *Le nouveau pouvoir urbain en 2014 : les maires des villes de plus de 30 000 habitants* », publiée le 20 mai 2014, par le Cevipof.

Décision et pouvoir dans la société française : Colloque, Paris, Université de Dauphine, 1 et 2 décembre 1978, FeniXX, 1979.

Nice-Matin, édition du 17 juin 2021

E - CONSULTATIONS INTERNET DE RESPONSABLES POLITIQUES ET DE LA PRESSE NOMINATIVE

AMARA F., « *La France est dirigée par une caste qui refuse de s'ouvrir aux autres* », propos recueillis par Frédéric Cazenave et Guillaume Chazouillères, revue Capital, 19 mars 2010, [consulté le 25 août 2015]

ANTHOINE, membre des sans-culottes, discours au Club des jacobins prononcé le 12 août 1792

AUBERT J., Député du Vaucluse, LCP, mercredi 5 juin 2019.

CAMBADELIS J-C., « *Mitterrand réveille-toi, ils sont devenus fous* », JDD n° 3878, dimanche 9 mai 2021.

CHEVENEMENT J-P., invité de Public Sénat mercredi 4 février 2014, interviewé par Hélène Risser, « *Le Parisien* » édition du vendredi 25 janvier 2019.

CHEVENEMENT J-P., « *La France est-elle finie ?* », Fayard, 2011

CHIRAC J., Allocution en vue de la création d'une autorité mondiale d'évaluation de l'environnement, prononcé à Fontainebleau le 3 novembre 1998

CHIRAC J., Conférence de presse consacrée à l'entrée de dix nouveaux membres dans l'UE, élection européenne du 13 juin 2004 prononcé le 29 avril 2004

De GAULLE C., discours prononcé à Lyon le 24 mars 1968 : « *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain* ».

De GAULLE C., allocution télévisée, 14 juin 1960

DELAUNAY M., « *Le tunnel* », 2014, <http://www.michele-delaunay.net/delaunay/blog/le-tunnel-ou-comment-faire-carriere-sans-mettre-un-pied-dans-la-vraie-vie>

DELORS J., 1988, « *Le Club de l'Europe* », RTBF, 14 avril 1988

ESTROSI C., « *Lettre aux Niçois* », juin 2016.

ESTROSI C., Nice-Matin, édition du mercredi 5 juin 2019.

ESTROSI C., verbatim, allocution prononcée lors de l'assemblée générale des maires du département des Alpes-Maritimes, au palais Nikaia, Nice le 9 novembre 2018

ESTROSI C., entretien publié dans le journal *La Croix*, le 2 février 2014.

ESTROSI C., Discours lors du lancement de la campagne des élections départementales à Nice 13 février 2015

ESTROSI C., « *Nous sommes le mouvement qui porte la voix des territoires* » La France Audacieuse, éditorial du mouvement, <https://www.la-france-audacieuse.fr/lemouvement>, consulté le 20 mai 2019

FILLON F., propos tenus lors d'un déplacement en Corse le 21 septembre 2007.

FONBAUSTIER L., « *Élection* », dans D. Alland, S. Rials, dir., Dictionnaire de la culture juridique, PUF/LAMY, 2003, p. 604-607.

GAY B., rédactrice en chef Magazine Adweek, 1984

GISCARD d'ESTAING V., déclaration en novembre 1975 « *une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité* ». Il charge alors Olivier Guichard, d'un rapport sur la réforme des institutions locales lequel constate que « *L'Etat s'est en effet englué dans le quotidien. Il est de plus en plus appelé à entrer dans la gestion quotidienne de la vie des français : éducation, habitat, santé, etc... Ainsi pris, l'Etat n'a souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attend de lui.* ». Il donnera naissance au projet de loi sur « le développement des responsabilités locales » adopté par le Sénat le 22 avril 1980 sans être présenté à l'Assemblée nationale.

GISCARD D'ESTAING V., interview sur les problèmes de la croissance, d'écologie et d'environnement, *Le Monde*, édition du 26 janvier 1978

HELPER-NOAH P., juriste, candidate aux élections européennes sur la liste « *Maintenant le Peuple* ». Propos recueillis par Alain Barlatier, Marseille, le 15 septembre 2018

HOLLANDE F., *L'Hebdo des socialistes*, le 2 février 2001

HUGO V., Discours à l'Assemblée nationale législative, 21 mai 1850, in *Le Moniteur universel*, 22 mai 1850, 2ème édition, p. 1763.

ICART J., « *La métropole bientôt au volant des bus et du tram* », journal : 20 minutes, 14 septembre 2014, <https://www.20minutes.fr/nice/1008997-20120924-metropole-bientot-volant-bus-tram>

KOSCIUSKO-MORIZET N., compte tweeter, 11:59, 27 octobre 2016

LE PEN M., universités d'été du Front national de la jeunesse, septembre 2014.

LE PEN J-M., entretiens avec l'AFP, novembre 2013

LUCA L., invité de France Bleu Alpes-Maritimes le 4 mai 2016

LUCA, L., « *Lionnel Luca accuse Cécile Duflot de chercher le «bétonnage des villes* », Libération, 4 septembre 2012.

MACRON E., candidat « *En Marche* » lors d'un meeting à Lyon le samedi 4 février 2017.

MACRON E., interview « *La voix du Nord* », édition du jeudi 20 avril 2017

MACRON E., Palais de l'Élysée, conférence de presse du 25 avril 2019.

MARTINETT J., « *Un département bleu... Azur, entre conservatisme et localisme* », Hérodote, 2004/2 (N°113), p. 68-93. DOI : 10.3917/her.113.0068. URL : <https://www.cairn.info/revue-herodote-2004-2.htm-page-68.htm>

MAUROY P., Déclaration de politique générale prononcé le 10 juillet 1981

MACRON E., conférence de presse le 15 avril 2019, Nice-Matin 02 juin 2016

MITTERRAND F., Conseil des ministres, 15 juillet 1981

MITTERRAND F., L'Unité, hebdomadaire du parti socialiste

MITTERRAND F., « *Lettre à tous les Français* », 8 avril 1988

MUSELIER R., « *Paca : un président "européen, français et irrémédiablement provençal, alpin et azuréen"* », discours de politique générale lors de la passation de pouvoir le mardi 30 mai 2017, Destimed, l'info des deux rives, 30 mai 2017.

MORANO N., *Le Parisien*, le 23 août 2015.

MOUDENC J-L., « On aurait dû faire confiance à Muselier », JDD, n° 3878, dimanche 9 mai 2021.

ROBESPIERRE De M., - 1758-1794 - 29 juillet 1792

ROUSSEAU D., « *Pour une assemblée de citoyens* », Libération, Tribune du 16 juin 2019

SARKOZY N., interview sur Rtl le 23 mars 2015

SARKOZY N., entretien à Nice-Matin et Var Matin publié le 29 octobre 2016

SARKOZY N., Discours de Toulouse le 29 avril 2012

SARKOZY N., en déplacement à Provins pour une visite de suivi de la réforme de la carte militaire, janvier 2009

SCHAUBE W., déclaration dans le journal la *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, vendredi 8 mai 2020.

SCHIAPPA M., « *Qui est prêt à faire passer son pays avant son parti ?* », Tribune publiée dans le JDD, 8 juin 2019

SCIBETTA C., bilan de mandat, Développement économique et emploi, Carros terre de valeur,

SINTOMER Y., « *Comment mieux prendre en compte la volonté des citoyens ?* », les Cahiers français, n°420-421, juin 2021

TEALDI F., entretien validé par l'auteur en date du 12 avril 2021

F - CONSULTATIONS INTERNET DES EXPERTS

ABEL, F., « *le financement de la vie politique* », professeur d'économie politique est coauteur dudit livre <http://www.leparisien.fr/elections/legislatives/legislatives-le-financement-public-c-est-de-40-a-100-des-ressources-des-partis-06-06-2017-7021227.php>

ALLEMAND P. conseiller municipal de Nice, déclaration faisant suite à l'annonce de l'édile de quitter son fauteuil de maire pour un autre exécutif sur la radio de France Bleue, le 1^{er} juin 2016 diffusée à 21h55

BASSO J., « *Au pays des conservateurs* », *L'Express*, 25 février 1995

BENARD V. « *Immobilier : Comment la loi SRU vous pénalise tous* », *Contrepoints*, 2 novembre 2014, adresse universelle : <http://www.contrepoints.org/2013/11/02/144802-immobilier-comment-la-loi-sru-vous-penalise-tous-auprofit-dune-kleptocratie>.

BETTATI O., conseiller municipal de Nice divers droite, le 13 juin 2016.

BORGHESI Ch., HERNANDEZ L., LOUF R. et CAPARROS F., « *Universal size effects for populations in group-outcome decision-making problems* », *Physical review*, décembre 2013. Etude consultable à l'adresse internet suivante : <https://arxiv.org/pdf/1305.5476.pdf>

BORRE A., directeur de cabinet de Christian Estrosi, *Le Monde*, édition du 8 mai 2017.

BRUNET-LECHENAULT C., « *La décentralisation et le citoyen* », rapport présenté au nom du Conseil économique et social, 2000.

CADIOU S., « *Le DGS exerce un emploi politique* », *La Gazette des communes*, interview réalisée par Forray J-B., publiée le 21 septembre 2017

CAMBADELIS J-C., « *Mitterrand réveille-toi, ils sont devenus fous* », *Le Journal Du Dimanche*, n°3878, 9 mai 2021.

COHENDET M-A., « *Une crise de la représentation politique ?* », *Cités*, 2004/2, n° 18, 2004, p. 41-61, <https://www.cairn.info/revue-cites-2004-2-page-41.htm>

COHIGNAC Y., entretien avec Corinne Lepage lors du débat organisé par Daniel et Gabriel Cohn-Bendit (président de l'Association des amis d'Europe Écologie), Paris, le 27 septembre 2009

CONSTANT B., « *De la Liberté des Anciens comparée à celle des Modernes* », Alicia Éditions, 2018

De FARIA J-P., L'Express, 29 mars 2015

De MONTVALON, J.-B., « *Pourquoi RAFFARIN cherche à sortir du piège de la décentralisation* », "Le Monde", mercredi 13 novembre 2002, p. 7

DIETSCH F., MEYER F., « Les grands principes de l'intercommunalité », mars 2018, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/vitrine/Les+grands+principes+de+l%27intercommunalit%C3%A9>

FAURE A., FONTAINE J., LE BART C., (dir), 1994, « *Le métier d'élu local : jeux de rôles* » : Politix, vol. 7, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, pp.149-152, http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1994_num_7_28_1890
Les fiches de la réussite, parti socialiste -social, écologie-, 2016

FORRAY J-B, « *Ces élus qui ont fait carrière sans expériences humaines et professionnelles* », Atlantico, 3 juin 2017. <https://atlantico.fr/article/decryptage/ces-elus-qui-ont-fait-carriere-sans-experiences-humaines-et-professionnelles>

FOUCAULT M., « *La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président* », Titre VII [en ligne], n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-constitution-de-la-ve-republique-va-dans-le-sens-du-president>

GAUCHET M., « *La décentralisation n'est pas démocratique* », [en ligne], La Gazette des communes, 05 janvier 2015, [consulté le 12 août 2019].

GAXIE D., « La professionnalisation politique et la démocratie », *Silomag*, n° 10 déc. 2019, URL : <https://silogora.org/la-professionnalisation-politique-et-la-democratie/>

GORI R., « *En finir avec le new public management organisé par l'Institut de la gestion publique et de développement économique* », acte du colloque mai 2014.

GUENAIRE M., avocat d'affaires, essayiste, président fondateur de SOCIETECIVILE2017. <http://www.atlantico.fr/decryptage/patratras-etude-harvard-suggere-generation-entiere-ne-croit-plus-democratie-yves-roucaute-michel-guenaire-2898160.html#Rh5cKDjMwqR3ag3u.03>

HALPHEN C. « *Villes de gauche ou de droite, quelles différences ?* », nouvelobs 30 octobre 2013, entretien avec Mathieu Deslandes, <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-municipales-2014/20131030.RUE9856/villes-de-gauche-ou-de-droite-queelles-differences.html>, consulté le 25 novembre 2014]

HOOD L., « *Les scientifiques alertent mais les politiques ne font rien... Est-ce vraiment si simple ?* », April 25, 2021, https://theconversation.com/les-scientifiques-alertent-mais-les-politiques-ne-font-rien-est-ce-vraiment-si-simple-158205?utm_medium=email&utm_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2025%20avril%202021%20%201929218877&utm_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2025%20avril%202021%20%201929218877+CID_d0f538b537513cc2daa69bdc166ee311&utm_source=campaign_monitor_fr&utm_term=Les%20scientifiques%20alertent%20mais%20les%20politiques%20ne%20font%20rien%20Est-ce%20vraiment%20si%20simple

JOHANNES F., « *Le Pen reconstitue son capital politique* », *Le Monde* 11 juin 2021

LAMY P., président émérite de l'Institut Jacques Delors, *Les Echos*, le 6 juillet 2018

LEFEBVRE R., <https://silogora.org/limpact-des-primaires-sur-la-presidentialisation-et-la-personnalisation-du-jeu-politique/>

MELTZ, R. LEFEBVRE R., SAWICKI F., « *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2007, mis en ligne le 12 octobre 2007, consulté le 31 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/lectures/457>

MODY A., auteur du livre économique de l'année 2018 aux Etats-Unis, interview Atlantico, « *La tragédie de l'euro ou l'incroyable bulle cognitive dans laquelle l'Europe s'est enfermée* », <https://www.atlantico.fr/article/decryptage/-la-tragedie-de-l-euro-ou-l-incroyable-bulle-cognitive-dans-laquelle-l-europe-s-est-enfermee--interview-exclusive-de-ashoka-mody-auteur-du-livre-economique-de-l-annee-2018-aux-etats-unis>

MOREAU J-R., Président de l'OST, interrogé par Clarisse Jay journaliste spécialiste des questions de la fonction publique pour l'Observatoire social territorial, le 7 janvier 2017.

OFFERLE M., « *Les professionnels de la politique sont coupés de l'expérience des citoyens ordinaires* », 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/05/faut-il-n-avoir-jamais-exerce-de-metier-pour-devenir-president-de-la-republique_5043259_3232.html#S7ZumrHE28TVA8JK.99

REBSAMEN F., « *Au besoin, je voterai Macron* », interview JDD n°3879, dimanche 16 mai 2021.

REMY M., « *L'usine nouvelle* », entretien avec le Ministre de l'Industrie publié le 21 octobre 2010.

RETIERE J-N., « *Être sapeur-pompier volontaire. Du dévouement à la compétence* », *Genèses* n° 16, juin 1994.

RICOEUR P., « *Entretien avec Roger-Pol Droit* », *Le Monde*, 29 octobre 1991

VIARD J., *Organisation territoriale : Le point faible de notre démocratie est la commune*, interview La Gazette des communes, 6 mai 2019.

F- CONSULATIONS INTERNET DES ORGANES DE PRESSE

<https://www.nicematin.com/politique/tealdi-candidat-aux-legislatives-dans-la-6e-circonscription-des-alpes-maritimes-128569>

France3 Côte d'Azur le vendredi 3 mai 2019. <https://youtu.be/i6qwTBEhvJE>

GASIGLIA B., « *Quand le département n'avait que six députés* », interview Nice-Matin, édition du vendredi 6 avril 2018

Le Figaro du 20 octobre 2016, 2/3 des Français jugent les politiques corrompus : « Plus d'un Français sur deux (54%) pense que "les personnes exerçant des responsabilités importantes ou ayant du pouvoir sont pour une grande partie d'entre elles corrompues", selon un sondage Harris Interactive publié jeudi. Pour 40% des personnes interrogées, seule "une petite partie d'entre elles" est corrompue, et 6% considèrent qu'elles ne sont "pas corrompues". Les politiques comptent parmi les catégories perçues comme les plus corrompues, selon cette

J.O.R.F., débats parlementaires, Sénat, séance du 29 octobre 1981, p.2265

Le Monde IDEES/La professionnalisation des politiques, un verrou français, une enquête du Monde sur les processus de la représentation démocratique, Anne Chemin, jeudi 10 mars 2016.

Les cahiers du CERES, 9, 1970, p.21

L'Obs, « *Nicolas Hulot critique sévèrement le libéralisme* », Paris, le 30 mars 2008.

Maire info, quotidien d'information des élus locaux, en date du 9 septembre 2019.

Nice-Matin, « *Après 12 ans dans les pas du maire de Nice, le directeur de cabinet Anthony Borré passe dans la lumière* », édition du 7 mars 2020, entretien avec Stéphanie Gasiglia

Tribunal administratif de Rennes, n° 1904029 en date du 25 octobre 2019, M. Gosselin Président-Rapporteur, Mme Touret Rapporteur public.

Twitter, AFP, 26 mars 2017 à 4 :41

https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/11/10/le-conseil-economique-social-et-environnemental-expression-de-la-societe-civile_1438125_3232.html

<http://www.fmradio.fr/news/patrick-cesari-annonce-son-retrait-de-la-presidence-de-la-carf-471>

<https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/premiere-baisse-des-taux-dimpots-locaux-depuis-dix-ans-1022585>

<http://www.cap-com.org/actualit%C3%A9s/labstention-un-indicateur-dexclusion-politique>
Discours de l'Abbé SIEYES, Assemblée nationale, archives parlementaires, 7 septembre 1789, p.594

<https://www.nicematin.com/faits-de-societe/louis-negre-le-maire-de-cagnes-sur-mer-presente-son-dispositif-pour-le-grand-debat-national-291670>

<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/et-si-l-ecologie-etait-de-droite-20200708>, [consulté le 8 juillet 2020]

<https://marsactu.fr/nous-devons-nous-reappropriier-une-democratie-confisqueepar-la-technocratie/>

https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/resultats-des-municipales-2020-lyon-bordeaux-strasbourg-une-vague-ecologiste-deferle-sur-les-grandes-villes_4019095.html

<http://www.courrierdesmaires.fr/74318/la-democratie-participative-cherche-sa-place-au-milieu-des-institutions/>

<https://www.ville-carros.fr/index.php/2015-09-01-13-14-40/videosurveillance.html>

<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Elections%20municipales%202008%20%3A%20quelle%20place%20pour%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%203F.pdf>

<https://www.bvoltaire.fr/pour-noel-mamere-lecologie-ne-peut-etre-de-droite-de-gauche-non-plus/>

https://www.lesechos.fr/14/01/2008/LesEchos/20087-025-ECH_le-profil-des-maires-peine-a-se-renouveler.htm

<http://www.afsp.info/archives/association/inventaire/fonds-jean-luc-parodi/index.html>

<https://www.lopinion.fr/edition/politique/europeennes-arnaud-robinet-votera-liste-bellamy-186095>

http://www.lavie.fr/actualite/l-atlas-des-villes/villes-de-gauche-ou-de-droite-quelles-differences-29-10-2013-45899_544.php

<https://www.lagazettedescommunes.com/535291/portrait-robot-le-maire-manager/> [consulté le 5 janvier 2018]

<https://www.lagazettedescommunes.com/535291/portrait-robot-le-maire-manager/> [consulté le 5 janvier 2018]

<https://en-marche.fr/comites/wi-cagnes-en-marche-lamem-philippe-mojica> [consulté le 25 novembre 2017]

<http://www.leparisien.fr/politique/que-reste-t-il-du-clivage-gauche-droite-27-01-2018-7526274.php>

http://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Tribune_Le%20Monde_Luc_Barro_fe%CC%81vrier%202019-1.pdf

<https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/granddebat-les-elus-et-leur-origine-socio-professionnelle> [consulté le 15 septembre 2020]

<https://alainlamassoure.eu/?p=9505>

<https://www.etalab.gouv.fr/fin-de-lappel-a-propositions-pour-le-sommet-pgo-aperçu-du-tableau-de-bord-ogpsummit-org> [consulté le 18 mars 2017]

http://www.lavie.fr/actualite/l-atlas-des-villes/villes-de-gauche-ou-de-droite-quelles-differences-29-10-2013-45899_544.php

<https://www.la-france-audacieuse.fr/elus> [consulté le 25 avril 2019]

https://www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html

<https://www.horizonspublics.fr/territoires/pierre-rosanvallon-la-legitimite-politique-des-intercommunalites-est-rechercher-dans-la-democratie-post-electorale>

<https://www.la-croix.com/Actualite/France/Existe-t-il-encore-une-gestion-municipale-de-droite-et-de-gauche-2014-02-03-1100497>

<https://www.nicematin.com/faits-divers/c-est-la-crise-mais-cagnes-continue-d-investir-365877>

Le programme d'Emmanuel Macron concernant la vie politique et la vie publique, « *Je veux remettre les français au cœur de la vie politique* », [consulté le 25 novembre 2016]

<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>

<https://www.ledevoir.com/societe/le-devoir-de-philo-histoire/497556/pour-en-finir-avec-le-gouvernement-des-hommes> [consulté le 20 avril 2017]

<https://www.la-croix.com/Actualite/France/Christian-Estrosi-On-choisit-un-maire-avant-de-choisir-une-etiquette-2014-02-02-1100293>

<https://www.lopinion.fr/edition/economie/louis-negre-dans-metropole-nice-cote-d-azur-nous-defendons-ecologie-170316>

<https://blogs.mediapart.fr/jean-pierre-bernajuzan/blog/080418/peut-gerer-l-etat-comme-une-entreprise>, [consulté le 20 mars 2020]

<https://www.latribune.fr/opinions/editos/quand-macron-parle-a-la-startup-nation-793714.html> [consulté le 18 janvier 2021]

<https://www.courrierdesmaires.fr/17700/la-loi-du-2-mars-1982-a-libere-les-energies-dans-une-france-sous-tutelle/>[consulté le 28 mars 2021].

<https://www.contrepoints.org/2016/07/30/261725-linclusion-numerique-lautre-versant-de-civic-tech>

<https://anouslademocratie.fr/2017/04/27/metier-depute-ou-comment-la-professionnalisation-de-la-politique-ronge-la-democratie/>

<http://pcdmq.blogspot.com/2018/09/prune-helfter-noah-laction-humanitaire.html>

<https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/coulisses/2016/10/31/25006-20161031ARTFIG00231-legislatives-2017-la-charte-de-melenchon-pour-obtenir-un-groupe-discipline.php>

<https://www.lagazettedescommunes.com/306683/la-decentralisation-nest-pas-democratique-selon-le-philosophe-marcel-gauchet/>

<https://abp.bzh/une-france-decentralisee-dans-une-europe-politique-46742>

<https://www.rtl.fr/actu/politique/alain-duhamel-c-est-toujours-l-enigme-du-plafond-de-verre-qui-detient-la-reponse-des-elections-de-dimanche-prochain-7780811744>

<https://www.monacomatin.mc/politique/patrick-cesari-annonce-son-retrait-de-la-presidence-de-la-carf-114346>

<https://www.nicematin.com/politique/j-c-guibal-contraint-par-la-loi-a-licencier-sa-belle-fille-176748>

<https://www.valeursactuelles.com/politique/municipales-pragmatique-jadot-pret-des-alliances-avec-la-droite-108746>

<https://www.franceculture.fr/emissions/hashtag/droite-gauche-un-clivage-qui-a-toujours-du-sens>

<https://www.nicematin.com/politique/apres-sa-cuisante-defaite-aux-legislatives-jean-francois-tealdi-pcf-fdg-quitte-son-poste-au-conseil-municipal-de-cagnes-sur-mer-148392>

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/mairie-saint-laurent-du-var-accuse-prefecture-betonner-sa-commune-alpes-maritimes-1650880.html>

https://abonnes.lemonde.fr/elections-departementales-2015/article/2015/03/24/nicolas-sarkozy-confirme-la-regle-du-ni-ni_4600070_4572524.html?

<https://www.lejdd.fr/Politique/Christian-Estrosi-Le-ni-ni-c-est-l-age-de-pierre-767677>

<https://www.parismatch.com/Actu/Politique/Christian-Estrosi-Plus-on-va-vers-la-droite-plus-on-fait-monter-le-FN-881991>

https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/SRU_notesynthese.pdf

https://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/10/la-professionnalisation-des-politiques-un-verrou-francais_4880673_3232.html

<https://pariscotedazur.fr/archives/article/4632èques, 2007>

<https://pariscotedazur.fr/archives/article/4632> [consulté le 12 août 2020]

https://www.lepoint.fr/elections-europeennes/lisnard-reconcilier-la-souverainete-nationale-et-la-construction-europeenne-23-05-2019-2314628_2095.php

<https://www.nicematin.com/politique/le-pcf-et-la-france-insoumise-en-ordre-disperse-pour-les-legislatives-137443>

L'Humanité, édition du 6 août 2016. <https://www.humanite.fr/social-eco/christian-estrosi-change-de-ligne-501908>

https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/21/heurs-et-malheurs-de-la-gauche-eduquee_5439097_3234.html [consulté le 15 mars 2020]

TABLEAUX, FIGURES, GRAPHIQUES, SCHEMAS

- Tableau 1 : La recherche de l'entourage de candidats, page 21
- Tableau 2 : Le modèle de Michigan, page 28
- Figure 3 : Enquête citoyen TNS-SOFRES, page 35
- Figure 4 : Enquête TNS-SOFRES, page 36
- Figure 5 : Le cumul des mandats et la carrière des candidats à l'élection présidentielle de 2017, page 68
- Graphique 6 : Longévité des sénateurs sur la période 1985-2020, page 73
- Graphique 7 : Longévité des députés sur la période 1993-2017, page 77
- Graphique 8 : Année de la première élection des députés en exercice à la fin de la XIV législature, page 79
- Graphique 9 : Cumul des années de mandats exercés par les parlementaires en 2017, page 83
- Graphique 10 : Nombre d'années cumulées de mandats électifs comparé au nombre d'années dans l'activité professionnelle, page 85
- Graphique 11 : Situation des parlementaires en fonction à la fin de la précédente législature 2017, page 88
- Graphique 12 : Temps passé en politique, page 90
- Graphique 13 : Année de la date d'entrée en politique des parlementaires en exercice à la fin de la XIV législature, page 91
- Graphique 14 : Le temps passé dans un mandat politique, page 92
- Graphique 15 : L'âge de l'entrée en politique, page 93
- Tableau 16 : Relations élus-citoyens, rapport parlementaire, page 96
- Tableau 17 : Relations élus-citoyens, rapport parlementaire, bis, page 97
- Tableau 18 : Relations élus-citoyens, rapport parlementaire, ter, page 98
- Graphique 19 : Anciens et nouveaux maires en 2020, page 99
- Graphique 20 : Durée du mandat des maires des villes > 10000 habitants, page 100
- Graphique 21 : Nombre d'années cumulées de mandats de maire des communes de > 10000 habitants, page 103
- Graphique 22 : Parcours cumulé des élus locaux, page 105
- Graphique 23 : Nombre d'années cumulées de mandats, page 106
- Graphique 24 : Frise chronologique 1983-2021, page 110

Graphique 25 : Frise chronologique du maire de Nice en 2021, page 115

Graphique 26 : Frise chronologique du maire de Cagnes-sur-Mer en 2021, page 115

Graphique 27 : Frise chronologique du maire de Menton en 2021, page 117

Graphique 28 : Nombre de candidats aux élections législatives depuis 1988, page 135

Graphique 29 : Tableau comparatif du nombre de candidats aux élections législatives 1988-2017, page 136

Graphique 30 : Nombre de candidats en moyenne en France comparé au département d'enquête, les Alpes-Maritimes, page 138

Graphique 31 : Financement public des partis politiques valeur 2020 – versement 2021, page 147

Graphique 32 : Nombre de listes par commune lors des élections municipales de 2020, page 147

Graphique 33 : Sièges à pourvoir pour les intercommunalités, page 147

Carte 34 : Intercommunalités dans le département d'enquête, source ministère de l'Intérieur, page 167

Tableau 35 : Représentativité des élus intercommunaux, page 174

Graphique 36 : Représentativité des élus intercommunaux par habitants, page 178

Graphique 37 : Représentativité des élus communautaires et interprétations, page 179

Graphique 38 : Une histoire politique, page 186

Graphique 39 : Frise chronologique du maire de Menton en 2021, page 189

Graphique 40 : les trois votes, page 201

Graphique 41 : Sociologie comparée des maires, page 210

Tableau 42 : Origine des élus, membres de cabinet, année de référence 2017, page 221

Tableau 43 : Origine des élus, membres de cabinet, année de référence 2004, page 222

Graphique 44 : Synthèse comparative de l'origine des élus dans le département, page 224

Graphique 45 : Proportion des élus, membres de cabinet en dehors de l'intercommunalité, page 229

Graphique 46 : Proportion des élus, membres de cabinet avec les intercommunalités, page 230

Graphique 47 : Proportion des membres de cabinet devenus élus entre 2004 et 2017, page 231

Graphique 48 : Représentativité des élus issus des cabinets – 2004 à 2020, page 231

Graphique 49 : Représentativité des élus issus des cabinets – 2004 et 2020, page 233

Tableau 50 : Exemple un d'utilisation de plateforme, page 243

Tableau 51 : Exemple deux d'utilisation d'une plateforme, page 246

Graphique 52 : Synthèse de la carrière professionnelle et élective en années, page 254

Frise 53 : Exemple d'une frise d'un élu, membre de cabinet, page 255

Frise 54 : Exemple d'une seconde frise d'élu, membre de cabinet, page 260

Graphique 55 : Evolution des votes en pourcentage de 2012 à 2017, page 289

Graphique 56 : Différentiel des pourcentages de vote, page 290

Graphique 57 : Rapport des forces politiques entre les partis traditionnels et les extrêmes, page 291

Graphique 58 : Evolution du taux d'imposition des ménages, page 349

Graphique 59 : Baisse du taux sur le foncier pour les ménages, page 350

Tableau 60 : Deux campagnes de communication – 2020/2021, page 352

Graphique 61 : Résultats des partis « verts » aux élections européennes depuis 1979, page 372

Graphique 62 : Les éco quartiers – appels d'offre, page 379

Graphique 63 : Résultats des élections européennes de 2004 à 2019, page 391

Graphique 64 : Résultats des élections départementales 2015, tour 2, page 403

Graphique 65 : Résultats des élections municipales en 2014 pour RN, page 406

Graphique 66 : Résultats des élections municipales en 2014 pour LR, page 409

Graphique 67 : Résultats des élections régionales 1986 et 2015, page 417

Graphique 68 : Résultats des élections régionales pour les 3 forces, page 417

Schéma 69 : Le vote, page 454

Tableau 70 : Participation aux élections municipales, page 463

Graphique 71 : Evolution de l'abstention depuis 1981, au premier tour pour trois élections différentes, page 467

Graphique 72 : Evolution de l'abstention aux élections municipales de 1983 et 2020, page 468

Tableau 73 : Taux d'abstention au 1^{er} tour des élections municipales dans les dix premières communes du département d'enquête, page 469

Graphique 74 : Abstention des jeunes, page 470

TABLE DES MATIERES

Résumé

Remerciements

Sommaire

Abréviations

INTRODUCTION GENERALE

Une méthodologie pour construire un argumentaire générique sur la base d'un département distinctif.

Paragraphe 1 : L'unité géographique du département des Alpes-Maritimes	P.15
Paragraphe 2 : La méthode de recherche	P.19
Paragraphe 3 : L'observation : une valeur ajoutée indispensable à l'entretien	P.21
Paragraphe 4 : Les tableaux, les graphiques et les illustrations	P.26
Paragraphe 5 : Pourquoi lier la décentralisation avec la rupture du lien politique	P.29
Paragraphe 6 : La décentralisation n'a pas rapproché les citoyens des gouvernants mais à contrario, déconnecté ces deux composantes de la démocratie de proximité	P.41

PREMIERE PARTIE : UNE POLITIQUE AU SERVICE DES POLITIQUES

Titre I : La constitution de la carrière en politique

CHAPITRE I : La décentralisation sert l'accès à la scène politique	P.65
Section 1 : Le parcours dans la durée d'une nouvelle élite urbaine	P.66
Paragraphe 1 : Les mandats de parlementaires s'inscrivent dans la durée	P.70
a) Les performances sénatoriales	P.71
b) Le mandat de député	P.76
Section 2 : La spécificité du mandat de maire : un atout de longévité	P.95
Section 3 : Les passerelles et le cumul des mandats	P.101
Conclusion du chapitre 1	P.118
CHAPITRE 2 : Un financement public qui favorise la professionnalisation	P.122
Section 1 : Le contexte historique	P.122
Section 2 : Le parti et les investitures	P.128
Paragraphe 1 : L'investiture officielle est source de financements des partis	P. 129
Paragraphe 2 : La multiplication des candidatures génératrice de ressources	P.134
A : Les résultats et les ressources financières	P.139
B : L'exemple de la 6 ^{ème} circonscription des Alpes-Maritimes	P.150
Section 3 : L'intercommunalité, une puissance financière et politique	P.157
Paragraphe 1 : L'intercommunalité et le financement de projets	P.160

A- La constitution de réseau	P.161
B- Témoignages du maire de Cagnes-sur-Mer	P.162
C- La résistance au réseau	P.162
D- L'exemple de la communauté de la Riviera française	P.165
Paragraphe 2 : L'intercommunalité est devenue une valeur refuge	P.170
A- La force d'attractivité de l'intercommunalité	P.171
B- Le pari de l'intercommunalité sans les communes	P.172
C- La représentativité privilégiée des communes	P.173
D- Le cumul des pouvoirs et des indemnités	P.176
E- La légitimité démocratique oubliée	P.177
Paragraphe 3 : Le retour vers le local s'organise avec l'intercommunalité	P.180
a- Une première étape d'évitement	P.184
b- Une seconde étape de redistribution	P.184
c- La justification du retrait	P.184
Section 4 : Les financements de projets ont valeur d'investissement	P.190
Paragraphe 1 : Les dépenses visibles pour asseoir un bilan	P.191
Paragraphe 2 : L'organisation des financements de projets	P.193
Paragraphe 3 : Témoignages	P.196
Conclusion du chapitre 2	P.201
Conclusion du Titre I : une politique au service des politiques	P.203

Titre II : la puissance de la technocratie

CHAPITRE 1 : Le pouvoir des experts	P.212
Section 1 : de l'expertise au mandat électif : une réelle trajectoire	P.214
Paragraphe 1 : Ce que la sociologie nous enseigne des élus	P.217
A- Le parallèle entre la situation nationale et le département maralpin	P.218
B- La démonstration de l'autorecrutement politique	P.221
Paragraphe 2 : Les cabinets : un « cocon » d'élus	P.225
A- Paramètre 1 : en dehors de l'intercommunalité	P.229
B- Paramètre 2 ; avec l'intercommunalité	P.230
Section 2 : Les auxiliaires technocratiques externes	P.235
Section 3 : Le high-tech	P.240
Conclusion chapitre 1	P.246
CHAPITRE 2 : Le pouvoir des entourages proches	P.249
Section 1 : Le poids des permanents	P.250
Paragraphe 1 : Du militantisme au cabinet d'élus	P.250
A : Le profil de l' élu du sérail avant la décentralisation	P.252
B : Un premier profil de l' élu après la décentralisation	P.256
C : Un second profil de l' élu après la décentralisation	P.258
Paragraphe 2 : L'influence des fonctionnaires	P.267
Paragraphe 3 : La politisation fonctionnelle	P.270

Conclusion chapitre 2 : P.274

Conclusion du titre II : la pérennité des élus et le verrouillage des entourages détournent le citoyen de la politique P.277

DEUXIEME PARTIE : UNE POLITIQUE DELAISSEE PAR LES CITOYENS

Titre I : Le citoyen privé de choix

CHAPITRE 1 : La standardisation de la politique P.307

Section 1 : La disparition du clivage droite/gauche P.309

Paragraphe 1 : vers la fin de l'idéologie P.311

Paragraphe 2 : le consensus technique et le consensus politique P.317

Section 2 : La démonstration par la loi P.323

Paragraphe 1 : Le logement : un axe de recentralisation P.324

Paragraphe 2 : La sécurité, l'Etat cadre les Maires P.331

Section 3 : La gestion privilégiée aux idéologies P.338

Paragraphe 1 : La gestion municipale ne renseigne pas l'origine partisane P.341

A : La gestion publique dominée par le choix politique P.342

B : La fiscalité est-elle une arme politique P.347

C : L'influence de la situation financière d'une collectivité sur les élections P.353

Paragraphe 2 La décentralisation : de l'apolitisme à la technique	P.356
A : La décentralisation consolide le poids de la technostructure	P.356
B : Les élus sont issus ou devenus des « techno »	P.359
C : L'apolitisme des édiles	P.361
D : Impuissance et résultats électoraux	P.366
Paragraphe 3 l'écologie : l'exemple d'un champ politique désidéologisé	
P.3723 A : Un nécessaire rappel historique contextuel	P.369
B : L'écologie entre dans le débat public	P.372
C : L'écologie : un moyen dans un cadre juridique	P.377
D : La complémentarité Etat – Collectivités territoriales	P.383
Conclusion du chapitre 1	P.389
CHAPITRE 2 : L'acte de 1982, ouvre la voie au tripartisme, au désenchantement	P.390
Section 1 : Décentralisation et tripartisme	P.394
Paragraphe 1 : Le contexte historique	P.394
Paragraphe 2 : Comment la décentralisation a instauré le tripartisme local	P.396
Paragraphe 3 : Les faits démontrent la partitocratie locale	P.400
Paragraphe 4 : Et, après la tripartition ?	P.407
Section 2 : Le plafond de verre	P.410
Paragraphe 1 : L'ouverture de l'accordéon électoral	P.412
A : La première alerte	P.412
B : La seconde alerte	P.414
Paragraphe 2 : Les primaires confortent l'entre-soi et privent le citoyen de choix	P.426
A : Réduire l'offre politique finale	P.426

B : Les primaires dans le jeu local	P.430
Section 3 La personnalisation du pouvoir	P.435
Conclusion du chapitre 2	P.445
Conclusion générale du titre I	P.447
Titre II : Le citoyen privé d'influence	
CHAPITRE 1 : Le citoyen absent du scrutin	P.460
Section 1 : l'Abstention	P.460
Paragraphe 1 : Le corps électoral atomisé	P.462
Paragraphe 2 : Le scrutin municipal n'est pas épargné	P.465
Paragraphe 3 : La spécificité du département des Alpes-Maritimes	P.468
Paragraphe 4 : L'intercommunalité conforte l'abstention	P.472
Section 2 : La démocratie participative : une chimère	P.477
Paragraphe 1 : La démocratie sous tension	P.477
Paragraphe 2 : Des alternatives s'organisent	P.481
A : La révision constitutionnelle	P.481
B : Le référendum local	P.483
Section 3 : l'expérience participative de la ville de Cagnes-sur-Mer	P.488

Paragraphe 1 : De la méthodologie	P.490
Paragraphe 2 : Contenir la colère	P.493
Conclusion chapitre 1	P.496
CHAPITRE 2 : L'omnipotence de Bruxelles	P.499
A : Une histoire politique	P.499
B : Une histoire institutionnelle	P.502
C : La percée du localisme	P.504
Section 1 : l'Union européenne : une domination de type wébérien	P.507
A : La domination bureaucratique	P.509
B : La monnaie unique	P.512
C : L'europanisation	P.512
D : Le citoyen privé d'influence	P.514
Section 2 : L'Etat s'éloigne des citoyens	P.515
Section 3 Le déni la politique	P.520
Section 4 : Le rôle périlleux du mode du scrutin	P.526

A : Le choix de la circonscription	P.527
B : La proportionnelle à un seul tour sur quel périmètre ?	P.529
Conclusion du titre 2	P.533
Conclusion de la deuxième partie : Le citoyen à l'épreuve de la déconstruction politique territoriale	P.535
CONCLUSION GENERALE	P 543
ANNEXE	P.563
BIBLIOGRAPHIE	P.569
TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES, SCHEMAS	P.609
TABLE DES MATIERES	P.613