Université de Strasbourg

Dossier présenté pour une Habilitation à Diriger des Recherches en sociologie

Une sociologie politique empiriquement fondée

Retour sur vingt années d'enquête

suivi de

Publications

Choix de dix publications

suivi de

Sociologie de l'espace politique local

Focus sur les acteurs et les enjeux politiques du sport

TOME 2

Michel KOEBEL

Maître de conférences à l'Université de Strasbourg

JURY

Annie COLLOVALD, professeure de sociologie à l'université de Nantes, directrice du CENS, membre senior de l'IUF – *Rapporteure*

Jacques DEFRANCE, professeur émérite en sociologie du sport à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense – *Rapporteur*

Daniel GAXIE, professeur émérite de science politique à l'université de Paris I (Panthéon Sorbonne) – *Rapporteur*

Stéphane BEAUD, professeur en science politique à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense – *Examinateur*

William GASPARINI, professeur en sciences sociales du sport à l'université de Strasbourg – *Examinateur*

Hélène MICHEL, professeure en science politique à l'IEP de Strasbourg, membre de l'IUF – *Garant*

Sociologie de l'espace politique local

Focus sur les acteurs et les enjeux politiques du sport

Remerciements

Merci à Hélène Michel pour avoir accepté de porter un regard critique et distancié sur ce travail, et pour le temps qu'elle a consacré à son suivi et aux moments de dialogue constructif qu'elle a instaurés.

Merci à Pascale mon épouse pour son attitude toujours positive et motivante à l'égard de mes engagements.

Introduction

Le fait d'avoir préféré le terme « espace » dans le titre correspond indirectement à un choix théorique, même si ce terme paraît à première vue très générique, utilisé – avec des définitions plus ou moins élaborées – dans de nombreuses disciplines scientifiques. C'est ce qui a peut-être expliqué le succès – notamment interdisciplinaire – du premier colloque d'envergure internationale que j'ai dirigé à Reims en 2006 et qui s'intitulait « Identité et espace ». L'utilisation de ce terme dans une perspective sociologique est dans mon cas une référence à la théorie de l'habitus et du champ de Pierre Bourdieu et où, « sans référence à l'espace physique, des propriétés sociales permettent d'accéder à des systèmes consistant en des abstractions de dimensions sociétales » (Michon & Koebel, 2009, 39). Cependant, et pour introduire la réflexion à propos de cette notion d'espace, il m'a semblé intéressant d'analyser les rapports entre espace physique et espace social, à la suite de ce qui avait déjà été esquissé dans *La misère du monde* (Bourdieu, 1993, 160-167) et que j'ai continué à explorer avec mon directeur de thèse dans le cadre d'une des publications faisant suite au colloque cité plus haut (Michon & Koebel, 2009).

Il est fréquent que l'on attribue un degré de réalité supérieur à l'espace physique par rapport à l'espace social, que l'on considère les choses matérielles plus réelles que les idées ou les symboles. Les uns comme les autres n'ont pourtant intrinsèquement pas plus de réalité puisqu'elles sont toutes le produit de constructions mentales, individuelles et/ou collectives. Même ce que nous appelons « la nature » fait l'objet de constructions sociales et les valeurs qu'on lui attribue évoluent avec le temps et sont différentes selon les cultures (Choné, Hajek & Hamman, 2015). Les manières d'aménager l'espace – qu'il s'agisse d'un appartement, d'une maison ou d'un jardin, jusqu'au quartier, à la ville ou toute une région – sont à mettre en rapport avec les caractéristiques de ceux qui les conçoivent et avec les caractéristiques culturelles de la société dans laquelle ils s'inscrivent. Les principes qui guident les concepteurs – quelles que soient les justifications apportées : pragmatisme, aspect fonctionnels, besoins du moment, minimisation du coût, adaptation à une clientèle potentielle... – vont attribuer à ce qui va être aménagé ou bâti des qualités, des significations et des symboles qui dépassent la réalité physique dans laquelle ils s'incarnent, et dont ils seront porteurs pour une durée plus ou moins longue et qui orientera durablement aussi ceux qui décideront de les habiter.

L'état actuel de mes recherches me permet de rappeler que ce qu'un territoire, un bâtiment ou un individu contiennent de social dépasse leur nature physique: « le "social" surdétermine le "physique", il le précède et lui succède, il le détermine plus qu'il n'est déterminé par lui » (Michon & Koebel, 2009, 42). La primauté du social sur le physique, c'est aussi la primauté des structures sur les individus, celle des logiques d'espace sur les caractéristiques locales et singulières (Bourdieu, 1993). On peut tuer un homme mais, tout en le faisant, renforcer le symbole qu'il représente en l'érigeant en martyr ou en héros s'il était un grand leader. On ne peut anéantir une institution en détruisant ses bâtiments, mais la destruction d'un seul de ses bâtiments peut ébranler le symbole qu'il représentait et déclencher de nombreux effets.

Dans cette perspective, l'espace local, objet de la présente étude – même si l'intérêt est plus orienté vers sa composante politique –, parce qu'il est un espace social, ne peut être réduit au territoire administrativement défini et administré par une institution spécifique (du quartier à la région en passant par les territoires intercommunaux, cantonaux ou départementaux). L'espace local dépasse ainsi toutes ces limites et sera pensé en dehors d'elles.

La seconde idée qu'il me semble important de préciser d'entrée correspond à la relativité de la construction théorique présentée dans ce mémoire.

Elle est d'abord relative parce que produite par un acteur de l'espace qu'il analyse, et dont la position – sociale, politique – et la trajectoire produisent des effets sur sa manière de le percevoir et de l'analyser. Certes des moyens ont été mis en œuvre pour essayer de comprendre les effets de ma position et de ma trajectoire, mais la part restée inconsciente dépasse sans aucun doute celle devenue consciente (comme on pourra le constater à la fin du paragraphe 2.5. ou encore dans le paragraphe 4.6.).

Elle est relative aussi du fait des limites « humaines » quant à la prise en compte de la somme des documents qui traitent de près ou de loin de cet objet. Dans le temps qu'il m'a été possible, au cours de ces vingt dernières années, de consacrer à l'approfondissement de ma thématique principale de recherche, j'ai toujours privilégié – en dehors des périodes d'enquête proprement dites – la réflexion à la prise d'informations scientifique. Et c'est souvent dans un deuxième temps, après la publication d'un résultat scientifique, que j'ai découvert de nouvelles études sur des questions proches ou des enquêtes menées et confirmant mes propres résultats ou parfois les nuançant.

Elle est relative enfin parce qu'elle a procédé à des choix théoriques dans la manière d'approcher l'analyse de cet espace, ce qui revient à en exclure d'autres qui permettent d'avoir d'autres visions, d'aboutir à d'autres conclusions. Celle que j'ai choisie n'est peut-être pas très encourageante, pas très optimiste, et elle rencontre rarement l'enthousiasme de « nouveaux financeurs » de la recherche française, que ce soit au niveau régional ou européen, qui demandent des recherches utiles et

efficientes – notamment sur le plan économique –, et qui ne peuvent en aucun cas soutenir des recherches destinées à mettre au jour les logiques sociales et politiques – le plus souvent méconnues d'une large partie de la population, et parfois d'eux-mêmes – qui les ont portés au pouvoir et qui pourraient remettre en cause leur qualité de « représentant ».

Le présent mémoire s'articule en cinq chapitres suivis d'une conclusion et du programme de recherches que je compte développer au cours des prochaines années.

Le premier chapitre fera le point sur les vocables utilisés pour désigner l'espace politique local dans la recherche française depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Derrière l'utilisation d'une terminologie particulière se cache parfois un choix théorique dans la manière d'aborder le local. Dans d'autres cas, l'utilisation par des chercheurs de l'expression « champ politique local » se fait plus par imitation ou facilité sans qu'ils aient pris la mesure des implications théoriques de ce choix sur le degré d'autonomie de l'espace étudié.

Le deuxième chapitre permettra de faire la démonstration que l'espace politique local ne constitue pas un champ en référence à la théorie de l'habitus et du champ de Pierre Bourdieu. Même si l'on peut trouver quelques caractéristiques qui seraient spécifiques aux élus locaux, elles ne suffisent amplement pas pour définir un capital spécifique qui serait différent du champ politique national dans lequel s'insère cet espace. Les frontières d'un hypothétique champ politique local ne sont pas définies, tant est forte la dépendance entre logiques locales et nationales dans ce domaine. Je montrerai enfin que vouloir faire apparaître cet espace comme autonome répond à des enjeux et des intérêts croisés entre certains chercheurs et acteurs politiques de cet espace.

Le troisième chapitre explorera plus en détail les hiérarchies qui traversent l'espace étudié et notamment ses institutions. J'insisterai en particulier sur les effets structurels qui génèrent ces hiérarchies, même si elles modifiées à la marge par les caractéristiques des acteurs. Seront plus particulièrement étudiés les hiérarchies de fonction dans les collectivités, que ce soit au sein des assemblées de conseillers ou au sein de l'administration territoriale, mais également les hiérarchies liées à l'importance politique des collectivités, essentiellement du fait de leur taille en nombre d'habitants. Les effets propres aux modes de scrutin feront l'objet d'une attention particulière. Les effets de ces hiérarchies sont rendus perceptibles à travers l'analyse du profil social et politique des acteurs qui y occupent des positions de pouvoir.

Le quatrième chapitre s'intéressera aux conséquences du filtrage social dans l'accès aux positions de pouvoir, notamment sur l'éloignement progressif des citoyens. La fonction particulière de l'élu étant de représenter le peuple, et le principe de la démocratie étant de permettre à tout citoyen de le représenter, la nécessité – pour être candidat comme pour être élu et pour occuper des

responsabilités au sein des exécutifs locaux – de disposer de compétences relativement pointues dans différents domaines pose un problème de représentativité du personnel politique local et de prise en compte des intérêts d'une grande partie de la population. Les tentatives diverses de retrouver une certaine proximité avec les citoyens seront analysées – notamment les dispositifs de démocratie participative – et des pistes d'action seront explorées.

Le cinquième et dernier chapitre montrera que le manque d'autonomie décisionnelle dans l'espace local, que ce soit du fait de l'environnement concurrentiel dans lequel se trouvent de plus en plus les collectivités territoriales ou du sentiment d'impuissance des acteurs face à des décisions qui leur échappent, a conduit les élus locaux à tenter de défendre une « identité locale » en recourant parfois à des techniques de marketing territorial.

Tout au long de cette démonstration, des focus seront pratiqués sur le domaine du sport, sur ses enjeux politiques et ses acteurs locaux, à partir des résultats des diverses enquêtes que j'ai menées au cours des quinze dernières années. En effet, tout au long de mon parcours depuis l'obtention du doctorat, je me suis efforcé de confronter les résultats de mes recherches sur l'espace politique local aux forces en présence dans l'espace sportif, ou aux élus locaux chargés des questions sportives qui sont à l'interface entre les deux espaces.

La conclusion permettra de faire le point sur les apports de ce travail, sur ses limites et ce qu'il reste à faire, et qui prendra forme dans un programme détaillé de recherche en trois axes principaux.

Chapitre 1

Système, sphère, arène, espace, champ : de quelques problèmes de définition

Élaborer une sociologie de l'espace politique local, c'est considérer que les politiques qui y sont menées, que les acteurs qui les conduisent et que les formes de démocratie qui s'y développent présentent un certain degré de cohérence et de permanence qui mérite que l'on puisse parler à leur propos d'un « espace » spécifique. Le choix du terme d'espace n'est donc pas anodin. Ce n'est pourtant pas celui qui a toujours été choisi par les chercheurs français qui ont déjà traité du « local » en lien avec les politiques qui s'y développent depuis les années 1970. Qu'ils soient politistes, sociologues, historiens, ou même juristes ou géographes, ils ont utilisé diverses expressions pour désigner souvent quelque chose d'approchant : « sphère locale », « système local », ou même « champ local ». Ce premier chapitre traitera ainsi des différentes expressions utilisées et des raisons probables de leur utilisation préférentielle, en les mettant notamment en rapport avec les ancrages théoriques de ceux qui les ont choisis. L'étude sera ensuite plus centrée sur l'utilisation – pas toujours assumée sur le plan théorique – de l'expression « champ politique local » et des logiques qui peuvent expliquer son succès et sa diffusion. Mais qu'il s'agisse de sphère, de système ou de champ, l'objectif sous-jacent n'est-il de prétendre, de croire ou d'espérer que l'espace dont il est question est clos ou au moins suffisamment autonome pour en revendiquer l'importance, aussi bien en tant que domaine de recherche qu'en tant qu'espace de pouvoir ?

1.1. Une terminologie sur fond paradigmatique

Si l'on attribue généralement l'expression de « système local » à Albert Mabileau depuis l'édition de l'un de ses ouvrages phares (Mabileau, 1991), son utilisation est à mettre en rapport avec l'application à l'espace local des méthodes de la sociologie des organisations développées depuis le début des années 1960 par le Centre de sociologie des organisations (CSO), fondé par Michel Crozier. Albert Mabileau — qui n'est pas le seul à utiliser des expressions empruntées au fonctionnalisme — a quant à lui fondé à Bordeaux à la fin des années 1960 le Centre d'études et de recherche sur la vie locale (CERVL) qui fut pendant de nombreuses années l'un des réseaux de chercheurs les plus actifs dans l'étude du local. Parmi les chercheurs les plus connus du CERVL, on peut citer Claude Sorbets, Richard Balme et même Jacques Lagroye, qui a dirigé le CERVL avant qu'il ne rejoigne et ne dirige le Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS).

Crozier applique aux jeux politiques locaux ce qu'il avait acquis dans son étude du phénomène bureaucratique et qui l'oriente vers une théorie des organisations centrée sur le pouvoir et les relations entre les acteurs et le système (Crozier & Friedberg, 1977), en ne niant pas la nécessité de comprendre ce qui structure les relations de pouvoir, mais en limitant cette recherche au système étudié et son environnement, en se concentrant sur « les forces en présence » mais aussi sur « les sentiments des protagonistes », mais en se démarquant volontairement ce que les auteurs appellent alors « la lutte des classes » mais que l'on peut interpréter *a posteriori* comme étant le refus du primat de la structure sociale sur les acteurs (Crozier et Thoenig, 1975, 23-25).

Les effets de cette conception du système social ne sont pas à négliger dans la manière dont le local a été étudié en France. Entre 1977 et 2014¹, les trois-quarts des 103 thèses soutenues ont été dirigées par les cinq directeurs successifs : Michel Crozier (29), Erhard Friedberg (26), Catherine Grémion (5), Christine Musselin (12) et Olivier Borraz (6), dont les trois derniers ont été dirigés dans le même CSO par Michel Crozier lui-même, selon une logique que l'on pourrait presque qualifier d'endogamique, comme ce fut le cas de Pierre Grémion qui fut l'un des collaborateurs actifs du CSO, et dont l'un des principaux ouvrages directement issu de sa thèse (soutenue en 1975), *Le pouvoir périphérique* (Grémion, 1976), a durablement marqué l'étude de type fonctionnaliste du pouvoir local au cours des années 1980 et au-delà, malgré les premières relectures critiques (Corcuff & Lafaye, 1989).

Albert Mabileau n'a pas été formé initialement à cette école, mais a fait siens une partie de ces choix théoriques, et il est d'autant plus enclin à utiliser l'expression « système local » que la suite

¹ Selon un document produit à l'occasion des 50 ans du CSO et disponible en ligne sur son site [en ligne : http://www.sciencespo.fr/cso-50ans/fr/content/theses-achevees (consulté le 25 septembre 2015)].

de l'histoire des relations entre pouvoir central et pouvoir périphérique semble aller dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités territoriales (notamment avec les lois de décentralisation des années 1980), en dépassant la simple adaptation du local aux évolutions nationales (Grémion, 1976). Du « système complexe plus ou moins organisé » de Crozier et Thoenig – que ceux-ci avaient alors déjà préféré à la notion de « réseau interorganisationnel » de leurs prédécesseurs – (Crozier et Thoenig, 1975, 5), Mabileau passe ainsi au « système local » comme objet de recherche, sans renoncer au paradigme d'origine.

Une recherche par mots clés sur la production scientifique des quarante dernières années effectuée d'abord sur les ouvrages et les thèses, puis plus systématiquement sur tous les articles répertoriés sur la plate-forme *Cairn.info*, montrent que, parmi 47 chercheurs que j'ai repérés et sélectionnés comme ayant significativement travaillé sur l'espace politique local², ceux qui utilisent cette expression « système local » ou « système politique local », ou, plus fréquemment encore, « sphère locale » (ou « sphère publique locale »), sont tout d'abord les plus nombreux, et ils ont, pour la quasi totalité d'entre eux, des choix théoriques en lien avec la sociologie des organisations telle qu'elle était appliquée dans les centres de recherche déjà cités.

L'utilisation de l'expression « arène locale » ou « arène politique locale » est beaucoup plus rare, et, comme le rappelle Laurent Dartigues, d'un « usage relativement courant en anthropologie politique ». Dartigues fait une analyse poussée des diverses utilisations de cette notion – parfois qualifié de concept – et ses « intérêts pour décrire et analyser un espace politique », mais également ses limites (Dartigues, 2011, 31). L'utilisation préférentielle de ce terme semble ainsi là aussi liée à des choix théoriques et méthodologiques, dans une logique classique où les représentants d'une discipline ou d'un courant se singularisent à travers l'utilisation d'un vocabulaire spécifique.

Le mot « sphère » est par exemple largement utilisé par Philippe Braud, qui l'applique autant au politique qu'à l'administration et aux partenaires extérieurs quand il analyse le milieu décisionnel central (Braud, 2000, 452-458). On retrouve l'expression chez Sylvie Biarez qui a consacré une grande partie de sa carrière à l'étude du pouvoir local. Mais elle réussit à utiliser toutes les expressions déjà citées dans un seul et même article : « sphère locale » dans son titre ; « champ local » dans la première ligne et plus loin ; « système local » dans son résumé et dans le corps du texte ; et même « champ politique local » dans sa conclusion (Biarez, 1998), expression qu'elle

.

² Ces 47 chercheurs (dont la liste n'est pas exhaustive, surtout dans les dix dernières années qui ont vu le nombre de personnes concernées augmenter rapidement et qui ont été choisis pour représenter les différentes périodes et la diversité des ancrages théoriques) ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, pour analyser leur utilisation des expressions suivantes : « système (politique) local » ; « sphère (publique) locale » ; « arène (politique) locale » ; « gouvernance locale/territoriale » ; « espace politique local » et « champ politique local », et pour les mettre en rapport avec les caractéristiques suivantes : leur âge (donnée pas toujours disponible) ; l'année de soutenance de la thèse ; le titre de la thèse (ainsi que son résumé quand il était disponible) ; leur directeur de thèse (et sa discipline principale) ; leurs principales thématiques de recherche ainsi que leur cadre institutionnel.

tient très probablement d'Albert Mabileau, puisque, dix ans plus tôt, dans un article en anglais (Biarez, 1988) puis dans son ouvrage (Biarez, 1989), elle cite déjà l'expression en l'attribuant à cet auteur (Mabileau, 1985).

Cependant, le plus souvent, ces différentes expressions sont utilisées sans que ceux qui les empruntent ne se positionnent clairement sur le plan théorique. On voit ainsi fréquemment apparaître la notion de « champ » associée au local sans que l'auteur ne fasse référence à la théorie du champ politique qui lui a donné son nom. C'est le cas de Liliane Voyé lorsqu'elle étudie l'impact dans un espace local d'un projet global émanant d'un pouvoir extérieur à cet espace (Voyé, 1988, 346). Si elle fait référence au « champ politique local », c'est en partie pour prendre ses distances par rapport à une conception mécaniste des études d'impact, qui ne prennent pas en compte la complexité « des stratégies des différents types d'acteurs » (346-347). En l'absence de référence théorique explicite, le type d'analyse proposée se réfère clairement à l'analyse des organisations théorisée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Une fois de plus, l'utilisation de l'expression « champ politique local » n'est donc pas une référence à la théorie du champ, et ce d'autant plus que le contexte de son évocation – « le champ politique local ne peut se saisir qu'en liaison avec des échelons politiques supérieurs, et réciproquement » (347) – peut laisser perplexe quant à la compréhension de ce qu'est un champ, puisque un tel espace structuré devrait *a contrario* révéler une autonomie un peu plus conséquente. Le cas de Liliane Voyé n'est pas isolé. Plusieurs politistes spécialistes du «local», bien que se référant principalement à la sociologie des organisations, utilisent régulièrement le « champ politique local » pour désigner ce qu'ils étudient, mais, semble-t-il, plus par commodité ou par mode, et sans que cela corresponde à un choix théorique. C'est le cas d'Alain Faure (Faure, 1992, 56) et d'Albert Mabileau déjà cité plus haut (Mabileau, 1985, 556; 1997, 345).

D'autres chercheurs utilisent de la même manière cette expression en se référant à d'autres paradigmes, quand par exemple Jean-Claude Lugan procède à une modélisation analytique des « systèmes politiques locaux » en faisant référence à la théorie des systèmes et en citant Jean-Louis Le Moigne et Edgar Morin (Lugan, 1999, 25; 34). Inversement, Rémi Lefebvre, dans l'un de ses articles, utilise l'expression « espace politique local » dans le corps du texte, mais en le titrant avec l'expression « système politique local » (Lefebvre, 2012).

Les représentants de la perspective fonctionnaliste qui domine l'étude du pouvoir local depuis les années 1970 – même si ce domaine de recherche n'est pas très valorisant – vont être les premiers à appliquer à leur domaine d'étude une notion récemment apparue et qui va incarner comme aucun autre mot leur vision du système local fait d'acteurs agissant ensemble dans un espace complexe d'interrelations multiples : c'est l'avènement de « gouvernance locale » à partir du milieu des années 1990, puis de la « gouvernance territoriale » à partir des années 2000. La première référence

que j'ai trouvée revient à Albert Mabileau (1993), suivi par Patrick Le Galès (1995), Jean-Pierre Gaudin, Jean-Claude Thoenig, etc. Certains chercheurs se spécialisent par la suite dans la gouvernance territoriale comme Patrick Le Galès, Jean-Pierre Gaudin, Bernard Jouve, Gilles Pinson, Stéphane Cadiou, Sylvain Barone et surtout Romain Pasquier qui est sans doute le plus prolifique en la matière. Mais la production d'articles et d'ouvrages sur ce sujet est sans doute plus importante que la présence identifiable d'axes de recherche dans les laboratoires français : à Bordeaux par exemple, le CERVL, absorbé par le laboratoire « Science politique relations internationales territoire » (SPIRIT), qui a lui-même fondu dans le Centre Émile Durkheim, a vu son intérêt pour le local diminuer drastiquement pour presque disparaître au profit de la comparaison internationale ; l'un des quatre axes transversaux de recherche du CSO (désormais associé à SciencesPo Paris) est intitulé « Gouvernement, gouvernance, régulation » et développe cette thématique dans l'un de ses 7 programmes de recherche ; le « Centre de recherches sur l'action politique en Europe » (CRAPE) à Rennes ne consacre plus qu'un pôle de l'un de ses axes de recherche à la « Vie politique », et une grande partie de la production scientifique repose sur Romain Pasquier (chez lequel le mot-clé dominant est la gouvernance).

Concernant d'autres approches du pouvoir local, il faudra attendre les années 1980 et 1990 pour voir poindre l'expression « champ politique local » par une nouvelle génération de sociologues – dans le sillage des théories de Pierre Bourdieu. Mais cette utilisation n'a pas toujours été assumée comme telle : certains sociologues l'utilisent plus par commodité ou parce que leur intuition les a convaincus de l'existence d'un champ au niveau local, sans en apporter la moindre démonstration. La première utilisation que j'ai pu repérer est celle faite par Michel Offerlé lorsqu'il présente succinctement sa thèse qui portait sur l'implantation locale du parti socialiste à la fin du 19^e siècle (Offerlé, 1980, 102). Dans le corps de sa thèse, il utilise cette expression à côté d'autres comme « plan municipal » (Offerlé, 1979, 5; 7), « vie politique locale » ou « terrain municipal » (p. 6). On peut penser dans un premier temps qu'il s'agit d'une référence directe à la théorie du champ de Pierre Bourdieu qu'il semble ne pas méconnaître puisqu'il cite abondamment cet auteur (c'est même le principal sociologue cité et notamment l'article des Actes de la recherche en sciences sociales « Questions de politique »), ainsi que Daniel Gaxie avec Le cens caché et Les professionnels de la politique. Son analyse de ce « champ municipal » (p. 111) est pourtant présentée de manier paradoxale, puisque l'idée défendue est que le législateur vient empêcher l'autonomie du conseil municipal (p. 115). Or l'existence d'un champ est précisément liée à l'autonomie de l'espace (même si cette dernière est certes toujours relative). C'est cet argument qui est évoqué dès 1984 dans l'ouvrage Enjeux municipaux de Daniel Gaxie et Patrick Lehingue : s'ils utilisent l'expression « champ politique local » dans la partie des résultats de l'enquête effectuée sur

la ville d'Amiens – notamment dans les « catégories thématiques retenues pour le codage des matériaux » (Gaxie et Lehingue, 1984, 96 et 148) –, ils n'hésitent pas à évoquer, dans la partie théorique de leur ouvrage, « les champs politiques municipaux, cantonaux, départementaux, régionaux par ailleurs imbriqués », tous considérés comme des « champs politiques périphériques » ; mais, tout en les évoquant, les auteurs conviennent qu'ils sont « très inégalement différenciés, spécialisés et professionnalisés et d'autant moins, par exemple, que leur cadre territorial est moins peuplé et urbanisé » et que, dans les grandes villes, « les relations de concurrence politiques s'analysent (...) comme une spécification dans un espace géographique déterminé de la concurrence politique centrale » (Gaxie et Lehingue, 1984, 19).

Le cas de Jean-Pierre Olivier de Sardan est un peu différent : lorsqu'il propose de dépasser l'analyse du développement – aussi bien local que national, qu'il a étudié principalement en Afrique – faite par des experts qui se cantonnent aux aspects économiques ou techniques, il fait clairement référence à une anthropologie politique qu'il range dans un courant interactionniste (une analyse des « stratégies des acteurs » qui doit prendre en compte leurs représentations sur l'objet étudié par le chercheur et qu'on ne peut étudier que par des méthodes qualitatives) ; pourtant, il titre l'un de ses articles « Le développement comme champ politique local » et, même s'il ne cite pas explicitement la théorie du champ (ni Bourdieu d'ailleurs), on voit apparaître des références et des mots qui font clairement penser qu'il s'y réfère indirectement (Olivier de Sardan, 1993, 2 ; 5), ou au moins qu'il est influencé par cette approche, quand il l'inclut dans tout un programme de recherche et que l'expression est alors reprise par les participants ou ses collaborateurs (Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 2000).

Dans le cas de Renaud Dorandeu, les raisons de l'utilisation du concept de champ sont plus difficiles à analyser. Lorsqu'il évoque la construction de l'idée du « local » dans le département de l'Hérault à la fin du Second Empire et les luttes pour sa définition, il se démarque des nombreux travaux qui ont du mal à prendre de la distance avec les représentations des acteurs politiques euxmêmes. Les conclusions de son étude semble pourtant clairement faire référence, sans la citer, à la théorie du champ, notamment quand il émet l'idée que « l'"identité locale" [comme] ressource fondamentale dans la compétition politique » serait « au principe de l'existence d'un champ politique local » (Dorandeu, 1989, 74). Pourtant, quelques années plus tard, Dorandeu n'utilisera plus que l'expression « espace politique local » (et à quatre reprises) quand il analysera les usages du droit par la municipalité de Strasbourg et la Région Alsace (Dorandeu, 2001, 83; 85; 86; 87).

De nombreux autres exemples peuvent être cités : quand Olivier Masclet étudie le cas de Gennevilliers et qu'il considère que les militants des cités ont été progressivement exclus du

« champ politique local » au cours des années 1980 (Masclet, 2003, 304)³, ou quand Christophe Guibert étudie l'utilisation par des élus locaux « des vagues et de l'univers du surf » à des fins politiques (Guibert, 2006).

Les recherches menées peuvent aussi concerner des terrains d'enquête à l'étranger : c'est quand Lamia Zaki travaille sur les représentations politiques des habitants des bidonvilles marocains et qu'elle y analyse les logiques du clientélisme politique qu'elle est amenée à parler du « champ politique local », dont elle montre la configuration spécifique et comment il est en partie façonné par des acteurs – les « bidonvillois » – dont on soupçonne rarement la part active qu'ils peuvent y prendre (Zaki, 2009, 387). Elle l'avait déjà fait plus tôt dans une autre analyse, portant sur le même terrain, mais ayant pour objet une campagne électorale précise (Zaki, 2005, 203). Ses citations et références régulières aux théories développées par Pierre Bourdieu laissent peu de doutes sur le fait qu'elle sache ce qu'est un champ – d'autant qu'elle utilise certains des mots clés qui y sont liés – ; mais la référence n'est pas directe. Yasmine Berriane va dans le même sens et développe, dans le chapitre d'un ouvrage dirigé par Lamia Zaki, l'idée que « le champ des associations de quartier est considéré comme une "antichambre" du champ politique local » (Berriane, 2009, 188).

Malika Bouziane fait directement référence à la théorie du champ de Pierre Bourdieu avant de développer son analyse de l'espace local jordanien en tant que « champ politique local », mais en se cantonnant à l'étude des caractéristiques sociographiques des acteurs (Bouziane, 2013, 140-153). Jean-Daniel Chaussier, quant à lui, fait certes référence à Bourdieu au cours de l'un de ses articles,

mais son utilisation fréquente de l'expression « champ politique local » ne fait aucunement référence à la théorie du champ et reste dominée par la sociologie des organisations (Chaussier, 1988, 643, 651, 652).

Même si dans certains cas, l'utilisation des diverses expressions analysées dans ce chapitre est peu étayée sur le plan scientifique, et parfois même abusive, la mise en relation des cadres théoriques dominants des chercheurs concernés oppose nettement d'un côté une école à dominante fonctionnaliste qui a vécu deux périodes, passant d'expressions comme « sphère locale » ou « système local » à une référence récurrente, depuis les années 2000, à la « gouvernance locale » puis la « gouvernance territoriale », et, de l'autre, une école structuraliste dans le sillage de Pierre

³ Olivier Masclet, interrogé à ce sujet par courrier électronique, fait clairement référence « à la sociologie politique inspirée de Bourdieu. La politique comme espace de prises de position, comme pratiques et représentations qui sont le fait d'agents détenteurs de ressources plus ou moins importantes et efficientes dans le champ considéré, ici le champ municipal » [réponse du 4 janvier 2009]. Pour Masclet, l'existence d'un champ politique local ne fait ainsi pas de doute. Son étude est d'ailleurs citée en note de bas de page par Loïc Wacquant, qui reprend l'expression de l'auteur en la traduisant en anglais : « local political field » (Wacquant, 2008, 246), ce qui laisse supposer que Wacquant, lui aussi, accorde du crédit à cette idée.

Bourdieu, qui va appliquer la théorie de l'habitus et du champ à l'espace local et va utiliser prioritairement – au moins dans un premier temps – l'expression « champ politique local ».

Pourtant, un certain nombre de représentants de la première école – et pas des moindres puisque l'on y trouve Albert Mabileau lui-même – ont tout de même utilisé le champ pour désigner le local. Est-ce parce que le concept de champ est devenue progressivement une notion par sa popularité (et notamment son utilisation de plus en plus fréquente par les journalistes)? Ne peut-on pas y voir aussi une volonté supplémentaire de la part de chercheurs spécialisés dans le local d'y vouloir à tout prix un espace fermé, avec ses propres enjeux, idée que l'on retrouve autant dans l'idée de champ (quand on connaît le concept) que dans l'idée de sphère ou même de système.

1.2. L'origine d'un malentendu

Une question reste en suspens : comment se fait-il que tant de sociologues et d'anthropologues utilisent l'expression « champ politique local » en dehors d'une référence explicite à une théorie qui pourtant était déjà bien installée à l'époque de son utilisation ?

L'une des hypothèses que l'on peut émettre correspond à la présence attestée de l'expression, dès le début des années 1980, dans l'un des livres les plus accessibles de Pierre Bourdieu lui-même -« Questions de sociologie » -, dans le chapitre intitulé « Pour une sociologie des sociologues » (Bourdieu, 1984a, 79-85). Il l'utilise même une première fois en 1981 (voire en 1975)⁴ lorsqu'il explore les possibilités d'existence d'une « science coloniale » en porte-à-faux avec le champ scientifique national (et international) et dont les représentants tiennent leurs manières de penser de leurs relations avec les acteurs politiques locaux, d'où une référence au « champ politique local » (Bourdieu, 1984a, 82). Par la suite, on retrouve des expressions multiples et approchantes dans un article datant de 1990 : le « champ local » se conjugue de multiples manières comme « champ territorial », « champ de concurrence territorial », « champ des instances territoriales », « champ à base territoriale » ou encore « champ des pouvoirs territoriaux » (Bourdieu, 1990, 86; 90; 91; 92; 93; 94; 95), et cela sans apporter la preuve de l'existence de tels champs comme il l'a fait de manière systématique pour d'autres domaines comme le champ économique ou le champ politique par exemple. Là aussi, l'utilisation du concept de champ paraît légèrement abusive, ou du moins semble-t-elle plus avoir obéi à une intuition du chercheur ou à un souci pratique qu'à la volonté de démontrer l'existence d'un champ politique local (ou territorial) autonome. Bourdieu a d'ailleurs plutôt tendance à parler de « champ des pouvoirs locaux » ou territoriaux que d'un champ politique local (ou territorial). D'ailleurs, l'article initial intitulé « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements » a été repris par Bourdieu dix ans plus tard (avec quelques remaniements et ajouts) pour en faire le chapitre d'un autre ouvrage portant sur les structures sociales de l'économie; mais le titre s'est transformé en : « Le champ des pouvoirs locaux ». De la même manière que le champ du pouvoir ne peut être confondu avec le champ politique, Bourdieu ne confond certainement pas ce qu'il nomme donc « champ des pouvoirs locaux » avec un hypothétique « champ politique local ». Mais la différence est subtile et peut échapper à qui ne connaît pas de manière approfondie la théorie du champ.

_

⁴ Contrairement à ce que l'on entend fréquemment, cet ouvrage ne date pas de 1984 mais bien de janvier 1981, le seul apport de l'édition de 1984 étant un index en fin d'ouvrage. Le chapitre en question est la reprise d'une conférence lors du colloque « Ethnologie et politique au Maghreb » s'étant déroulé à Jussieu le 5 juin 1975. Mais le texte de la conférence a pu être légèrement modifié. L'utilisation de l'expression date donc au moins de 1981, et peut-être déjà de 1975.

Ainsi, la présence de l'expression « champ politique local » dans les écrits de sociologues, d'anthropologues ou de politistes (Bourdieu, 1981, 82⁵ et 1990, 86-95; Gaxie & Lehingue, 1984, 96, 126 et 148; Olivier de Sardan, 1993, 2 et 5; Montlibert, 1997, 150 et 2007, 189-196; Mabileau, 1985, 556 et 1997, 345) ou dans des ouvrages de synthèse de sociologie politique (Dormagen & Mouchard, 2007, 139⁶) est sans doute l'une des raisons de sa diffusion dans de nombreux travaux spécialisés.

On la trouve ainsi dans ceux qui traitent de la décentralisation et/ou du pouvoir local dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud, Benin, Cameroun, Gabon, Mali, Mozambique, Niger, Sénégal), au Moyen-Orient (Israël, Jordanie, Liban), dans certains pays d'Asie (Corée) et en Amérique centrale et du Sud (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Mexique). Certains travaux sociohistoriques évoquent également le « champ politique local » : Xavier Crettiez y a recours fréquemment dans son analyse de « La question corse » (Crettiez, 1999, 63-77); Rémy Bazenguissa-Ganga y fait lui aussi souvent référence quand il analyse l'émergence d'un champ politique autonome au Congo (Bazenguissa-Ganga, 1997), comme c'est le cas également de Jacques-Blaise Nkene lorsqu'il étudie la vie politique camerounaise (Nkene, 2001); Hervé Ingueza étudie dans sa thèse ce qu'il nomme « Les dynamiques des champs politiques locaux au Gabon » (Ingueza, 2008); Philippe Rigoulot l'évoque dans sa thèse – y compris dans son titre – à propos du département du Gard dans la période 1920-1940 (Rigoulot, 2005). Des travaux en géographie comme ceux qu'a dirigés Emile Le Bris au sein de l'Institut de recherche pour le développement semblent parfois centrés sur cet objet, puisque l'une des thématiques de recherche était intitulée : « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes » (Le Bris, 2004). Patrick Bottazzi évoque également le « champ politique local » en analysant les liens entre gouvernance et décentralisation, mais sans faire référence à Bourdieu sur le plan théorique, même s'il cite plusieurs de ses ouvrages en bibliographie (Bottazzi, 2007, 78).

Il serait inutile de poursuivre indéfiniment les citations – elles sont loin d'être exhaustives – pour montrer que l'expression « champ politique local » a fait *flores* un peu partout dans le monde (d'ailleurs plus dans le reste du monde qu'en France même, à l'image de la diffusion des travaux de Bourdieu d'ailleurs). Cependant, un constat peut être fait : son utilisation est souvent isolée du contexte théorique auquel elle devrait logiquement être rattachée (même si la plupart de ses

-

⁵ L'ouvrage de Pierre Bourdieu « Questions de sociologie », où se trouve l'expression « champ politique local », a été traduit dans de nombreuses langues (et notamment en espagnol en 1990 chez un éditeur mexicain, et que l'on retrouve facilement en version électronique intégrale en ligne : http://fr.slideshare.net/JackDa13/pierre-bourdieu-sociologa-y-cultura-completo). Cet ouvrage est souvent cité dans les études traitant de cette thématique.

⁶ Page 141 dans la 3^e édition datant de 2010.

utilisateurs font le plus souvent référence à l'un ou l'autre ouvrage ou article de Pierre Bourdieu). Les études réalisées concernent le plus souvent des territoires particuliers incluant l'analyse du pouvoir local, mais dans une perspective de sociologie des organisations. Dans la plupart de ces travaux, le concept de champ n'est pas explicité et l'existence d'une telle structure au niveau local pas démontrée en référence aux caractéristiques particulières qu'un espace doit posséder pour être qualifié de tel (dans les pages suivantes, quelques cas précis où la référence à la théorie du champ est plus clairement identifiable seront approfondis). On peut y déceler une logique liée à l'utilisation de l'expression par des sociologues reconnus, par la diffusion – pour certains mondiale - de leurs travaux où elle est citée, mais aussi par un effet d'imitation. Ainsi, les chercheurs qui utilisent un concept comme ici celui de champ – que ce soit par intuition, par conviction ou par ignorance partielle de ce qu'implique son utilisation d'un point de vue théorique – ne parviennent pas forcément à maîtriser l'utilisation qui en est faite en dehors du paradigme au sein duquel il s'inscrit. Il suffit que l'utilisateur dispose d'un certain degré d'influence dans son entourage (Bourdieu, mais aussi dans une moindre mesure certains directeurs de recherche, comme Olivier de Sardan, qui ont pu influencer nombre de leurs doctorants voire des chercheurs de leur entourage proche) pour que ce que l'on pourrait qualifier d'erreur ou au moins d'approximation, puisse se répandre dans diverses publications scientifiques. Et lorsque ce concept est abondamment repris dans les milieux intellectuels et notamment journalistiques – comme c'est le cas pour le mot « champ » -, son utilisation ne correspond souvent plus à l'acception stricte à laquelle son concepteur voulait éventuellement le restreindre.

1.3. Un recours au champ parfois contradictoire et sans démonstration

A la suite d'une table ronde organisée à Toulouse en octobre 1976 sur la thématique du pouvoir local, Raymond Ledrut⁷ a dirigé – et publié en 1979 – un ouvrage collectif rassemblant une quinzaine de contributions issues de ce colloque. Il conclut l'ouvrage de manière insistante sur l'existence d'un champ politique local « comme lieu d'exercice et de conflit de pouvoir » qui donne lieu à des « jeux politiques spécifiques » et serait la combinaison entre un « champ géographique constitué pour l'essentiel par les découpages administratifs (électoraux et autres) et un champ politique » et serait lié aux conflits du système (Ledrut, 1979, 325-332). La référence à la théorie du champ de Pierre Bourdieu est ici implicite, et il est difficile d'imaginer qu'elle n'ait pas influencé de manière importante les conclusions de Raymond Ledrut, d'autant que cette théorie est alors en pleine période de diffusion scientifique, notamment au cours des premières années de parution de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* dirigée par Bourdieu. Raymond Ledrut, spécialiste de sociologie urbaine mais philosophe de formation, s'est tourné très tôt vers la sociologie pour trouver des réponses ancrées dans la connaissance des hommes et des territoires à ses interrogations philosophiques. Cependant, ses biographes ne retiendront pas de référence explicite aux théories de Pierre Bourdieu.

Emile Le Bris, en publiant la synthèse des résultats d'un programme de recherche ayant porté sur « les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient », rappelle ses hypothèses fortes, dont la recherche « des modalités de construction d'une champ politique à l'échelle locale » (même si la référence à la théorie du champ n'est ici pas non plus explicitement présente). Cependant, de manière assez contradictoire quand on sait ce qu'implique l'existence d'un champ en terme d'autonomie, il conclue sur la permanence, dans la quasi totalité des cas étudiés, de la mainmise – ou de la reprise en main (« la recentralisation ») – de l'État quand les enjeux – fussent-ils locaux – prennent de l'importance ; la décentralisation n'est parfois qu'un « habillage du désengagement de l'État » ou un leurre visant à masquer « la verticalité du système décisionnel » (Le Bris, 2004, 2; 7). Or, c'est précisément quand les situations se déstabilisent et que les équilibres du pouvoir sont menacés que les forces qui structurent un espace apparaissent le mieux, ce qui, dans ce cas, tend à décrédibiliser l'idée de l'existence d'un champ local.

Hélène Quénot, dans la partie théorique de sa thèse, fait, quant à elle, clairement référence à la théorie de l'habitus et du champ pour trouver le moyen de combiner les effets des structures et ceux

⁷ Raymond Ledrut a participé à la fondation en 1970 puis à la direction de la revue *Espaces & Sociétés* et a consacré une partie de ses recherches à la notion d'espace.

des acteurs. Contrairement à la plupart des autres chercheurs, elle tente explicitement de montrer que les capacités d'inventivité des deux collectivités locales qu'elle a étudiées en Afrique sont la preuve d'une certaine autonomie par rapport au pouvoir central et de la présence d'un véritable « champ politique local » (Quénot, 2010, 19-20). Les collectivités qu'elle étudie sont deux capitales africaines. On peut se demander si la particularité de ces cas ne doit pas être prise en compte quand on essaie de prouver l'existence d'un tel champ politique local. L'interprétation qu'en fait Quénot est étonnante puisqu'elle les qualifie de « situation "idéaltypique" » (Quénot, 2010, 31). Il aurait été possible de faire exactement le contraire, comme le faisaient remarquer Daniel Gaxie et Patrick Lehingue lorsqu'ils évoquaient le rapport d'extériorité entre « champ politique central et champs politiques périphériques » : ils considéraient Paris comme une situation exceptionnelle en évoquant son « intégration quasi complète » (Gaxie & Lehingue, 1984, 19). Quénot conclut un peu vite sur l'existence d'un champ politique local dans les deux villes qu'elle étudie (même si elle nuance quelque peu son propos dans sa conclusion) : parce que l'une aurait une identité marquée et que l'autre aurait construit une certaine identité par opposition contre le « système politique en place » et contre une autre grande ville (Quénot, 2010, 380). Mais surtout, elle associe le champ bourdieusien à la notion de territoire : « un champ politique local a toujours été pour moi certes un champ bourdieusien séparé des autres champs et spécialisé mais également un territoire défini » (Quénot, 2010, 344). Cet aspect est contraire à la définition même d'un champ, qui n'est pas structurellement lié aux territoires dans lesquels il produit des effets (j'y reviendrai dans le chapitre 5). De même, elle conclut sa thèse en évoquant une « inversion de la construction bourdieusienne » sous prétexte que l'espace qu'elle a étudié se serait construit à partir des discours produits sur lui et par « la conscience d'appartenir à un lieu », et non « pas (seulement) [par] la spécification des forces du champ » (Quénot, 2010, 386-387). Là aussi, on s'éloigne de la définition d'un champ, qui, pour Bourdieu, ne dépend pas – ou que très peu – des représentations que s'en font les acteurs. Quelques autres chercheurs utilisent l'expression dans divers contextes sans qu'il soit possible de déceler les preuves de l'existence d'un véritable champ politique local, comme dans l'analyse de

Quelques autres chercheurs utilisent l'expression dans divers contextes sans qu'il soit possible de déceler les preuves de l'existence d'un véritable champ politique local, comme dans l'analyse de l'espace local polonais réalisée par François Bafoil ou dans celle de l'investissement des femmes en politique de Pierre Leroux et Philippe Teillet. Jeanne Hersant et Nepheni Yatropoulos considèrent « la compétition politique en Thrace occidentale » comme un champ politique local et tentent d'en apporter des éléments de preuve. Erwan Autès affirme étudier le champ politique local à Leipzig quand, là aussi, il ne fait qu'analyser le champ politique dans un territoire particulier.

Cyrille Rougier, en analysant dans sa thèse la contribution des classes populaires à la clôture du champ politique par une mise à distance active qui les en exclut, met le « champ politique local » au cœur de son analyse (qui porte sur le cas de la ville de Limoges), puisque, à travers une analyse socio-historique, il reconstitue les différentes étapes de sa structuration et de sa clôture (Rougier,

2012). Si l'analyse est convaincante, elle part néanmoins du postulat de l'existence d'un champ politique local, sans en analyser de manière complète les éléments structurants (capital spécifique, enjeu spécifique, frontières, etc.).

La tentative la plus élaborée d'accréditation de l'idée que l'espace local constituerait un champ revient à Christian de Montlibert, puisqu'il consacre un chapitre entier de l'un de ses ouvrages à l'analyse de « La structure du champ politique local » (Montlibert, 2007, 192-196). De Montlibert a réalisé une enquête par questionnaires réalisée en 1997 auprès des élus du conseil régional d'Alsace et du conseil général du Bas-Rhin (64 questionnaires ont été retournés sur 91 élus destinataires), et il fonde l'existence d'un champ politique local sur les analyses factorielles de correspondances qu'il a produites à partir du traitement de ces questionnaires (qui comportaient de nombreuses caractéristiques sociales et politiques, mais également des prises de positions) en reprenant les aspects développés par Bourdieu dans l'un de ses articles déjà cités (Bourdieu, 1990). Si Bourdieu a montré à plusieurs reprises les liens qui peuvent unir la modélisation statistique fournie par l'analyse des correspondances multiples et la structure d'un champ (Duval, 2013), celle-ci n'est pas forcément suffisante pour établir l'existence d'un champ spécifique et autonome.

L'accréditation de l'idée qu'il existerait, au niveau local, un espace suffisamment autonome et structuré, avec des enjeux suffisamment spécifiques pour que l'on puisse parler de « champ politique local » – comme le laisse supposer la présence de cette expression chez un certain nombre de chercheurs – doit être mise en relation avec le fait que de nombreux autres chercheurs en restent, eux, et sans pour autant nier l'existence d'enjeux politiques locaux ou de ressources politiques proprement locales, à l'expression « espace politique local » : Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki lorsqu'ils introduisent le dossier spécial de la revue Politix qu'ils avaient intitulé « L'espace du local » (Briquet & Sawicki, 1989) ; Olivier Nay lorsqu'il étudie l'institution régionale (Nay, 1997, 156-165) ; Willy Beauvallet et Sébastien Michon lorsqu'ils analysent la part de ressources acquises localement dans le parcours d'eurodéputés français (Beauvallet & Michon, 2004) ; Stéphane Cadiou (Cadiou, 2009, 137) dans son ouvrage de synthèse sur le pouvoir local ; Sébastien Vignon (Vignon, 2010) en évoquant les logiques propres aux espaces ruraux ; Nancy Thède quand elle étudie les effets de la décentralisation en Afrique⁸ (Thède, 2010) ou encore en Amérique latine ; Julian Mishi et Nicolas Renahy lorsqu'ils analysent la formation d'espaces politiques locaux en ne se limitant pas à l'analyse du personnel politique local mais en y intégrant

_

⁸ Nancy Thède conclut que les gouvernements locaux, dans le processus de décentralisation en Afrique, ne peuvent être analysés indépendamment des logiques propres au pouvoir central, que « ces deux paliers d'exercice de pouvoir ne peuvent pas être conçus indépendamment l'un de l'autre » et que « le local n'est pas un espace de participation lisse (*a level payin field*), mais plutôt une sphère fragmentée et traversée par une grande diversité de luttes de pouvoir, dont certains filons sont directement rattachés à l'échelle nationale » (Thède, 2010, 150-151).

les logiques sociales issues des espaces professionnels (Mischi, Renahy, 2011); Rémi Lefebvre lorsqu'il analyse la place de la démocratie participative dans le système local (Lefebvre, 2012); Thomas Frinault lorsqu'il met au jour une tardive « entreprise de réhabilitation du local » (Frinault, 2012, 14) après les lourds legs de la Révolution et du jacobinisme; Alexandre Niess qui, quant à lui, n'utilise la référence à l'espace que dans une perspective géographique (Niess, 2014).

Il n'est certes de loin pas certain que l'utilisation de l'expression soit un choix dicté par un doute sur l'existence d'un champ politique local à part entière. Stéphane Cadiou, par exemple, utilise l'expression dans un titre en consacrant 15 pages de son ouvrage sur « Le pouvoir local en France » à ce qu'il nomme paradoxalement « La fermeture de l'espace politique local » (Cadiou, 2009, 137-152), mais n'en déduit pourtant rien sur la possibilité de l'existence d'un champ local.

* * * * *

Parmi les chercheurs qui ont utilisé l'expression « champ politique local », certains l'ont donc fait consciemment en référence plus ou moins explicite à la théorie du champ, d'autres de manière plus aléatoire, selon des logiques d'imitation contribuant aussi à sa diffusion. Mais nombreux sont aussi ceux dont les travaux font par ailleurs explicitement référence à cette théorie mais qui s'en tiennent à la notion d'espace politique local (tel que je l'avais fait moi-même pour ma thèse en 1997, à l'époque plus par prudence qu'à partir d'une véritable démonstration). Il convient désormais d'interroger, avec des arguments plus solides et par un retour aux sources du concept de champ chez Pierre Bourdieu, sur le degré d'autonomie l'espace politique local et de voir si l'on peut le considérer ou non comme un véritable champ social autonome. Le point de départ de cette démonstration sera le travail déjà publié dans les *Cahiers philosophiques* (Koebel, 2009).

Chapitre 2

De l'existence d'un champ politique local

Face à la profusion de l'utilisation plus ou moins maîtrisée de l'expression « champ politique local » que j'avais constatée dès le début des années 2000, j'ai voulu approfondir la question de l'existence d'un champ dans le cas de l'espace politique local, de le faire sans *a priori*, et en reprenant pas à pas la démonstration qu'avait faite Bourdieu à propos du champ économique dans un numéro spécial de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* (Bourdieu, 1997). J'ai également profité d'une opportunité : la revue *Cahiers philosophiques* préparait un dossier sur la démocratie locale et m'avait demandé de leur proposer un article synthétique sur le sujet. Après négociations, ils ont accepté l'idée de ce projet de démonstration, mon idée de départ étant de montrer l'existence d'un champ, du moins de prémisses d'une telle existence. Au bout de mon travail, malgré mes conclusions inverses, j'ai conservé le titre que j'avais proposé au départ (et qui est repris *in extenso* pour ce chapitre). Je ne reprendrai pas ici dans le détail l'ensemble de la démonstration, mais seulement la trame et les principales conclusions auxquelles j'avais abouti, et les conséquences que cet état de fait peut produire dans la connaissance de cet espace.

2.1. Mise au point et profondeur de champ

Un champ est un espace structuré surtout caractérisé par un haut degré d'autonomie par rapport aux autres champs sociaux. Cela se traduit par l'existence d'une frontière relativement imperméable, et dont le franchissement suppose des investissements, des efforts, des renoncements, d'autant plus importants que l'individu concerné est éloigné de l'ordre symbolique et des capitaux spécifiques qui confèrent une position dominante dans cet espace. Ce sont ces spécificités qui lui confèrent ainsi son caractère autonome : les dispositions qui y donnent du pouvoir – que Bourdieu nomme le capital spécifique – ; les règles du jeu internes ; les lois immanentes – que Bourdieu nomme la doxa -; l'existence d'institutions spécifiques, de luttes internes qui ne sont compréhensibles que par ceux qui font partie du champ, etc. L'autonomie n'est pourtant jamais totale. Si l'on prend précisément le cas du champ politique national, une partie de la distribution du pouvoir à l'intérieur du champ peut provenir de choix d'agents qui se situent à l'extérieur du champ : c'est le cas de toutes les positions que l'on atteint à travers le processus de délégation via des élections (la plupart des électeurs ne peuvent être considérés comme faisant partie du champ); c'est le cas aussi de certaines décisions internes au champ quand elles sont liées aux résultats de la commande de sondages d'opinion (Champagne, 1990 ; Lehingue, 2007). Cependant de nombreuses décisions ne se prennent quasiment que de manière interne, comme celles qui concernent les investitures et les programmes au sein des partis politiques. Les prises de position politiques relèvent elles aussi de logiques d'opposition internes entre positions dans le champ (Bourdieu, 1997), même si elles peuvent être là aussi influencées par des sondages d'opinion, qui représentent, dans ce cas, l'importation d'un hypothétique « état de l'opinion » qu'il faudrait prendre en compte si l'on ne veut pas qu'une décision ou qu'une position politique soit défavorables à l'image de celui qui les prend (et donc à ses chances de gagner ou de conserver la confiance des électeurs).

L'analyse approfondie des critères pouvant attester l'existence d'un champ (Koebel, 2009) a permis de montrer que les apparences sont trompeuses : certes le pouvoir local semble un peu plus important et un peu plus autonome qu'avant les grandes lois de décentralisation ; certes les élus locaux sont le produit d'une sélection sociale un peu moins rude que les élus nationaux ; certes l'existence et l'autonomie de divers niveaux territoriaux sont revendiqués. Mais la dépendance entre logiques locales et nationales reste importante et même fondamentale. Les frontières restent floues parce que trop d'institutions sont imbriquées les unes dans les autres. Lorsque l'on fait une analyse diachronique des caractéristiques sociales des élus locaux depuis les grandes lois de décentralisation des années 1980, on s'aperçoit que l'accroissement du pouvoir local, en rendant plus difficile

l'accès aux postes de pouvoir les plus importants, a paradoxalement favorisé une sélection sociale et politique de plus en plus grande de l'élite politique locale qui, de ce fait, est plus encline à revendiquer un destin national en considérant l'expérience régionale ou locale comme un laboratoire d'idées et d'expérience, comme un test de notoriété et de légitimité ou comme un gage de proximité des citoyens. Les élus locaux de premier plan qui n'ont pas de destin national restent cantonnés à l'espace local non parce qu'ils seraient trop passionnés par leur commune ou leur région comme on l'entend souvent ou comme certains d'entre eux l'affirment, mais parce qu'ils n'ont pas réussi à développer suffisamment leur réseau d'influence ou à cumuler les ressources qui leur auraient permis de briguer et d'embrasser un destin plus élevé dans la hiérarchie politique. D'ailleurs, tous les élus en France sauf un seul – le président de la République – sont dépendants d'une circonscription électorale locale, ce qui confère à l'attachement à la « terre d'élection » souvent présenté comme un attachement naturel ou affectif – le caractère d'élément indispensable dans une stratégie électorale, parce que l'élection d'un parlementaire passe le plus souvent par la conquête progressive de circonscriptions électorales de plus en plus étendues. Ainsi, l'enjeu spécifique qui caractériserait un hypothétique « champ politique local » ne se distingue pas clairement de l'enjeu spécifique du champ politique national. Selon Bourdieu (Bourdieu, 1981 ;1984), le champ politique est un espace structuré de positions, occupées par des agents ayant en commun une croyance fondamentale dans la valeur du jeu politique : le but du jeu, sa loi fondamentale, est de chercher à obtenir la confiance et le crédit (et par conséquent une certaine légitimité d'action) du plus grand nombre d'agents possible, en faisant croire à chaque agent (ou à chaque groupe d'agents) que l'on défend (ou que l'on défendra) son intérêt (ou l'intérêt de son groupe social), dans le but d'accéder à des positions croissantes de pouvoir et d'en tirer un certain nombre de profits, matériels et symboliques, dont celui d'imposer sa vision du monde; dans certains cas, la légitimité est indirecte, du fait d'un acte de nomination par une personne qui détient cette légitimité et cette confiance (comme dans le cas des fonctionnaires – et notamment des préfets -, ou encore des ministres ou des membres de cabinets). Ce type d'enjeu s'applique quels que soient l'espace ou le territoire dans lesquels s'exerce un mandat : il n'est pas spécifique au local ; il est même placé dans un état de subordination par rapport à des instances nationales, voire internationales (voir plus en détail dans la chapitre 3).

Cette analyse aboutit à une conclusion sans appel, du moins dans l'état actuel des rapports de force : l'espace politique local ne constitue pas un champ ; il est tout au plus l'un des lieux et l'une des formes d'expression du champ politique national, parce qu'il est soumis à des règles du jeu et à des enjeux analogues. Même la « proximité des citoyens » revendiquée par les élus locaux ne leur est pas spécifique. Non seulement elle relève plus, comme le constate Rémi Lefebvre, de la rhétorique que de la réalité (Lefebvre, 2001 ; 2004 ; 2005), mais elle est également revendiquée par les élus

nationaux, au point de devenir « une catégorie légitimante centrale du politique » et de modifier ainsi le capital spécifique du champ politique national (Lefebvre, 2001). De toute manière, croire – et faire croire - que la seule proximité géographique dans l'espace local que promettait officiellement la décentralisation (au moins dans les discours) conférerait une proximité sociale ou une meilleure écoute des citoyens relève de l'utopie, aspects qui seront développés dans le chapitre 4. Ce type de caractéristique ne peut en aucun cas être considéré comme un capital qui serait spécifique à un hypothétique champ politique local. Comme dans le cas du champ politique national, l'accès aux postes les plus prestigieux nécessite non seulement des compétences dans divers domaines – que l'on acquiert le plus souvent en dehors des mandats et bien avant d'entrer en politique : dans le cercle familial, au cours de la formation (notamment supérieure), dans le cadre de l'exercice professionnel, parfois enfin dans le cadre associatif ou syndical (j'y reviendrai au début du chapitre 4) -, mais il passe aussi par l'accumulation de « capital délégué d'autorité politique » (Bourdieu, 1981, 18-19) à travers l'investissement dans un appareil politique partisan. Cela permet aux élus qui souhaitent s'élever dans la hiérarchie locale et nationale de profiter de toutes les ressources qu'un parti politique peut apporter lors des campagnes électorales (en matériel, en finances, en militants, en argumentaires prêts à publier) et lors des élections (qui leur permet de profiter, en plus de leur crédit personnel – le « capital personnel de *notable* » (Bourdieu, 181, 18) et des diverses compétences qu'ils ont déjà accumulées dans et hors du champ politique -, du crédit accumulé par le parti lui-même auprès de l'électorat). Mais on ne peut obtenir l'investiture d'un parti pour une élection sans avoir au préalable et durablement conquis sa place au sein du parti correspondant, ce qui nécessite de nombreux efforts ou du temps et/ou d'y avoir été introduit et défendu par d'autres déjà en bonne place, de donner des gages de confiance de manière à convaincre le parti que celui à qui est conféré l'investiture défendra le parti en retour et lui fera profiter du pouvoir que confère la position éventuellement conquise. Mais, logiquement, plus on reçoit du parti, plus on lui en est redevable, ce qui rend le mandaté de plus en plus dépendant de son organisation. Les partis calquent d'ailleurs souvent leur organisation locale sur les différents postes à conquérir dans l'espace politique local - notamment en ce qui concerne le parti socialiste (Lefebvre & Sawicki, 2006) -, parce que la désignation des candidats (et la détermination de leur rang sur une liste) qui obtiendront l'investiture est l'une des principales fonctions des partis politiques. Dans cette désignation, les méthodes diffèrent et évoluent (en tenant plus ou moins compte de l'avis des militants locaux), mais on constate néanmoins que l'instance nationale garde le plus souvent la main en cas de conflit : dans le domaine de la vie politique partisane également, la dépendance des sections locales aux instances nationales est très forte. Elle est accentuée par les stratégies des « professionnels de la politique », qui allient le local et le national dans leur carrière, de manière à ne jamais rester sans ressources, sans revenu lié à la politique (les périodes sans mandat étant comblées par des « missions », des postes dans des cabinets ou de permanent au sein du parti – d'où une dépendance encore plus grande). De même, la jonction entre un destin national et une carrière locale est attestée par le caractère local de la légitimité électorale des parlementaires déjà évoquée plus haut.

Les autres compétences nécessaires pour faire carrière en politique ne sont, elles non plus, pas spécifiques à l'espace local, comme le niveau d'études, et notamment la maîtrise des logiques de différents domaines de la vie socio-économique des territoires, mais également la capacité à prendre la parole en public, de communiquer dans les médias, que l'on retrouve également pour le niveau national. La presse quotidienne régionale – avec en son sein quelques journalistes spécialisés en politique – ou les quelques instituts de sondage d'opinion présents en région ne peuvent être considérés, là non plus, comme des signes de l'existence d'enjeux propres à l'espace local, mais plutôt comme la présence, au niveau local, d'acteurs secondaires du champ politique national.

L'analyse approfondie des différentes caractéristiques qui peuvent conférer du pouvoir dans l'espace politique local a néanmoins fait apparaître deux éléments qui, bien qu'ils paraissent spécifiques, ne sont pas suffisamment importants au regard des autres éléments pour que l'on puisse les traduire en un capital spécifique à cet espace.

2.2. Deux caractéristiques spécifiques aux élus locaux

Le premier élément correspond au constat que l'accès au statut d'élu local (si on y inclut la position de conseiller municipal « ordinaire » – c'est-à-dire sans délégation particulière – et quelle que soit la taille de la commune) est finalement beaucoup plus aisé et plus accessible à des personnes n'occupant pas forcément une position dominante dans la hiérarchie des positions professionnelle, que pour occuper des fonctions politiques nationales. Les postes de pouvoir occupés localement semblent ainsi détenus par des fractions sociales moins aisées. Mais cet effet n'est qu'apparent : si l'on ne retient par exemple que les vingt-sept plus grandes communes françaises pour les deux dernières mandatures (élections en 2008 et en 2014), on s'aperçoit que la sélectivité sociale pour accéder à la fonction de maire est bien plus forte que celle permettant d'accéder à un poste de parlementaire. Tout dépend donc de la taille de la collectivité considérée et du poste occupé dans la hiérarchie interne des conseils. En revanche, un effet, déjà repéré par Pierre Bourdieu dès ses premières analyses du champ politique, a pu être attesté : lorsqu'un homme politique local s'est rendu compte de ses limites - politiques mais aussi culturelles - sur la scène nationale ou internationale, il préfère surinvestir dans l'espace politique local; c'est alors « un moyen d'obtenir un rendement plus élevé (...) sur un marché plus restreint, où la concurrence est plus faible » (Bourdieu, 1980, 71). Si l'on ne s'en tient pas aux positions les plus élevées de l'espace politique local, et si l'on élargit l'échantillon pour prendre en compte tous les « élus ordinaires », notamment quand la taille de la commune devient plus petite – c'est-à-dire quand le pouvoir détenu devient de plus en plus faible, alors les caractéristiques des élus se diversifient socialement. Mais elles n'atteignent pourtant jamais celles de la population représentée : ainsi, la proportion des ouvriers parmi les conseillers municipaux « ordinaires » en 2014 est en moyenne de 8,1% – elle est de 5,0% chez les adjoints et de 2,8% chez les maires (deux chiffres en baisse par rapport à la précédente mandature) -, mais cette proportion passe de 12,9% dans les plus petites communes de France (moins de 200 habitants) à 0,6% dans les plus grandes (plus de 100 000 habitants); ainsi, quelle que soit la taille, la proportion des ouvriers n'atteint jamais celle présente en moyenne dans la population représentée; c'est exactement l'effet inverse pour les cadres et professions intellectuelles supérieures.

Le second élément correspond au fait « d'être natif du territoire brigué – ou au moins d'y avoir vécu de très nombreuses années – et d'en avoir les attributs ou les stigmates, sortes de signes d'appartenance locale, gages d'authenticité permettant de comprendre le territoire et ses habitants » (Koebel, 2009, 39), qui pourrait se rapprocher du capital d'autochtonie élaboré par Jean-Noël Retière – ce « capital social dont la valeur deviendrait obsolète à l'extérieur du "marché franc" que

constitue la commune » (Retière, 2003, 131-132) – s'il n'était pas le fait de catégories sociales bien différentes – « le petit peuple bien intégré » (139) – de celles chez lesquelles il avait été repéré, et s'il ne s'agissait pas le plus souvent d'une mise en scène souvent exagérée, factice, surjouée chez les candidats têtes de listes parce qu'ils ont intérêt à faire croire qu'ils sont du coin et à se présenter comme tel dans certaines circonstances, alors que leur carrière ultérieure leur demande plutôt de faire croire qu'ils sont capables de dépasser leurs origines pour penser le destin d'une région, d'une nation ou de l'Europe toute entière. Dans ce premier aspect on pourrait inclure également les l'appartenance à une lignée familiale locale, parce que le fait d'avoir des parents ou des grandsparents qui eux-mêmes ont eu leurs heures de gloire locale permet d'en tirer une certaine notoriété (mais cet effet se retrouve également dans le champ politique national et n'est pas propre à l'espace local).

Au cours de mon passage dans le laboratoire « Analyse et évaluation des professionnalisations » (EA3313) de l'Université de Reims Champagne Ardenne, j'avais participé à une enquête et une réflexion approfondie sur la notion d'identité et d'attachement territoriaux de divers acteurs locaux ⁹. L'enquête portait sur des salariés et chefs d'entreprises, sur des enseignants et des étudiants, mais également sur des décideurs locaux (partie de l'enquête dont je m'étais chargé). A cette occasion, j'avais pu constater combien le fait d'être natif de la commune pouvait compter pour certains élus, du moins dans quelle mesure cet aspect de leur attachement était mis en avant par eux lorsqu'ils se présentaient dans le cadre d'une enquête.

Ainsi, pour un élu, être originaire du lieu où l'on essaie d'être élu est particulièrement mis en avant. On peut replacer cette attitude dans le contexte électoral : revendiquer d'être du pays (de la commune, du département, de la région) est un argument électoral parce que le candidat sait qu'une partie de la population croit qu'un natif du lieu va mieux comprendre les habitants et leurs problèmes, et va donc mieux s'en occuper, qu'il y est plus attaché. On voit apparaître chez les élus concernés des phrases sans équivoque, qui font même appel à la notion de « vérité » et de « pureté » : « une vraie famille rémoise » ; « je suis un pur Ardennais » ; « je suis un Champenois pure souche ».

Le fait d'être natif du lieu, ainsi mis en avant, a une influence sur l'attachement au territoire. Le rapport à la commune peut même se vivre sur le mode affectif : « j'ai un rapport affectif avec ma ville » (le maire de Grandville¹⁰) ; « Ah moi je suis né à Rethel, j'ai fait toute ma vie à Rethel, toute ma vie ». Il est fait quelquefois référence aux ascendants familiaux, autre preuve, s'il en faut, de l'authenticité de l'attachement. Ce rapport affectif va influencer le niveau territorial de référence :

_

⁹ Education, Travail, Identité en Champagne Ardenne (ETICA), enquête commandée par le conseil régional de Champagne Ardenne. Nous évoquerons au chapitre 5 plus en détail les raisons qui ont poussé – et qui poussent toujours – les collectivités territoriales à s'intéresser à leur identité.

¹⁰ Le nom de la commune concernée a été volontairement masqué à la demande de l'élu interrogé.

quand la personne est native de la commune même d'élection, l'attachement le plus fort va à la commune; lorsque les deux diffèrent légèrement (« je suis pas originaire de Sézanne mais presque »), le niveau d'attachement dépasse la commune pour englober la commune d'origine : « je suis très attaché à un pays, un terroir (...) je suis un champenois pure souche »; autre exemple : ce carolomacérien d'origine nommé à Sedan va se dire « pur Ardennais » ; il ne peut en effet, en tant que maire de Sedan, revendiquer un attachement à Charleville-Mézières, ville voisine concurrente. C'est vrai aussi dans le cas inverse, celui où l'élu vient de plus loin : le niveau d'attachement au territoire d'origine semble déterminer le niveau territorial d'attachement de destination, qui grandit avec l'éloignement géographique : né en Lorraine, l'élu de Troyes se dit originaire de la Moselle, et son niveau d'attachement privilégié est le département ; né en Bretagne, le maire de Chaumont évoque même explicitement pourquoi il est plus attaché au niveau régional : « je suis breton en fait, donc pas du tout originaire de cette région, et donc c'est un petit peu cette idée de région qui

Quand la commune d'origine et la commune d'élection sont identiques, cette adéquation semble en quelque sorte « libérer » l'élu de cette obligation de prouver publiquement son attachement à sa commune, et lui permet d'évoquer d'autres niveaux d'attachement.

m'intéresse ».

L'enracinement politique dans un territoire peut provenir aussi de la longueur du parcours qui a été nécessaire pour un maire d'accéder à ce poste (ou à celui de conseiller au niveau départemental ou régional, qui passe souvent par une longue carrière municipale préalable). Mais cet enracinement est aussi mis en avant pour prouver que l'on a une certaine légitimité. En effet, même si quelques énarques font de la politique à haut niveau sans passer par la voie électorale (on peut devenir ministre – même premier ministre, comme D. de Villepin – sans avoir jamais été élu), une carrière politique s'appuie le plus souvent sur des mandats locaux. Ces derniers sont souvent présentés comme un attachement local, comme une nécessité d'être à l'écoute des réalités locales et des habitants. Les sénateurs s'appuient d'ailleurs sur le fait que le rôle du Sénat d'assurer la « représentation des collectivités territoriales de la République » soit inscrit dans la Constitution du 4 octobre 1958 (article 24). Mais cette représentation fait l'objet d'interprétations très différentes qui ont été vivement débattues en 2013 lors du vote par le Sénat de la loi sur le non cumul des mandats des parlementaires; les sénateurs se sont majoritairement déclarés favorable à cette loi, mais en s'exemptant eux-mêmes de cette disposition *via* un amendement, mais sur lequel l'Assemblée nationale est revenue quelques mois plus tard en revenant à la version initiale du texte.

Ainsi, les sénateurs, comme les députés, devront également se soumettre à cette règle du non cumul¹¹ à partir de 2017, et les députés européens à partir de 2019.

Dans la manière d'accéder au pouvoir (fut-il local), les deux types principaux de capital politique décrits par Pierre Bourdieu sont souvent concomitants, mais l'un des deux peut prédominer. Le cas le plus typique où prédomine nettement le capital personnel de notable est celui du maire de Chaumont : arrivé en politique par le militantisme associatif à gauche (notamment président de MJC), il fait un mandat dans l'opposition, puis deux mandats en tant que maire (et président de la communauté de communes), il réussit à se faire élire député en 1997 sans avoir pris de carte dans un parti politique (non encarté mais dans le groupe socialiste, même membre du bureau politique). Le cas du maire de Sézanne est également intéressant de ce point de vue : issu du milieu associatif, il devient maire dès son premier mandat en 1977 et a été réélu dès le 1^{er} tour pour son 6^e mandat ; il est aussi président de la communauté de communes depuis sa création en 2001. Il se dit de gauche, proche des socialistes, mais n'a jamais été encarté. La force de son attachement à sa commune, à ce qu'il appelle son « terroir » lui a fait renoncer à son mandat de conseiller régional au bout de trois années d'exercice seulement. Cela peut être dû à son refus de rentrer pleinement dans le jeu politique, plus important au niveau régional, mais aussi au sentiment de ne plus être le maître des lieux comme il l'est dans sa commune. Il est indéniable que le refus de certains maires de plus petites communes d'entrer dans le monde des partis politiques leur a valu de ne jamais pouvoir s'élever très haut dans la hiérarchie locale et de rester « cantonnés » dans leur commune et la communauté de communes qui l'entoure, et par conséquent d'y être d'autant plus attaché, leur survie politique et financière en dépendant.

Dans le cas du capital délégué d'autorité politique, l'engagement partisan précède l'entrée en politique, du moins il surdétermine l'engagement électoral. L'enjeu est alors d'obtenir l'investiture du parti, celle qui assure au candidat d'agréger sur son nom (ou sa liste) les votes de tous ceux qui font confiance à ce parti dans les batailles électorales (comme ce fut le cas pour le maire de Grandville).

¹¹ Les parlementaires ne pourront pas, en plus de leur mandat, occuper les fonctions de maire ou adjoint, président ou vice-président d'une intercommunalité, d'un conseil départemental ou régional, d'une société d'économie mixte, d'un établissement public local ou de « toute autre collectivité territoriale créée par la loi » (Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur).

2.3. Les limites d'un hypothétique champ politique local

Cette apparente plus grande facilité pour les classes populaires d'accéder à la position d'élu quand la taille de la commune diminue et quand on descend dans la hiérarchie des postes au sein du conseil municipal pose tout de même la question des limites que l'on attribuerait à un éventuel champ politique local. C'est une autre manière de poser la question des frontières, qui ici ne sont plus administratives ou géographiques, mais qui ont trait à ce qui, chez un individu, serait le seuil minimum en terme d'intérêt et d'enjeu pour considérer qu'il fait partie de ce champ d'attraction particulier. Peut-on considérer que l'ensemble des 530 000 élus locaux en font partie ? L'immense majorité d'entre eux ne s'y investissent guère plus qu'en participant de temps à autre à une réunion du conseil municipal, éventuellement à une réunion de commission, et en se rendant très vite compte que leur avis ne compte pas ou n'est pris en compte qu'à la marge, que leur rôle se borne au mieux à celui de faire valoir du maire lorsque la « majorité » dont ils font partie doit approuver sans faille les projets de celui-ci pour ne pas laisser à l'« opposition » la possibilité de s'engouffrer dans une brèche... Le seul profit de la position de conseiller municipal est d'ordre symbolique : il est lié à la méconnaissance par les profanes de la réalité de la faiblesse de son pouvoir et à l'idée que de connaître un conseiller municipal pourrait procurer un avantage parce qu'il aurait l'oreille du maire... Le rôle de président d'une association locale correspond sans doute à un investissement et un profit symbolique plus important que celui de conseiller municipal « ordinaire ».

L'étude que j'ai réalisée en 2013 et 2014 auprès de 23 conseillers communautaires dans le Bas-Rhin m'a permis de confirmer que ce sentiment de ne servir à rien quand on ne fait pas partie de l'exécutif local s'applique même au niveau intercommunal que l'on estime de plus en plus comme étant le nouveau lieu d'exercice du pouvoir local.

Certains conseillers municipaux sont d'ailleurs choisis pour leur notoriété associative, ce qui peut être considéré comme une certaine volonté d'« ouverture à la société civile » – selon l'expression désormais consacrée – dans la constitution des listes, mais aussi comme une simple stratégie électoraliste où l'on fait appel à des représentants du monde sportif, culturel, voire socioculturel local, ce qui permet à la tête de liste – au futur maire en cas d'élection – de profiter de la notoriété de représentants souvent non membres de partis politiques et de plaire ainsi à une frange de l'électorat devenue allergique à la « politique politicienne ». C'est d'ailleurs aussi cette dernière raison qui a conduit de nombreux maires de petites communes soit à refuser toute appartenance partisane, soit à masquer une affiliation existante en présentant une liste prétendument « apolitique » ou en tentant de choisir, au moment de l'inscription sur le répertoire des élus l'option « sans étiquette » lorsque ce choix était encore possible (avant les élections de 2008). La

suppression de ce choix a provoqué un tollé chez de nombreux élus, relavés par les associations d'élus de petites communes notamment. Ces nouvelles dispositions – s'appliquant aux communes à partir de 1 000 habitants depuis les élections de 2014 – ont fait l'objet de protestations de la part notamment de l'Association des maires de France (AMF) et de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). La première des deux avait officiellement demandé le 25 février 2014, par une lettre de son président Jacques Pélissard adressée au ministre de l'Intérieur, la réintroduction de la catégorie « sans étiquette » dans le RNE. Les élus s'insurgeaient non seulement à propos du classement obligatoire de chaque candidat, mais également du classement global de chaque liste, la catégorie attribuée étant souvent directement liée à celle de la tête de liste, même lorsqu'une liste rassemble des personnalités de bords politique différents (voire opposés), comme c'est souvent le cas dans les plus petites communes. En tout cas, ces dispositions en disent long sur les représentations que se font les représentants de l'État de l'importance de la tête de liste et du futur maire (en entérinant l'idée qu'ils concentrent le pouvoir sur la liste puis sur la commune au point de « teinter » l'ensemble de la liste parvenue au pouvoir) et sur les raisons qui ont poussé le gouvernement à abaisser le seuil d'imposition du scrutin de liste aux élections municipales (qui est pour beaucoup dans cette concentration).

Certes il faut, à ce stade, différencier les communes selon qu'elles ont ou non l'obligation d'appliquer le scrutin de liste bloquée. Cette disposition ne concernait que les communes de plus de 3 500 habitants jusqu'aux élections de 2008 ; ce seuil est passé à 1 000 habitants en 2014. En effet, il est souvent incongru de parler de majorité et d'opposition dans les plus petites communes (quand existe la possibilité de « panachage », c'est-à-dire de vote préférentiel), bien que l'importance relative du conseiller municipal « ordinaire » n'y soit pas beaucoup plus grande et que l'essentiel des décisions soient prises par le maire et ses quelques adjoints.

Dans les autres communes, les conseillers municipaux de l'opposition sont à considérer de manière particulière : même si leur pouvoir reste très limité du fait de l'existence « structurelle » d'une majorité écrasante (et due à la prime de 50% des sièges obtenu par le vainqueur avant l'application de la règle proportionnelle pour l'attribution du reste des sièges), ils ne sont pas aussi « ordinaires » que ceux de la majorité. Je pense avoir produit l'une des premières études statistiques nationales qui montre que la place des élus de l'opposition, quelles que soient les caractéristiques considérées (âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle et taux d'appartenance à un parti politique), se situe sur le plan social et politique entre celles des maires et celles des adjoints (Koebel, 2016¹²). Cela n'est pas

_

L'étude portait principalement sur les adjoint-e-s aux sports et leur place dans les exécutifs locaux, et se fondait sur un échantillon représentatif de 221 villes françaises de plus de 10 000 habitants (sur la mandature 2008-2014), soit 13 414 conseillers municipaux, dont 3 973 adjoint-e-s et 321 maires. Les élus de l'opposition ont été repérés en consultant les 221 sites internet des villes de l'échantillon et en les mettant en relation avec les données nominatives du RNE 2010. Pour obtenir les informations pour la totalité des communes, il a fallu dans certains cas de nombreux

étonnant : placés en tête de leurs propres listes, ils auraient été les maires et adjoints si leur liste l'avait emporté. De ce fait, ils disposent de compétences souvent proches des quelques élus qui concentrent le pouvoir au sein de l'exécutif, et disposent ainsi également d'un pouvoir de nuisance non négligeable (un pouvoir de critique, de possibilité de déstabilisation des élus de la majorité, grâce aussi à leur droit d'accéder à des informations non accessibles aux simples citoyens), même s'il leur est dans la pratique impossible, sur le plan numérique, de renverser une décision ou de faire adopter leurs éventuelles propositions — sauf si le maire le souhaite, pour, de temps à autre, mettre en scène publiquement sa magnanimité ou sa prise en compte des propositions de l'opposition lorsqu'elles sont « constructives », et masquer ainsi le fait que la quasi exhaustivité des décisions se fait sans elle.

-

échanges téléphoniques ou électroniques, ou encore procéder à des recoupements de diverses informations publiques (notamment dans le cas des communes d'outre-mer).

2.4. Une forte dépendance entre local et national

Un autre aspect qui plaide en défaveur de l'existence d'un champ politique local, c'est-à-dire d'un espace structuré suffisamment autonome, correspond aux réelles possibilités que les institutions locales auraient pour définir leurs propres règles de fonctionnement.

La question du pouvoir des élus locaux, de ses limites mais également de sa réalité, fait régulièrement l'objet de discussions contradictoires, entre dénonciation – souvent par l'opposition – du pouvoir exorbitant du maire, et aveu d'impuissance ou d'absence de réelle liberté de choix – souvent par les élus au pouvoir – devant des règles imposées de l'extérieur. Comment arbitrer ce débat ? Il n'est évidemment pas question de prendre position face à des représentations liées à une perception de liberté ou de contrainte selon la position occupée par celui qui les perçoit, ou qui s'en sert stratégiquement dans une quête de pouvoir... Pour sortir de ce questionnement relativement stérile et ancré dans le jeu d'opposition entre prétendants au pouvoir au sein d'une institution, il faut en poser quelques autres et en tout cas poser le problème différemment.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont souvent été caractérisées par deux mesures phares : la naissance des régions en tant que collectivités territoriales à part entière ; et le contrôle préfectoral des décisions des collectivités qui ne se faisaient désormais plus *a priori* mais *a posteriori*. Cette dernière mesure a souvent été érigée en symbole de la libération du joug préfectoral. Ainsi la phrase « la tutelle exercée par le préfet disparaît » correspond au premier des cinq changements annoncés comme principaux sur la page du site internet vie-publique.fr qui présente les Lois Deferre¹³. Certes l'État à cette occasion transfère aux différentes collectivités certains blocs de compétences qu'il assurait lui-même, certes il transfère des moyens financiers pour les assumer, certes ce sont les collectivités qui deviennent responsables de la réalisation des différentes actions destinées à les exercer... Mais les collectivités ne sont de loin pas libres de faire n'importe quoi et comme bon leur semble : la tutelle est en quelque sorte conservée puisque le contrôle continue à s'opérer, même s'il vient après la décision de la collectivité. Cela lui laisse quelques semaines pour appliquer une décision qui peut être remise en cause par la préfecture. Mais cela correspond-il vraiment à une suppression de tutelle et une liberté totale ? Certainement pas.

Par ailleurs, l'assurance donnée par l'État de compenser les transferts de compétences est régulièrement dénoncée par les collectivités : le compte n'y serait pas... En fait, ces transferts, conditionnés par un transfert financier, sont à double tranchant : on fait miroiter un plus grand pouvoir, mais on devient de plus en plus dépendant des fonds de l'État, qui, on le sait, et les maires

34

Vie Publique, « Les premières lois de décentralisation » [URL : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/lois-defferre/, article mis à jour le 20.09.2005, consulté le 25 septembre 2015].

auront pu le constater, est régulièrement présenté comme déficitaire, devant procéder à des coupes sombres du fait de la crise économique, ce qui justifie par la suite une baisse progressive de ses dotations aux collectivités.

C'est ce qui s'est également passé de manière assez spectaculaire lors de l'annonce par N. Sarkozy, le 5 février 2009, sans aucune concertation préalable, lors d'une allocution télévisée, de la suppression de la taxe professionnelle des collectivités territoriales. Cette annonce a eu l'effet d'une bombe sur le microcosme local et a provoqué moult protestations des élus concernés et de leurs associations. En effet, cette taxe est entièrement et directement perçue par les collectivités territoriales; l'État ne semble *a priori* pas concerné. Et c'est pourtant le chef de l'Etat qui, porté par une majorité (presque) sans faille, s'est permis d'en prendre seul l'initiative. Là aussi, la compensation par l'État peut être interprétée comme une plus grande dépendance, cette taxe pouvant correspondre dans certaines collectivités jusqu'à presque la moitié de leurs ressources financières. Mais ce fait peut aussi être interprété différemment : le chef de l'État – et derrière lui le Parlement – reste maître des règles du jeu local, y compris de ce qui fait le nerf de la guerre des collectivités, les finances et les moyens de financement.

Ainsi, derrière la latitude apparente des collectivités territoriales sur de nombreux choix (construire une piscine, changer le plan de circulation, créer un événement culturel spécifique, etc.), les choix fondamentaux qui touchent à la structure même de l'édifice, aux lois qui le régissent et aux moyens de financer les projets restent tous de la compétence de l'État central. Ainsi le mode de scrutin ou le nombre d'adjoints ne sont pas déterminés localement, ni la possibilité de lever de nouveaux impôts dans tel ou tel domaine, ni de créer de nouveaux corps de fonctionnaires territoriaux. Inversement, les compétences dévolues à telle ou telle collectivité s'imposent aux élus et ils ne peuvent y échapper. Et quand la crise devient profonde - comme lorsque l'on assiste à la démission de l'ensemble d'un conseil municipal ou que la dissolution est prononcée par le ministre chargé des collectivités territoriales pour motif grave -, une délégation spéciale est nommée par le ministre pour gérer la commune à la place des élus. Il est d'ailleurs symptomatique que l'État n'ait prévu que 3 personnes pour assurer le travail de tout un conseil municipal (jusqu'à 7 pour les communes de plus de 35 000 habitants) : ces nombres qui, ne l'oublions pas, ont été définis et/ou voté par des parlementaires qui sont à plus de 80% également des élus locaux, reflète bien ce à quoi correspond la réalité de la distribution du pouvoir de décision et de la concertation réelle au sein d'une équipe municipale.

Les crises sont souvent révélatrices des véritables hiérarchies qui sous-tendent une organisation et, dans ce cas, montrent que c'est bien l'État, *via* un ministre, *via* le préfet qui tient les rênes du pouvoir local en cas de problème. De manière plus générale, c'est dans un cadre structurel défini par l'État que les collectivités et les élus qui les dirigent ont la possibilité de développer leurs

projets, ce qui différencie tout de même la décentralisation à la française de celles qui caractérisent d'autres pays européens comme l'Allemagne, où chaque *Land* a, par exemple, la possibilité de définir son mode de scrutin local, son propre seuil de majorité civique, ses propres ministres, ses structures éducatives, etc.; certes certaines fonctions régaliennes restent l'apanage du *Bund* et une partie du financement local provient de subventions d'État; mais ce financement est régi selon le principe de subsidiarité, qui contraint le niveau supérieur à financer – dans les limites de ses possibilités – des collectivités de niveau inférieur si celles-ci sont capables de remplir les missions dont il a la responsabilité.

En dehors de cette dépendance structurelle, il ne faut pas oublier non plus que de nombreuses actions publiques locales sont impulsées par l'État par le biais des préfectures et des nombreux fonctionnaires d'État présents dans ses services extérieurs, et qu'ils font à ce titre partie de l'espace local. Ces politiques nationales sont de moins en moins imposées de manière abrupte, mais plus subtilement sous forme d'incitations avec moyens financiers supplémentaires à la clé : elles n'en restent pas moins descendantes et contribuent à contrôler de nombreux aspects de la vie sociale, culturelle, économique locale.

Un exemple particulièrement cocasse permet de montrer la différence entre une démarche locale et une démarche nationale. Elle concerne le changement d'appellation de la région « Centre ». Cette idée de « changer de nom pour se forger une identité » nouvelle apparaît localement en 1986 dans la tête de quelques élus. La discussion officielle n'a lieu qu'en 1990 au sein du conseil régional. Diverses appellations nouvelles sont proposées, ainsi que l'idée de consulter la population. Après de nombreux débats entre élus, quatre dénominations, sélectionnées parmi toutes celles proposées par la population, fait l'objet d'un vote au conseil régional en 1994, qui adopte le nouveau nom : « Centre-Val-de-Loire ». Mais l'assemblée ne peut décider ce type de changement sans l'accord du parlement : le changement de nom doit faire l'objet d'une loi (Cardy, 1997, 36-37). Vingt ans plus tard, cette loi tant attendue n'est toujours pas promulguée... A l'inverse, lorsque c'est l'État qui décide de dessiner une nouvelle carte des régions en France, certes des débats ont eu lieu et certaines protestations locales ont été entendues, mais il n'a fallu qu'un peu plus d'une année entre l'annonce en conseil des ministres d'une nouvelle carte des régions (juin 2014) et son adoption définitive au parlement (août 2015). La dénomination des nouvelles régions deviendra alors une formalité après les élections régionales de décembre 2015, tel un os à ronger – qui occupera sans doute longtemps les conseillers et les journalistes de la presse quotidienne régionale (voire nationale) - après le coup de massue que fut l'imposition de certaines fusions tel qu'elle a été éprouvée par certains élus locaux.

Ainsi, présenter la décentralisation uniquement comme un transfert de pouvoir du centre à la périphérie du champ politique ou de l'État est inexact. Les élus locaux le savent bien, puisqu'ils pratiquent eux-mêmes régulièrement ce type de transfert de moyens que l'on nomme « subvention », mais qui correspond en retour à une certaine forme de contrôle de ces organisations intermédiaires que sont les associations. En effet, l'octroi de subventions ou la mise à disposition de lieux de pratique ont pour conséquence une plus grande dépendance des organismes qui en bénéficient à celui qui les octroie, et l'une des conséquences en est l'étouffement de la capacité critique des bénéficiaires. Dans le cas de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales, on retrouve sensiblement les mêmes effets. Il est particulièrement intéressant de constater aussi que les réformes territoriales successives se sont souvent accompagnées d'un renforcement du rôle de l'État dans l'espace politique local, prenant la forme d'un renforcement du rôle des préfets à partir de 1992 et au début des années 2000, puis d'une recentralisation, autour des préfets de région, de l'action locale de l'État et en particulier de ses services extérieurs sur lesquels leur autorité est encore renforcée (à travers la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), fixée par le décret relatif aux préfets et aux services territoriaux du 16 février 2010). Ces modifications sont le plus souvent concomitantes des grandes phases de décentralisation, et même pensées ensemble, à l'image du premier article de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 qui stipule que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État ».

Un dernier aspect de la dépendance des instances de décision locales au pouvoir central de l'Etat est celui évoqué par Pierre Bourdieu à propos du régionalisme : le local n'existerait en fait qu'en référence au national, à travers les particularismes locaux mais surtout par sa « distance économique et sociale (et non géographique) au "centre", c'est-à-dire par la privation du capital (matériel et symbolique) que concentre la capitale » (Bourdieu, 1980, 71). Bourdieu place ainsi les régions et la nation dans un système unique qui rend les premières dépendantes de la seconde dans ce qui les fonde, et où la revendication de la différence est considérée comme une sorte de retournement du stigmate (la stigmatisation des particularismes est utilisée comme arme de défense d'identité). Ainsi les autonomistes ou les régionalistes ne sont pas considérés par Bourdieu comme des acteurs politiques de premier plan, comme le sont ceux qui ont réussi à développer leurs réseaux nationaux et/ou européens afin d'attirer des crédits supplémentaires dans son territoire, ou d'y attirer de nouvelles entreprises, ou encore d'y créer des événements culturels, sportifs, scientifiques, etc. L'existence, dans ce cadre, d'enjeux spécifiquement locaux n'a plus beaucoup de sens : la recherche de tels enjeux correspond plus à une volonté d'existence symbolique face à la domination symbolique et économique (nationale et internationale/mondiale) subie par les décideurs locaux

(voir chapitre 5). De ce point de vue, il est intéressant de constater que les revendications indépendantistes ont souvent été le fait des territoires les plus dominés : les plus éloignés (culturellement et géographiquement cette fois) mais aussi les plus dépendants (économiquement) de l'Etat. Inversement, on peut interpréter les revendications des conseillers généraux (désormais départementaux) pour le maintien de leurs institutions comme niveau territorial à part entière comme une volonté de maintien de ce lien de dépendance à l'État qui leur confère une parcelle de pouvoir que la réforme territoriale risquait de leur faire perdre.

2.5. Une recherche de reconnaissance d'un objet dévalorisé

La démonstration qui précède conduit certes à considérer que l'espace politique local ne constitue pas un champ, et qu'il ne peut être considéré que comme l'un des lieux et l'une des formes d'expression du champ politique, en étant soumis aux mêmes règles du jeu et aux mêmes enjeux, même si leur déclinaison donne lieu à des variantes. Mais quelles conclusions peut-on tirer du fait que nombre de chercheurs continuent à le penser et – plus ou moins volontairement – à le diffuser ? Une explication réside dans la volonté des chercheurs s'intéressant à un objet d'étude scientifique dévalorisé d'acquérir une certaine légitimité.

En 2003, dans le cadre de la rédaction de mon ouvrage sur le pouvoir local (Koebel, 2006), j'avais réalisé une rapide étude quantitative sur les références d'ouvrages, d'articles et de travaux universitaires au sein des bibliothèques des instituts d'études politiques de Bordeaux, Grenoble et Lyon, afin d'évaluer le poids de celles portant sur l'espace local au regard de celles portant sur des positions plus dominantes du champ politique (au niveau national et international). Le résultat fut sans appel : une simple recherche bibliographique sur les mots clefs « local », « municipal », « national », « international », « Europe » ou « France » avait permis de montrer que les études consacrées à l'Europe faisaient l'objet de 7 à 130 fois plus de publications que celles consacrées au « local ».

La hiérarchie scientifique des objets d'études semble reproduire celle – sociale et symbolique – des chercheurs qui les étudient et de leur statut au sein du champ scientifique, ainsi qu'à la position, dans la hiérarchie politique, des acteurs qu'ils étudient. Il est plus « noble » de s'intéresser aujourd'hui au chef de l'État, aux ministres, à l'Europe ou aux relations internationales (et en particulier aux États-Unis), qu'aux élus locaux, aux maires de villages ou de petites villes, situés au plus bas de la hiérarchie du pouvoir politique.

De ce fait, diverses stratégies se développent afin de valoriser cet objet de recherche situé au bas de la hiérarchie des objets. La référence à des sociologues de renom et aux expressions qu'ils ont pu utiliser contribue grandement à ce type de stratégies.

J'ai pu observer un effet analogue dans l'espace des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), qui souffrait des mêmes symptômes – difficultés à exister au sein du champ scientifique, du fait notamment des caractéristiques des acteurs qui l'ont fondé au cours des années 1960 et 1970, mais également du fait d'une croyance à propos du caractère anodin de ces pratiques, pas dignes d'intérêt scientifique, les pratiques « physiques » étant le plus souvent subordonnées aux pratiques « culturelles », surtout dans les milieux intellectuels, ce qui renvoie une fois de plus à la hiérarchie sociale. La plupart des sociologues de l'espace des STAPS ont profité de l'utilisation par

Pierre Bourdieu de l'expression « champ sportif » et de son intérêt plus global pour les activités physiques et sportives comme objet d'étude, pour s'engouffrer dans la brèche en réutilisant l'expression sans pour autant faire l'effort de démontrer son existence qui au départ n'avait été annoncée que comme une hypothèse (Bourdieu, 1984, 173-195).

La question de l'autonomie du « champ sportif »

De nombreux chercheurs en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ont utilisé – et utilisent encore – l'expression « champ sportif » pour parler de l'espace des sports. Certains le font par imitation, d'autres de manière tout à fait consciente. Les premiers l'ont utilisée parce qu'elle fut utilisée par Pierre Bourdieu dans son ouvrage le plus populaire chez les sociologues du sport, *Questions de sociologie* (Bourdieu, 1984, 189). Pourtant, quand on lit dans le détail le chapitre en question, intitulé « Comment peut-on être sportif ? », on se rend compte qu'il s'agit plutôt d'une invitation aux chercheurs intéressés (puisqu'il s'agissait de la retranscription d'une conférence donnée lors d'un congrès international d'historiens du sport en 1978) à déterminer si on avait ou non affaire à un champ social spécifique, et non l'affirmation de son existence (tout au plus s'agissait-il d'une intuition). Christian Pociello – qui a suivi les séminaires de Bourdieu, a poursuivi la popularisation de l'expression en publiant en 1987 un ouvrage collectif intitulé Sport et société, approche socio-culturelle des pratiques, dans lequel il affirme que chaque pratique sportive constitue un champ social (Pociello, 1987, 171-237); plus tard, il penchera plutôt vers l'analyse d'un champ sportif national regroupant tous les acteurs du sport, et oscillera, pour la dénomination, entre « champ sportif » et « champ socio-sportif » (Pociello, 1994, 153-163), considérant qu'il s'agit d'un « domaine social délimité, ayant sa logique, ses enjeux et son histoire propres » (Pociello, 1999, 139). Même lorsque des chercheurs aboutissent, après une analyse approfondie, à sérieusement douter de l'existence d'un tel champ, la dénomination subsiste, comme dans cette formulation cocasse : « il n'existe pas à ce jour de travaux permettant de repérer l'existence – ou non – de spécificité propre au champ sportif associatif et fédéral » (Falcoz & Walter, 2009).

L'approche la plus systématique et convaincante destinée à déterminer le degré d'autonomie d'un hypothétique champ sportif a été produite par Jacques Defrance dès 1995 : à travers une approche sociohistorique poussée – celle-là même qu'avait proposée Pierre Bourdieu –, il met en évidence et situe dans le temps toutes les tentatives de dépolitisation du sport et des intérêts en jeu dans ce processus. Il montre que le sport ne s'est en effet pas toujours revendiqué comme apolitique : à la fin du 19^e siècle, les principales organisations sportives étaient même très marquées sur la plan politique ou religieux. Toute la première moitié du 20^e siècle a vu se développer une lutte d'influence entre un mouvement partisan d'un sport « pur » et un mouvement sportif confessionnel.

Defrance explique que la volonté de « neutralisation » du sport se fait contre le sport confessionnel et le sport proposé par les partis politiques ou les syndicats, et qu'il s'agit donc d'un construit social et non d'une propriété « naturelle » du sport. Au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, le sport se développant intensément tout en se technicisant, cette tendance à l'apolitisme deviendra dominante : c'est en rendant le monde sportif de plus en plus autonome des autres mondes sociaux que les dirigeants les plus influents du sport au niveau national et international – de véritables « diplomates » – vont réussir à imposer cette vision apolitique, neutre, universalisante du sport (Defrance, 1995 ; 2000).

Toute la question est de savoir si l'évolution ultérieure de ce « champ sportif » permet encore aujourd'hui de le considérer comme un espace structuré suffisamment autonome, doté d'enjeux suffisamment propres et de frontières suffisamment étanches. Le développement considérable de la pratique sportive hors cadre fédéral, son éclatement dans des espaces qui fonctionnent sur des logiques extrêmement différentes et même étrangères les unes aux autres (sans qu'il n'y ait parfois de concurrence perceptible), et enfin la soumission grandissante du sport – de ses organisations, de ses acteurs – à des logiques et enjeux proprement économiques et politiques, où le sport n'est utilisé qu'en tant que faire-valoir et à des fins propres à d'autres champs, tend plutôt à répondre par la négative. La traduction de cette évolution dans l'espace local suit la même tendance : on ne peut pas considérer qu'il existerait un champ sportif local.

L'intérêt tardif de chercheurs pour le « local » semble ainsi lié à la place dominée de ce secteur d'étude dans la hiérarchie des objets de recherche en science politique, du fait de la place dominée occupée par les acteurs et les institutions politiques locaux au sein du champ politique national. Il est alors logique que les acteurs scientifiques qui se sont intéressés à cette question ne fussent pas des chercheurs majeurs de ce champ scientifique. Ceux-ci ont alors tout intérêt à tenter de montrer que leur champ est important ou prend de l'importance, parce que c'est leur propre importance et leur propre position dans le champ scientifique qu'ils défendent. Cet effet est d'autant plus prononcé chez le chercheur qui s'est spécialisé depuis longtemps dans ce domaine ou qu'il s'agit de sa seule spécialité ou spécificité. Utiliser alors le concept de champ pour désigner le local peut alors être compris comme une stratégie – consciente ou pas – de valorisation du local en tant qu'espace autonome qui a plus d'importance que l'on ne croit. Affirmer l'autonomie du local, c'est donc affirmer – et peut-être exagérer – l'importance de son pouvoir, celui de ses acteurs (ce qui va évidemment plaire aux acteurs politiques locaux qui en sont eux-mêmes également valorisés), celui de ses institutions. C'est aussi dans le même temps affirmer que le local est digne d'intérêt scientifique et défendre sa place dans l'espace de concurrence entre objets scientifiques. La

question est de savoir si ces divers intérêts en jeu ont pu altérer le caractère objectif des analyses produites.

Notons cependant que certains sociologues ou politistes ont pu croiser la question locale dans leurs recherches sans en faire leur objet quasi exclusif, comme Daniel Gaxie, Frédéric Sawicki, et Pierre Bourdieu par exemple. Leur rapport à l'objet n'est alors pas le même et il n'a pas été crucial pour eux de se positionner ou de défendre l'importance de cet objet.

Ce raisonnement s'applique tout autant à mes propres analyses et intérêts depuis que je me suis intéressé à cet objet. Et le présent chapitre – où je démontre que l'espace politique local ne constitue pas un champ autonome – pourrait lui-même être considéré comme une tentative d'un chercheur s'intéressant à cet objet et n'ayant pas la légitimité d'une appartenance au secteur de la science politique de se distinguer et de trouver sa place à travers une approche originale, qui commence à se faire remarquer (Ripoll, 2012, 121).

* * * * *

La mise au point réalisée au cours de ce chapitre concerne la validité scientifique de l'utilisation de l'expression « champ » pour désigner l'espace politique local. Cela n'empêche en rien d'utiliser la théorie du champ comme méthode d'analyse de cet espace – et c'est d'ailleurs aussi l'une de ses vertus –, et en particulier pour comprendre les jeux de concurrence qui s'y développent à travers des enjeux institutionnels (régions, départements, communes et structures intercommunales, mais également préfectures), des enjeux politiques (partis politiques, souvent dépendants d'instances et de décisions nationales), et des jeux d'acteurs à l'intérieur de ces différentes institutions (au sein des exécutifs locaux, en lien avec l'administration territoriale et les cabinets), ou avec les organisations intermédiaires présentes sur le territoire (associations, entreprises, réseaux divers). Dans le chapitre suivant seront ainsi mises au jour les différentes hiérarchies présentes dans ces institutions et expliquées les raisons sociologiques qui prédisposent certains acteurs à occuper des positions dominantes (relatives). Seront intégrées dans cette analyse (celle des positions de pouvoir des acteurs) le caractère institutionnalisé des forces en présence (comme le fait d'occuper la fonction de maire, d'adjoint ou de directeur général des services) mais aussi ce qu'apporte le capital politique de l'acteur lui-même - qu'il s'agisse de compétences personnelles ou de forces liées à une délégation politique – dans la manière d'exercer le pouvoir dans la position occupée.

Chapitre 3

Concurrences et hiérarchies dans l'espace politique local

Évoquer les hiérarchies et les concurrences pourrait sembler conduire d'emblée à vouloir étudier les institutions présentes dans l'espace politique local, leurs types de structuration, les logiques d'accès au pouvoir en leur sein. On ne peut certes pas faire l'économie de l'étude des nombreuses collectivités présentes dans cet espace (et de quelques autres organisations comme les services extérieurs de l'État), mais les hiérarchies dépassent largement les institutions publiques : elles sont surdéterminées par d'autres logiques – économiques, politiques et sociales – sans lesquelles il est impossible de comprendre les concurrences et la distribution des pouvoirs dans l'espace local, et en particulier à l'intérieur de ses institutions. L'intérêt de l'exercice qui suit n'est pas de faire un inventaire à la Prévert, mais de tenter de synthétiser et de clarifier toute la complexité des jeux de concurrence et de montrer l'effet des différentes hiérarchies apparentes et sous-jacentes sur ces relations de pouvoir.

3.1. Hiérarchies structurelles au sein des collectivités territoriales

Avant d'essayer de comprendre pourquoi un maire a un ascendant sur un adjoint, un préfet sur un maire, ou encore un maire sur son directeur général des services, il faut rappeler le fait que les institutions présentes dans l'espace politique local ont une certaine permanence dans le temps et sont garanties par l'État, ce qui leur confère une grande partie de leur force, et définissent aussi bien les hiérarchies fonctionnelles (le fait qu'une fonction occupée ait l'ascendant sur une autre), ellesmêmes soumises à des hiérarchies structurelles (si certaines fonctions acquièrent leur force et leur ascendant sur d'autres, c'est que les structures qui les fondent sont conçues de cette manière par l'appareil législatif).

Même si les villes et villages, en tant que regroupements organisés d'habitants (incluant des formes de répartition du pouvoir en leur sein), ont existé bien avant la naissance de l'État, les institutions publiques telles qu'elles existent actuellement dans l'espace politique local sont nées d'une volonté de l'État et les règles qui les font exister et qui confèrent du pouvoir à ceux qui les dirigent sont elles-mêmes garanties par la puissance publique. Ces règles ont évolué dans le temps au gré d'enjeux nationaux (et, plus récemment, internationaux), de nouvelles institutions ont été créées progressivement – les conseils régionaux, les structures intercommunales, etc. – et les règles assurant l'accès aux postes de pouvoir et de responsabilité en leur sein ont elles aussi évolué, sans que les structures ainsi créées ou transformées n'aient pu pour elles-mêmes décider de règles d'accès ou de structuration différentes de toutes les autres.

Par ailleurs, il faut prendre en compte également le fait que le pouvoir – même si l'on ne prend en compte que l'aspect politique – ne se limite pas dans cet espace aux seules collectivités territoriales : l'État central y est présent à travers les préfets et les services extérieurs de l'État, toute une administration déconcentrée qui rappelle aux chefs des exécutifs qui voudraient l'oublier que la décentralisation n'a pas donné tous les pouvoirs aux élus locaux ; les formations politiques nationales y sont également présentes et contribuent grandement à déterminer des choix locaux.

Comme je l'ai déjà évoqué au chapitre précédent, l'observation des réformes successives de l'organisation déconcentrée de l'État permet de comprendre qu'elles sont souvent liées aux transformations des équilibres entre les différents types de collectivités territoriales. Une illustration en est le développement des régions au cours des soixante dernières années : la création des préfectures de région (14 mars 1964) a suivi de près celle des circonscriptions d'action régionale (2 avril 1960) ; il a fallu ensuite attendre la montée en puissance des régions, devenues en 1982 des collectivités territoriales de plein droit, et le début du nouveau millénaire – et notamment le décret n°2010-146 du 16 février 2010 – pour voir s'accroître le pouvoir des préfets de région qui vont

même prendre un ascendant inédit sur leurs collègues des départements; les discussions récentes à propos de la fusion des régions dans le projet de loi de la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont été concomitantes de celles visant à déterminer les futures nouvelles préfectures des grandes régions, ce qui n'est pas étonnant compte tenu du fait que ce sont bien les acteurs de l'État central qui ont souhaité – souvent face au refus des élus locaux – redécouper la carte des territoires régionaux, fortement invités en ce sens par la vision dominante des instances européennes. De manière plus générale, les modifications structurelles affectant les pouvoirs locaux n'ont pas pour origine une volonté politique locale, même si les gouvernements successifs ont dû composer avec des élus locaux pour faire passer leurs réformes. Et ils ont dû le faire en particulier parce que les parlements qui ont ratifié les lois successives après les avoir amendées sont composés, en très grande majorité et à double titre, d'élus locaux : ils sont non seulement fondamentalement des élus « locaux » parce que leurs circonscriptions électorales sont locales, mais ils cumulent le plus souvent des fonctions au sein d'exécutifs locaux (à l'assemblée nationale comme au Sénat, c'est le cas de plus de 80% des parlementaires).

3.2. Une hiérarchie de fonction

Il faut revenir aux origines de la centralisation jacobine de l'État pour comprendre le processus progressif de décentralisation qui commence dès la Révolution, dès que les communes et les départements sont créés. L'évolution la plus intéressante est celle qui concerne le mode de nomination de ceux qui incarnent l'autorité dans ces institutions : les maires et les présidents des conseils généraux. Nommés dans un premier temps par l'État puis le Roi sans lien direct avec les personnalités locales (élues ou non), on en arrive progressivement à des formes d'autodétermination. Le maire, par exemple, est, à partir de 1831, choisi parmi les élus, puis, à partir de 1884, par les élus eux-mêmes au sein de leur propre assemblée. Cependant, quelle que soit la manière dont il est choisi, il est investi de certains pouvoirs définis par l'État central, qui met également en place des procédures de contrôle (notamment à travers les préfets). Quelle que soit la taille de la collectivité, l'ensemble de ce qui la structure est défini de manière unilatérale par l'État : le nombre de conseillers ; la taille et la forme de l'exécutif local ; les relations de pouvoir formelles qui les lient; les potentielles prérogatives des uns et des autres ainsi que leurs indemnités. La marge de manœuvre locale est faible : le nombre d'adjoints est ainsi défini comme un maximum – comme les indemnités – : libre à chaque collectivité d'en nommer moins si elle le souhaite, ou de répartir différemment les indemnités entre conseillers; les domaines d'attribution des adjoints sont eux aussi laissés au libre choix du maire, mais cette liberté n'est qu'apparente puisque chaque collectivité doit obligatoirement assurer certaines fonctions définies par l'État.

Le sport dans les exécutifs locaux : une attribution très « politique »

Aucune loi, aucun décret, aucune règle administrative n'oblige un maire à se doter d'un-e adjoint-e chargé-e des questions sportives. Or une récente enquête a montré que, dans les villes de plus de 10 000 habitants, le sport n'a été confié à aucun-e adjoint-e que dans 12% des communes seulement (Koebel, 2016). Ainsi 88% de ces villes ont confié ce domaine à un-e adjoint-e (et à trois quarts d'entre eux comme première ou seule attribution), alors même qu'il n'existe toujours aucune obligation légale à gérer le sport dans les communes en France (en dehors de l'obligation de fournir un lieu de pratique de l'EPS aux écoles élémentaires). Le sport est ainsi l'un des domaines qui attestent la présence d'enjeux politiques locaux (même s'ils ne sont pas propres à l'espace politique local) suffisamment puissants — ou perçus comme tel — pour convaincre des élus locaux d'y consacrer des postes et un budget. L'adjoint-e aux sports n'est ainsi pas « inutile », même si l'État a considéré qu'il était inutile d'introduire pour ce domaine une injonction légale, tant l'investissement

des élus locaux y est une évidence par les profits politiques qu'ils peuvent tirer de celui-ci ou, à l'inverse, des risques que pourrait provoque son désengagement en la matière). Le sport – à l'instar de la culture et quelques autres secteurs – fait ainsi partie de la marge de manœuvre des élus locaux, et rares sont les maires qui ne rendent pas visible au sein de leur exécutif le fait qu'ils ont bien décidé d'y consacrer de l'énergie.

Le maire reste l'homme fort dans la mairie, puisque non seulement il est le délégué de l'État pour remplir un certain nombre de fonctions administratives et pour diriger l'administration communale – nommer des collaborateurs, nommer certains fonctionnaires et embaucher des personnels sans qu'ils aient besoin de passer les concours de la fonction publique, organiser et réorganiser les services, etc. –, mais il est aussi le délégué de l'ensemble du conseil municipal pour exercer diverses compétences. En principe, il exécute les décisions du conseil municipal sous le contrôle de ce dernier; en pratique, il impose la plupart des projets et décide avec la bienveillance – le plus souvent sans faille – de sa confortable majorité, d'autant plus confortable que le mode de scrutin lui a accordé d'abord la majorité absolue des sièges avant qu'elle ne soit complétée par l'application de la proportionnelle aux sièges restants. L'État a même prévu d'asseoir le pouvoir du maire en concrétisant la suprématie de son poste à travers l'indemnité de fonction qu'il perçoit, en la plaçant au sommet de la hiérarchie des indemnités des élus du conseil municipal : elle est 2 à 3,7 fois plus importante que celles de ses adjoints (le ratio dépend de la taille de la commune comme ce sera précisé plus loin), pendant que les conseillers municipaux « ordinaires » n'en perçoivent généralement aucune.

Interrogé sur sa toute nouvelle d'expérience d'élu local et communautaire, ce conseiller municipal d'une petite commune bas-rhinoise, encore bercé, juste après avoir été élu, de l'illusion que le conseil municipal incarnerait la démocratie locale, s'étonne de cette délégation au maire du pouvoir du conseil municipal :

« Ce qui m'a surpris (...), que ce soit à la fois à la mairie ou à la com-com, la première chose qu'il faut décider, c'est de laisser le pouvoir au président et au maire !... C'est la première chose : on lui donne toute délégation ! Et il promet de nous consulter si vraiment il y a un gros truc ! C'est que de la bonne volonté du maire de soumettre un sujet ! (...) J'ai trouvé ça bizarre que, quelque part, on soit obligé de dire : "oui, on vous donne tous les pouvoirs"... Ce n'est presque pas besoin de nous rassembler quoi ! »¹⁴

¹⁴ Entretien réalisé début 2014 avec un conseiller communautaire élu en 2008 dans une commune bas-rhinoise d'environ 3 000 habitants.

Pour compléter le tableau, l'État a prévu un certain nombre d'attributs destinés à incarner le prestige de la fonction d'élu (surtout les membres des exécutifs), dont certains n'ont pas changé depuis plus d'un siècle et peuvent paraître relativement cocasse, comme l'article 2 du décret du 1^{er} mars 1852, jamais abrogé, et qui précise que les maires se doivent de porter, lors des cérémonies officielles, « un habit bleu, broderie en argent, branche d'olivier au collet, parements et taille, baguette au bord de l'habit, gilet blanc, chapeau français à plumes noires, ganse brodée en argent, épée argentée à poignée de nacre, écharpe tricolore avec glands à frange d'or », et, pour les adjoints au maire, l'habit doit comporter « coins brodés au collet, parement, taille et baguette » ¹⁵. Si les détails de cette apparence, prévus pour incarner l'autorité officielle, ne sont plus respectés, le principe qui la sous-tend reste complètement en vigueur : il est représenté par le port de « l'écharpe tricolore avec glands à frange d'or¹⁶ ». Il existe également un insigne officiel (créé par décret en 1951) ressemblant à une cocarde (mais avec un descriptif très précis) réservé au maire dans l'exercice de ses fonctions (même si les membres du gouvernement et les parlementaires se sont arc-boutés sur leur privilège exclusif d'utiliser la cocarde dans leur véhicule pour faciliter leurs déplacements, les maires savent se faire reconnaître localement pour éviter les amendes). Enfin, les membres des exécutifs locaux ont la possibilité de demander au préfet une carte d'identité d'élu à barrement tricolore.

_

¹⁵ Cet article 2 fait l'objet de régulières demandes d'abrogation, mais celle-ci n'a jamais été considérée comme nécessaire, considérant que les textes ultérieurs l'ont réalisée implicitement.

¹⁶ Article D.2122-4 du Code général des collectivités territoriales.

3.3. Les effets du mode de scrutin

De manière générale, le mode de scrutin – uninominal, binominal ou de liste, bloquée ou avec panachage possible, avec ou sans prime majoritaire au vainqueur – joue un rôle fondamental dans la structuration et la hiérarchisation des listes puis des membres de l'assemblée élue (les effets sur le profil social des élus seront quant à eux approfondis dans le chapitre 4).

La plupart des modes de scrutin favorisent plus ou moins radicalement l'élimination des petites formations politiques par un effet mécanique des seuils minimaux imposés pour participer au second tour de scrutin, ou, s'il n'y a pas de second tour, pour être pris en compte dans la répartition des sièges en cas de scrutin proportionnel. Ces seuils varient entre 5 et 10% selon les scrutins et s'appliquent généralement au nombre de suffrages exprimés. Mais dans certaines élections comme les élections cantonales, qui sont, depuis 2015, à scrutin binominal mixte majoritaire à deux tours –, les conditions pour participer au second tour sont beaucoup plus drastiques puisqu'il faut obtenir au minimum 12,5% des électeurs inscrits (et non pas seulement des votants), ce qui est encore plus discriminant puisqu'il faut prendre en compte le taux de participation, souvent assez faible pour ce type d'élections. Quelles que soient les circonstances qui ont pu motiver la construction et l'adoption de ce type de règles de scrutin – et notamment pour faire barrage aux formations politiques qualifiées d' « extrêmes » par ceux qui les ont construites et adoptées –, leurs effets sont durables : non seulement elles font barrage à nombre de candidats qui n'auront jamais l'occasion de siéger dans certaines assemblées ou de diriger certaines collectivités, mais elles conduisent à une sanctuarisation des « partis de gouvernement » et, à terme, à bipolariser – et donc à appauvrir – la vie politique française et à exaspérer tous ceux qui ne se sentent pas représentés ou éliminés par ces règles.

Ce resserrement de l'offre politique locale ne favorise guère la participation électorale et favorise en revanche un conservatisme local caractéristique des formations majoritaires, seules à gouverner ou à s'opposer dans l'instance délibérative. Enfin, dans le cas des municipales, l'opposition est si réduite (par cette dose infime de proportionnelle) qu'elle n'a aucune chance d'influencer la moindre décision. De ce fait, le fonctionnement interne est souvent caricatural, la concentration du pouvoir sur la personne du maire fait taire toute opposition interne à la liste majoritaire, empêchant toute alliance et toute recomposition *ad hoc* d'une majorité pour tel ou tel projet.

L'autre règle qui appauvrit le débat démocratique au sein des assemblées correspond à la prime majoritaire accordée aux vainqueurs des élections locales à scrutin de liste, avant d'appliquer le principe de proportionnalité (lui-même amputé des petites formation sous les seuils évoqués plus haut) : 50% des sièges dans le cas des élections municipales ; 25% des sièges dans le cas des

élections régionales. Ces primes assurent une majorité très confortable aux vainqueurs des élections (même si ces « vainqueurs » n'ont obtenu qu'une majorité relative au second tour). On pourrait penser que l'abaissement à 25% de cette prime pour les élections régionales permettait une plus grande possibilité d'opposition et donc de débat démocratique. L'exploration des cas limites montre qu'il ne faut pas moins de quatre listes qui réussissent à se maintenir au second tour pour que le vainqueur n'ait pas obligatoirement la majorité des sièges. Et encore : il faudrait que tous les opposants se rallient pour s'opposer à un projet du président du conseil régional, ce qui est d'autant plus difficile que, s'ils restent présents au second tour, c'est qu'ils n'ont pas réussi à s'entendre...¹⁷. L'argument habituellement développé par les promoteurs et les défenseurs de ces primes majoritaires correspond à l'absolue nécessité de permettre au vainqueur de gouverner sereinement (il est souvent fait référence à l'instabilité politique qu'a connue la France sous la 4^e République, souvent attribuée au scrutin proportionnel pour l'élection des députés). Cet argument a ses limites. En Allemagne, par exemple, la proportionnelle intégrale et l'absence de majorité n'empêchent pas de gouverner localement : elles peuvent même stimuler le débat contradictoire, favoriser la participation de tous les conseillers municipaux et la constitution de majorités circonstancielles en fonction des projets débattus. L'incertitude de l'issue d'un débat peut même susciter un intérêt plus grand de la part des différentes parties en présence.

Les récentes réformes du mode de scrutin municipal ont étendu le scrutin à liste bloquée en abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil à partir duquel s'applique la prime majoritaire, faisant passer le nombre de communes concernées de 3 000 à 9 000. Cela peut paraître anodin puisque le nombre de communes concernées ne représente qu'un peu plus du quart des communes françaises. Mais le nombre de personnes concernées correspond à presque 85% des électeurs inscrits, ce qui donne dès lors une ampleur considérable à ce phénomène et à ses conséquences.

L'autre aspect important de ce mode de scrutin est lié au fait qu'il soit « à liste bloquée », c'est-à-dire que l'on ne puisse pas, comme dans les plus petites communes, rayer des noms (ou en rajouter) sur les listes au moment du vote : on choisit une liste dans sa totalité ou on ne la choisit pas. Cela provoque une concentration de l'attention et du pouvoir sur la tête de liste, qui incarne la liste, comme un observateur peut s'en rendre compte par exemple sur les affiches lors des campagnes électorales.

Cette impossibilité de choisir précisément ses représentants n'est pas sans effet sur la déresponsabilisation des électeurs qui ne peuvent que faire confiance (ou non) à des listes entières, c'est-à-dire s'en remettre aux arbitrages de ceux qui les ont constituées et n'incite pas les citoyens à

¹⁷ Le scrutin régional est plus complexe que cela, puisqu'il se fait par la somme des sièges de scrutins départementaux.

se prononcer sur les compétences de chaque candidat et leurs projets pour la commune. D'ailleurs les compétences affichées se limitent souvent à la profession des candidats (en plus de leur âge et de leur sexe), censée résumer leur compétence politique.

Le scrutin de liste définit également les modalités du débat local. Le conseil municipal est, en effet, fatalement divisé entre une majorité et une opposition, entre « gagnants » et « perdants », et aboutit ainsi souvent à une dualisation du conseil municipal, rarement favorable au développement d'un débat démocratique serein. Cette organisation bipolaire est renforcée par la hiérarchisation des listes : seuls sont élus les premiers de la liste perdante, c'est-à-dire les maires et adjoints potentiels, donc les candidats les plus impliqués, qui sont souvent aussi les plus politisés et qui, pris dans une logique qui impose de s'opposer à son opposant, risquent de développer une critique systématique. Il existe bien entendu des exceptions à cette règle et on voit parfois certains élus de l'opposition collaborer avec la majorité en place. Mais les uns comme les autres le font souvent dans le cadre d'une stratégie politicienne : ces opérations, souvent ponctuelles, sont affichées comme gages de leur « neutralité » politique et de leur dévouement à la commune (et non à un appareil politique).

La concentration du pouvoir sur la tête de liste a ainsi des effets déterminants sur l'ensemble des membres de cette liste. Ces derniers, en acceptant ou en demandant d'y figurer, acceptent en même temps que la tête de liste deviendra maire en cas de victoire, qu'il faudra le défendre – et défendre ses projets – quelles que soient les circonstances, surtout face à l'opposition en conseil municipal où aucune voix ne devra manquer à la majorité lors des votes et aucune voix dissonante ne devra s'élever dans les rangs de la majorité. Lorsque l'on interroge les « élus ordinaires » – ceux qui subissent cette domination tout au long du mandat –, celle-ci n'est pas perçue comme telle ; elle est même justifiée à travers divers arguments, en vantant au passage les nombreuses qualités du maire - c'est-à-dire en les reconnaissant -, en concédant que, à défaut d'écouter ou de solliciter les idées de ses conseillers, le maire sait bien « expliquer » ses projets, c'est-à-dire en informant plus qu'en discutant. Une stratégie fréquente mise en œuvre par les maires pour éviter tout discussion au sein de sa majorité est de la réunir – plus ou moins secrètement – avant les séances du conseil municipal où un projet important doit passer. Mais ces réunions restent rares. Les discussions – quand elles existent – interviennent plus souvent en cercle plus restreint : au sein de l'exécutif – les réunions « maire/adjoints » -, ou, plus fréquemment encore, dans le bureau du maire où il réunit sa garde rapprochée – l'un ou l'autre adjoint de confiance, son directeur de cabinet, le directeur général des services.

En effet, tous les adjoints n'ont pas des relations équivalentes avec le maire, n'ont pas accès aux mêmes informations et ne participent pas tous aux grandes décisions ou aux réflexions sur les grands projets (ou, s'ils y participent à un moment ou à un autre, leurs idées ne sont pas prises en compte au même titre que certains autres adjoints). Au sein de l'exécutif aussi existe des

hiérarchies, l'une étant la conséquence des modes de scrutin et des règles de subdélégation régissant ces postes, l'autre étant sociale et politique et que je verrai plus loin.

Un dernier aspect de l'analyse des modes de scrutin et de leurs conséquences sur la hiérarchisation des postes et des fonctions électives concerne l'intercommunalité. L'enchevêtrement et la dépendance des niveaux territoriaux n'est pas nouvelle, en témoignent les références constantes au fameux « millefeuille territorial » ou administratif français. Les nombreuses tentatives de réforme destinées à réduire le nombre de communes en France se sont soldées les unes après les autres par des échecs cuisants. On ne peut pas en dire de même de ce que l'on pourrait qualifier de révolution douce de l'intercommunalité. Quelques réformes gouvernementales, surtout au cours des années 1990, sont parvenues – sans doute principalement grâce aux perspectives de dotations financières nouvelles qu'elles promettaient aux élus pour les convaincre d'abandonner à un échelon supérieur une partie de leurs prérogatives municipales – à faire passer le nombre de communes regroupées dans les structures intercommunales à fiscalité propre de 5 071 en 1993 à 36 614 en 2014, en faisant passer, en seulement 21 ans, le nombre d'habitants concernés de 16,1 à 62,6 millions (voir Tableau 1), jusqu'à concerner ainsi, au 1^{er} janvier 2015, 99,8% des communes et 94% de la population¹⁸.

Tableau 1 : Évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France de 1993 à 2014¹⁹

Année	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2014
Nombre de groupements à fiscalité propre	466	1 235	1 681	2 174	2 524	2 583	2 599	2 145
Nombre de communes regroupées	5 071	13 566	19 127	26 870	32 308	33 638	35 041	36 614
Population correspondante (en millions d'habitants)	16,1	27,3	34,0	45,1	52,1	54,6	58,8	62,6

Cependant, les dotations financières ne sont pas la seule raison qui a permis ce changement (et l'accord des parlementaires) : les élus, pensant par là conserver leurs prérogatives communales, ont régulièrement pesé contre la volonté des gouvernements successifs de rendre le scrutin intercommunal direct. La énième tentative, début 2015, de désolidariser la représentation intercommunale des communes qui la composent, en proposant d'y instituer un tel suffrage universel direct – pourtant considéré dès 2001 comme « inéluctable » par un spécialiste de la question (Le Saout, 2001, 76) –, s'est à nouveau soldée par un échec gouvernemental, puisque

_

¹⁸ La réforme territoriale du 16 décembre 2010 a rendu obligatoire l'appartenance de toute commune à un EPCI à compter du 1er juillet 2013.

¹⁹ Source : Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015, Direction générale des collectivités locales – DESL (Ministère de l'Intérieur), mise en ligne février 2015 [URL : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-statistique-2015, consulté le 25 septembre 2015].

l'article correspondant – sous la pression de nombreux parlementaires (dont une grande partie, on le sait, cumulent leur mandat avec un mandat municipal²⁰) – a été retiré du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) quelques jours seulement avant le vote définitif du 2 juillet 2015, ce qui entérine la forte interdépendance entre ces deux niveaux territoriaux, comme cela a déjà été montré par ailleurs (Desage & Guéranger, 2011). L'autre raison qui peut expliquer le maintien d'un certain *statu quo* concernant les communes et leurs prérogatives est lié au fait que plus la taille de la commune augmente et plus le poids politique des maires est important, plus ces derniers sont politisés – surtout dans les partis de gouvernement – et ont une influence significative à l'intérieur de leurs partis politiques respectifs. Certains partis politiques se sont d'ailleurs construits progressivement sur les mandats locaux, comme le Parti socialiste qui assume de plus en plus son caractère de « parti d'élus » : il comptait en 2003, entre autres élus locaux, « près de 3 000 maires », et la plupart de ses sections locales sont dominées par ces élus (Sawicki & Lefebvre, 2006, 105-109).

Le poids des logiques municipales dans les élections communautaires

L'importance prise en France par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au cours des vingt dernières années a provoqué de nombreux débats sur la manière dont il fallait concevoir les modalités de représentation de son personnel politique. Face à la persistance, chez les élus, d'une logique de représentation des intérêts communaux dans leurs engagements intercommunaux, l'idée d'imposer pour l'intercommunalité un suffrage universel direct, séparé des élections municipales, n'a jamais abouti (Le Saout, 2012²¹)²², et le jeu intercommunal reste dominé principalement par les maires, dans une recherche permanente du consensus rendue possible notamment par une volonté partagée de dépolitisation partisane (Desage, 2011).

Néanmoins, pour les élections municipales de mars 2014, les électeurs disposaient de la possibilité d'élire directement les futurs conseillers communautaires, selon le principe du scrutin fléché. Pour

-

²⁰ On peut se demander à ce propos si l'une des motivations de l'interdiction du cumul des mandats de maire et de parlementaire qui interviendra en 2017 ne serait pas lié à cette constante impossibilité de faire passer certaines réformes visant à réduire les marges de manœuvre des maires (comme le maintien, également *in extremis*, de la clause de compétence générale pour les communes).

Voir plus particulièrement l'introduction de Rémy Le Saout et les contributions de Patrick Le Lidec, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? », et d'Hélène Reigner, « La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales : quels cadres d'analyse pour la recherche ? »).

²² Le débat sur le suffrage universel direct pour les EPCI est régulièrement relancé, comme cela a été le cas tout début 2015 avec la publication d'un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), où elle est envisagée dans sa courte synthèse, en lien avec le transfert aux EPCI de la clause de compétence générale (CGET, « Rapport sur les EPCI. La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires », publié le 21 janvier 2015 [en ligne : http://www.cget.gouv.fr/actualites/taille-epci-levier-daction-politique-degalite-territoires].

autant, loin d'être autonomisée, l'élection communautaire reste encastrée dans l'élection municipale. Les élections municipales et intercommunales sont concomitantes, la circonscription électorale reste la commune et, enfin, les électeurs, notamment ceux des communes de plus de 1 000 habitants, doivent exprimer leur choix avec un même et unique bulletin de vote sur lequel figure les noms des candidats pour le conseil municipal et, à côté, sur une autre liste mais dont tous les candidats sont déjà inscrits sur la liste municipale, les élus qui représenteront leur commune au conseil communautaire. Cette présence des deux listes, principale innovation électorale observable par les électeurs, invite à s'interroger sur le travail politique qui entoure leur constitution.

Une étude qualitative menée en 2014 dans le Bas-Rhin²³ a montré que les deux élections restent inextricablement liées, les secondes dépendant des premières : non seulement les élus restent fondamentalement des délégués des communes, mais la construction des listes reste avant tout municipale. Ce sont les maires têtes de liste qui dominent le jeu, tant dans la maîtrise de l'information – face à une complexification des règles dans un jargon politico-administratif difficile d'accès – que dans le positionnement des colistiers sur les listes municipales et communautaires. Même s'ils monopolisent le jeu pour la liste communautaire – aidés en cela par leur position hiérarchique au sein du conseil municipal et de la mairie, mais aussi par les différentes ressources, tant politiques qu'intellectuelles, qu'ils peuvent mobiliser à travers leurs réseaux –, leurs marges de manœuvre sont réduites notamment parce qu'ils privilégient la liste municipale et que les règles formelles ne leur laissent pas beaucoup d'amplitude : le respect de la parité, la règle du premier quart identique sur les deux listes, les possibles « sauts » de noms limités aux trois premiers cinquièmes de la liste et nécessairement doubles à cause de la parité... Dans certains cas, les maires sont bloqués par ces contraintes ; dans d'autres, elles leur permettent de justifier la relégation de certains de leurs élus sortants, souvent les moins diplômés. Malgré cela, la construction de la liste communautaire n'est pas toujours la reproduction mécanique de la liste municipale, la première n'étant d'ailleurs que dans un seul des quatre cas étudiés la parfaite reproduction de la seconde. Les variations constatées sont le produit de configurations locales particulières, faites de négociations politiques, de rétributions matérielles ou symboliques à certains élus sortants, où le rôle du maire tête de liste est certes central, mais où il faut aussi compter avec la motivation et les velléités individuelles des colistiers.

²³ Nous avons réalisé cette étude dans le cadre d'un travail collectif de recherche autour de Rémi Le Saout et Sébastien Vignon. L'essentiel des informations traitées proviennent de l'exploitation de 23 entretiens semi-directifs avec les conseillers communautaires sortants de quatre communes, elles-mêmes issues de quatre communeutés de communes différentes. Les résultats ont été présentés oralement lors d'une journée d'études intitulée « Les élections municipales de mars 2014 : retour sur enquête » et organisée par le Labex TEPSIS à l'EHESS les 9 et 10 avril 2015.

3.4. La hiérarchisation interne aux exécutifs locaux

Dans une première approche, on peut constater que la hiérarchisation des adjoints s'incarne dans leur rang, telle qu'elle apparaît dans les délibérations des séances du conseil municipal qui suit immédiatement les élections et telle qu'elle apparaît ensuite dans les documents officiels et ceux mis à la disposition du public (notamment les magazines municipaux, les documents de présentation de la mairie, ou encore sur le site internet officiel de la mairie).

Lors d'une récente étude quantitative ayant porté sur les adjoint-e-s aux maires dans 79 (Koebel, 2014) puis de 221 villes françaises de plus de 10 000 habitants (Koebel, 2016), une seule commune sur 221 avait volontairement décidé de ne pas hiérarchiser ses adjoint-e-s: un premier adjoint avait tout de même été nommé, et, après une enquête plus approfondie, le constat a dû être fait que l'absence d'ordre du reste des adjoint-e-s n'était qu'une stratégie de masquage d'un ordre sous-jacent bien réel. Cette exception met en avant une règle quasi générale, celle d'ordonner clairement les membres de l'exécutif, sans qu'il y ait forcément un rapport direct avec les attributions qui leur sont confiées. Le Code général des collectivités territoriales (partie législative) apporte la réponse, bien qu'il m'ait fallu la chercher dans le tréfonds de ses articles puisque ce n'est pas dans les parties attendues (celle des dispositions générales sur les maires et les adjoints, ou celle qui traite des principes généraux de leur désignation) qu'elle se trouve; c'est une disposition qui concerne la vacance du poste de maire qui permet de comprendre que les notions d' « ordre des nominations » des adjoints ou encore d' « ordre du tableau » du conseil municipal sont centrales dans le remplacement du maire:

« En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau. » (Article L2122-17)

Cette disposition législative est fondamentale, et elle a pris encore plus d'importance lors de la récente réforme des scrutins concernant l'élection des conseillers communautaires et l'application de la loi sur la parité (où l'alternance hommes/femmes n'a de sens que si un ordre précis existe). On retrouve des traces de cet ordre dans d'autres dispositions spéciales, comme le fait que l'absence de désignation de délégués communautaires par un conseil municipal conduit à la nomination automatique du maire à cette fonction (quand il n'y a qu'un seul délégué) ou du maire et du premier (adjoint dans tous les autres cas) (Article L5211-8), ou encore dans les cas où le conseil municipal

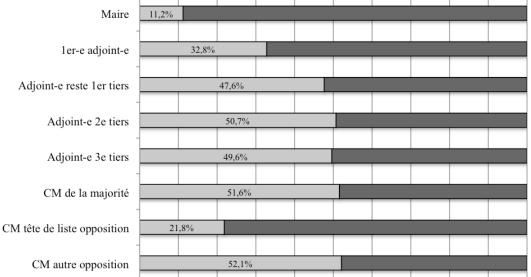
doit remplacer un-e adjoint-e et peut décider ou non de le conserver au rang qu'occupait celui/celle qu'il doit remplacer (L2122-10).

Les nouvelles règles de scrutin s'appliquant à l'élection des conseillers communautaires (pour les communes de 1 000 habitants minimum) s'appuient également fortement sur l'ordonnancement des listes de candidatures aux municipales : les candidats à la représentation intercommunale doivent se trouver dans les trois premiers cinquièmes de la liste municipale et, surtout, le premier quart de la liste intercommunale doit strictement correspondre à la tête de liste municipale (les éventuels « sauts » dans la liste doivent en outre respecter l'obligation de parité et sont donc –obligatoirement doubles). Ces règles privilégient dans tous les cas les têtes de listes municipales, c'est-à-dire le maire et les adjoint-e-s – le scrutin de liste associé au nombre souvent faible de conseillers communautaires par commune laissant peu de place à l'opposition – ; dans le cas des plus petites communes, et de toute façon lorsque la commune ne dispose que d'un seul siège, c'est obligatoirement le maire qui siègera au conseil communautaire.

Cette injonction – de nature réglementaire et volontaire de la part de l'État – à hiérarchiser les adjoint-e-s aux maires ne correspond en rien à une différenciation des rétributions matérielles : les indemnités de fonction prévues sont les mêmes quels que soient les attributions et le rang. Il s'agit donc essentiellement d'une hiérarchisation symbolique, un degré de proximité au maire qui est d'autant plus « rémunératrice » que le maire concentre la plus grande partie du pouvoir au sein de l'exécutif et au sein de l'ensemble de l'institution locale.



Graphique 1²⁴: Taux de féminisation des différents postes au sein du conseil municipal



²⁴ Les Graphiques 1 et 2 ainsi que le Tableau 2 sont tirés d'une publication acceptée (Koebel, 2016) et porte sur un échantillon représentatif de 321 villes de plus de 10 000 habitants (les caractéristiques des élu-e-s sont issues du RNE 2010).

Tableau 2 : Sélectivité sociale selon le rang et la position au sein du conseil municipal et la population active occupée, pour deux groupes socioprofessionnels opposés

Catégorie	Cadres et professions intellectuelles	Ouvriers et employés
Fonction/statut au sein du conseil	supérieures	
Maires	75,3%	6,3%
1 ^{er-e-s} adjoint-e-s	61,7%	11,0%
Adjoint-e-s / reste 1er tiers	53,7%	17,3%
Adjoint-e-s / 2e tiers	50,3%	18,7%
Adjoint-e-s / 3e tiers	45,4%	23,1%
Autres CM de la majorité	38,0%	31,1%
CM têtes de liste opposition	63,0%	9,7%
CM autres opposition	50,0%	18,8%
Total	1783	642
Population active occupée 2010	15,3%	52,8%

Lorsque l'on analyse les caractéristiques sociales et politiques des personnes qui occupent ces postes, on s'aperçoit que l'accès aux rangs élevés est de plus en plus sélectif dès lors que l'on se rapproche du poste le plus élevé : pendant que l'âge augmente régulièrement (graphique non reproduit ici), le taux de féminisation chute vertigineusement (cf. Graphique 1), et ce malgré l'application de la loi sur la parité – puisque l'élection des adjoint-e-s se fait depuis 2008 à partir d'un scrutin de liste – ; dans le même temps, le taux d'adjoint-e-s faisant partie des CPIS augmente en proportion inverse des employés et ouvriers (cf. Tableau 2) ; le taux d'élu-e-s qui appartiennent ou déclarent appartenir à une formation politique particulière augmente quant à lui sensiblement avec le rang de l'adjoint-e (cf. Graphique 2). Toutes ces caractéristiques sont celles que l'on peut repérer quand augmente le capital politique d'un individu, comme également le niveau de diplôme (une donnée non disponible dans cette étude) (Bourdieu, 1981).

Graphique 2 : Taux d'élus « encartés » (sur déclaration de candidature) selon le rang et le statut au sein du conseil municipal



Des résultats analogues pourraient être trouvés concernant les présidents et vice-présidents de toutes les autres collectivités (ce travail reste encore à accomplir). Concernant les conseils communautaires, le résultat ne fait aucun doute puisque les règles de constitution des listes déjà évoquées ci-dessus font que, mécaniquement, c'est le haut de la liste qui est privilégié, ce que l'on peut traduire sans hésiter par le « haut du panier » compte tenu de la sélection sociale et politique croissante plus on s'en rapproche (comme démontré plus haut chiffres à l'appui). Concernant les conseillers départementaux et régionaux, compte tenu de l'atttractivité des postes en question (Koebel, 2006, 28-34), des logiques similaires sont fortement probables (mais restent là aussi à démontrer par des études statitisques).

3.5. Une hiérarchie de taille

Un autre type de hiérarchie imposé par l'État que l'on ne peut manquer d'évoquer correspond à la différenciation selon la taille des communes, et, secondairement, selon leur importance politicoadministrative. Dans ce cas précis, des avantages matériels de divers ordres et certaines prérogatives spéciales accompagnent – et matérialisent – les aspects plus symboliques (de prestige notamment). Plus la taille de la commune augmente, plus l'État semble considérer que la tâche qui incombe aux élus est plus difficile et mérite une compensation financière plus importante, Ainsi, les indemnités de fonction prévues pour les maires des plus grandes villes sont 8,5 fois plus élevées que ceux des plus petites communes, celles des adjoints le sont 11 fois plus ; seuls les conseillers municipaux « ordinaires » des villes de plus de 100 000 habitants peuvent bénéficier d'indemnités de fonction sans que celles-ci ne viennent grever celles prévues pour le maire et les adjoints (le conseil municipal peut décider dans toute commune de distribue différemment les indemnités, mais toute redistribution doit tenir compte du maximum prévu par les règles imposées par l'État. Les communes ayant un statut particulier (notamment les chefs lieux) bénéficient d'indemnités supplémentaires et d'autres avantages liés à ce qui peut être compris comme un supplément de travail et/ou de compétences. Les indemnités de tous les autres conseillers (communautaires, départementaux et régionaux) suivent la même logique, et leur taille fait varier le montant des indemnités maximales. Ainsi la base de calcul – et donc de raisonnement – correspond au nombre d'habitants dont un élu a la charge.

On peut cependant se demander s'il en supporte vraiment les conséquences : en effet, plus la taille de la commune augmente, plus le budget de celle-ci devient important et le maire peut s'entourer alors d'une administration et de collaborateurs d'autant plus nombreux qui pourront prendre en charge ce supplément de travail. Dans les plus petites communes, le personnel municipal est réduit à quelques personnes – certains villages se partagent un-e seul-e secrétaire de mairie. Le personnel communal n'est d'ailleurs pas proportionnel à la taille des communes : les plus petites communes (moins de 5 000 habitants) disposent proportionnellement de deux à trois fois moins de fonctionnaires territoriaux que les autres. Seules les plus grandes villes semblent être, de prime abord, un peu moins dotées : mais en fait, elles bénéficient, pour la plupart, des services de la communauté urbaine (que l'exécutif de la ville centre dirige généralement).

Ainsi, on peut affirmer que les avantages symboliques de prestige liés au nombre d'habitants représentés se redoublent d'avantages matériels conséquents, auxquels s'ajoutent un certain nombre de prérogatives qui varient eux aussi en fonction de la taille de la collectivité : le fait de disposer d'un budget plus important, d'un personnel municipal plus nombreux et plus spécialisé (chez les

fonctionnaires aussi le prestige est plus important lorsque l'on travaille pour une commune de plus grande taille), de pouvoir augmenter le nombre de membres du cabinet, d'obtenir la possibilité d'être représenté à diverses tables de négociation ou de concertation (dans les programmes ministériels animés par les préfets par exemple)...

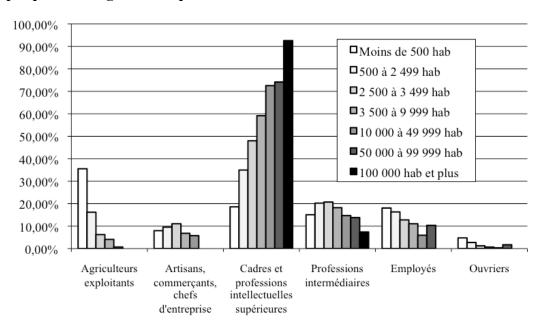
Cette hiérarchie liée à la taille des collectivités – en dehors des aspects matériels évoqués ci-dessus – est perceptible et peut être attestée de deux manières différentes.

La première correspond aux représentations que s'en font les élus concernés et qui provoque une tendance à n'accepter de se comparer qu'à taille de commune comparable, et ainsi, pour les grandes villes, de dénigrer plus ou moins ouvertement les plus petites, et, pour les plus petites, soit de se sentir « hors course » en justifiant leur impossibilité de rivaliser par la faiblesse de leurs moyens financiers et humains, soit, pour une petite ville noyée dans la banlieue d'une très grande, de prendre une revanche sur le monstre voisin réussissant à jouer une carte particulière (un événement sportif ou culturel devenu incontournable, une innovation fortement médiatisée que n'a pas su inventer la voisine...).

Je m'étais rendu compte très tôt, au cours de ma thèse, de cet effet de taille, à propos de la rivalité entre communes ayant mise en place un conseil municipal d'enfants ou de jeunes. Prétendument nés à Schiltigheim dans la banlieue de Strasbourg en 1979, les conseils municipaux d'enfants et de jeunes s'étaient fortement développés : dix ans plus tard, l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (Anacej) dénombrait environ 200 structures de ce type et en fédérait une bonne partie. Cela n'a pas empêché les élus strasbourgeois au début des années 1990 d'hésiter longuement (plusieurs années) avant de concrétiser leur conseil de jeunes qui était une promesse de campagne : « on n'avait pas de modèle ! ». L'adjoint chargé de mettre en place ce conseil, bien qu'il fut en rapport direct avec l'Anacej qui fournissait toute l'information nécessaire et organisait déjà des formations dans ce domaine, bien que la ville de Schiltigheim (qui pourtant comptait près de 30 000 habitants et rivalisait avec Haguenau pour être classée « 2^e ville du Bas-Rhin ») était aux portes de Strasbourg (elle est limitrophe), il n'était pas question pour une ville comme Strasbourg de se laisser prodiguer des conseils par sa banlieue. Cette comparabilité en fonction de la taille fonctionne dans de nombreux domaines, comme si n'existaient dans l'univers des représentations des élus que les communes comparables par la taille avec leurs élus correspondants (ce qui explique en partie aussi que de nombreuses associations de communes aient pris également la taille comme critère de rassemblement). Dans le domaine des conseils de jeunes, cela a provoqué un aspect particulièrement cocasse et révélateur : le souci de distinction – nécessaire pour exister dans l'espace local (qui sera approfondi au chapitre 5) – a conduit de nombreuses communes a choisir des modes de constitution de leur conseil de jeunes afin de ne pas « copier » les autres (surtout

lorsque l'on n'est pas du même bord politique) ; mais comme leurs univers de représentations était limité, la comparaison des caractéristiques des conseils de jeunes — les « modèles » de conseils de jeunes — m'a permis de constater que des oppositions, pourtant flagrantes à taille identique, s'amenuisaient voire disparaissaient complètement lorsqu'étaient comparées des communes de tailles fort différentes.

La seconde manière d'attester cette hiérarchie liée à la taille des communes correspond à l'analyse – une fois de plus – des caractéristiques sociales et politiques des élus qui parviennent à obtenir les postes de pouvoir correspondants. En vingt ans de recherche, on obtient rarement des résultats statistiques aussi éblouissants, et il a fallu vérifier plusieurs fois les résultats avant d'admettre que l'accroissement de pouvoir que représente l'accroissement de la taille de la collectivité dirigée était une donnée fondamentale pour comprendre les dynamiques de l'espace politique local (cf. Graphique 3).



Graphique 3 : catégorie socioprofessionnelle des maires selon la taille des communes²⁵

Ce type de graphique occulte le fait que le nombre de communes par catégorie de taille est très variable (et que 92% des communes française ont moins de 3 500 habitants) et ne montre ainsi pas que les agriculteurs exploitants restent depuis toujours la catégorie la plus surreprésentée dans les communes françaises (25%) par rapport à ce qu'elle représente numériquement dans la population (2%), même si cette proportion baisse régulièrement depuis 30 ans. Mais cette forte présence est inversement proportionnelle à la taille des communes : elle devient négligeable voire nulle au-delà

²⁵ Le choix a été fait de ne retenir que les 6 premiers postes des 8 catégories de l'INSEE), seules à même de refléter la hiérarchie sociale (notamment pour les quatre dernières).

de 10 000 habitants. Numériquement, ils sont pourtant dépassés par les CPIS (28,5% des maires). mais la structure par taille est exactement inverse de celle des agriculteurs : plus la taille de la commune augmente, plus le taux de CPIS devient important, jusqu'à atteindre 93% dans les plus grandes villes. Une interprétation de ce phénomène consisterait à penser que les cadres supérieurs semblent délaisser plus facilement aux autres catégories sociales les lieux de pouvoir qui leur semblent moins prestigieux, à savoir les villages, et ce, d'autant plus qu'ils sont petits.

100 000 hab et plus 50 000 à 99 999 hab 10 000 à 49 999 hab 3 500 à 9 999 hab 1 000 à 3 499 hab 500 à 999 hab 200 à 499 hab Moins de 200 hab

Graphique 4 : Pourcentage de maires « hommes » selon la taille de la commune²⁶

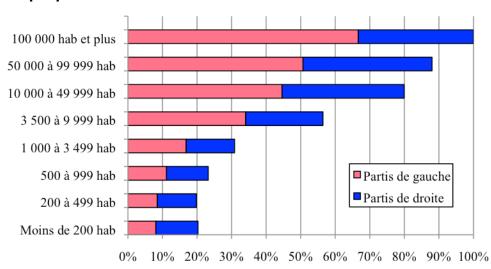
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Le même phénomène – et selon la même logique – peut être constaté à propos de la présence hégémonique des hommes aux postes de maires : moins il y a de pouvoir, plus il y a de femmes (cf. Graphique 4). On note cependant une progression plus lente, et surtout une inversion de la courbe pour les plus grandes villes (cette tendance s'est confirmée aux élections de 2014, mais seulement pour les communes de plus de 100 000 habitants). Le problème est que ce dernier chiffre ne porte que sur quelques dizaines de maires et n'est pas statistiquement significatif. Cependant, une hypothèse peut être néanmoins avancée : les plus grandes communes sont, plus que toutes les autres, tenues par des partis de gauche, qui traditionnellement ont été un peu plus enclins que les autres partis à favoriser l'accès des femmes au pouvoir.

De la même manière encore, la propension à être engagé dans une formation politique précise (le fait d'être « encarté ») s'élève avec la taille de la commune : d'environ 20% pour les plus petites communes (pour la mandature 2008-2014), le chiffre passe à 80% au-dessus de 10 000 habitants pour atteindre 100% au-dessus de 100 000 habitants (cf. Graphique 5). Autant de signes de la force de la sélection sociale et politique liée à la taille des communes voulue - directement ou

²⁶ Source: RNE 2010.

indirectement – par l'État et en tout qui est le signe d'une hiérarchie des postes selon la taille des communes dirigées.



Graphique 5 : Taux d'élus « encartés » selon la taille de la commune²⁷

On peut noter aussi que les élus qui occupent les positions les plus élevées dans la hiérarchie des postes (maires et adjoints des grandes villes, présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux et des communautés urbaines, etc.) sont, pour la quasi totalité d'entre eux, fortement impliqués dans des partis politiques, et cette implication a des conséquences non négligeables sur leur mandat local, du fait que, non seulement ils sont redevables des instances qui les ont soutenus (dont ils ont obtenu l'investiture), mais également parce que les instances locales sont le plus souvent pris dans un appareil pyramidal où le local n'est souvent que le relais de décisions prises au niveau central, ce qui laisse une autonomie toute relative aux instances locales et au personnel politique local.

A l'opposé de la hiérarchie des positions sociales se trouvent les ouvriers. Pour eux, les mandatures se succèdent et se ressemblent : leur représentation est toujours aussi faible, et s'affaiblit à mesure que s'élève la taille de la commune. Ainsi, au-dessus de 2 500 habitants, sur 2474 maires qui exerçaient une profession au moment de leur élection en 2008, seuls 19 étaient ouvriers (0,8%) contre 1486 cadres supérieurs (60,1%). L'analyse n'est pas tout à fait identique en ce qui concerne les employés, puisque leur présence à la tête des municipalités a régulièrement augmenté depuis 1983 (en passant de 6,9 à 16,6% en 2008), mais ils sont surtout présents dans les petites communes, là où le pouvoir semble moins attractif pour les cadres supérieurs.

_

²⁷ Source : RNE 2010.

3.6. Les relations hiérarchiques liées à l'administration territoriale et d'État

L'administration territoriale – incarnée par la fonction publique territoriale principalement, mais complétée par bien d'autres aspects du potentiel humain – a été conçue selon des principes théoriques de soumission des fonctionnaires (ou assimilés) aux élus. Le premier élément permettant de le constater est lié au fait que le chef de l'exécutif – le maire, le président de l'Établissement public de coopération intercommunale, le président du Conseil départemental et le président du Conseil régional – est le supérieur hiérarchique officiel de tous les employés municipaux, intercommunaux, départementaux ou régionaux. Les règles de l'administration ont prévu une double obligation qui les soumet à l'autorité ainsi représentée. Il s'agit tout d'abord de l'obligation d'obéissance hiérarchique (qui s'applique à tous les fonctionnaires) et qui stipule que le fonctionnaire « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public » (Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 28). L'article 26 stipule quant à lui que « les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ». Le droit d'accès aux documents administratifs pour les citoyens n'est cité que comme exception à ce principe général et l'article 27 relatif à l'obligation d'informer le public, tout en respectant l'article 26, rend difficile l'appréciation de la marge de manœuvre que le personnel peut avoir en la matière. Il s'agit ensuite de l'obligation de réserve, qui empêche théoriquement tout fonctionnaire d'exprimer ses opinions politiques dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou d'utiliser les informations auxquelles il a eu accès du fait de sa position professionnelle pour le faire; cette seconde obligation est plus complexe dans son application ou dans l'appréciation d'un éventuel manquement; elle s'applique d'autant plus que le fonctionnaire occupe une position élevée dans la hiérarchie de son administration, mais la complexité est précisément souvent utilisée en faveur de celui qui détient l'ascendant – en l'occurrence le chef de l'exécutif qui emploi le fonctionnaire – telle une menace latente qui provoque chez de nombreux fonctionnaires une pratique d'autocensure (d'autant plus que d'autres intérêts sont en jeu, dont celui, par exemple, de s'élever dans la hiérarchie des postes et des rémunérations ou des primes).

Par ailleurs, l'administration territoriale – comme le reste de la fonction publique – est elle-même hiérarchisée en catégories A, B et C, selon une gradation qui va des fonctions de conception à celles d'exécution. Il est intéressant de ce point de vue de constater que la structure par catégorie est très différente – et même inversée – entre la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique d'État (FPE) : la catégorie hiérarchique la plus élevée dans la FPE est majoritaires (il est vrai,

surtout à cause du poids des enseignants, mais pas seulement), tandis que dans la FPT, elle représente moins de 10% des effectifs (voir Tableau 3).

Tableau 3 : Structure, par catégorie, des fonctions publiques d'État et territoriale en 2013²⁸

Catégorie hiérarchique, en %	FPE	FPT
Catégorie A	52,2%	9,1%
Catégorie B	23,9%	13,6%
Catégorie C	22,5%	76,6%
Indéterminée	1,4%	0,7%
Total	100,0%	100,0%

Cette structure inversée est importante dès lors que l'on analyse les rapports entretenus entre les élus et les fonctionnaires : les élus territoriaux n'ont à faire qu'à une élite professionnelle très restreinte au sein du personnel territorial, l'immense majorité des fonctionnaires restant du personnel d'exécution ; en revanche, les rapports entretenus par les élus avec les fonctionnaires des services de l'État s'en trouvent affectés également, notamment chez les élus les moins élevés dans la hiérarchie sociale et politique, plus facilement mis dans une situation d'infériorité et de dépendance.

Concernant le personnel territorial – et plus particulièrement son élite professionnelle –, il existe une triple hiérarchie qui dépend de la taille de la collectivité au sein de laquelle le fonctionnaire est en poste. Une première hiérarchie est liée au niveau de recrutement : plus la taille de la commune augmente, plus seront recherchés des grades élevés pour une même fonction (d'ailleurs, la proportion de personnels de catégorie A augmente avec l'importance de la collectivité). Une seconde hiérarchie correspond à la rémunération et/ou à l'avancement : les grilles de salaires des emplois fonctionnels (les postes les plus élevés dans la hiérarchie du personnel) dépendent directement de la taille de la collectivité; il existe également un système de notation des fonctionnaires, qui est pris en compte dans l'avancement, mais également sur un éventail de sanctions qui permettent d'intervenir en cas de difficultés (rétention d'information, faute professionnelle, refus d'appliquer les directives d'un supérieur hiérarchique). Une troisième hiérarchie, liée aux deux premières, est, quant à elle, d'ordre symbolique : plus la taille de la collectivité est importante, plus le prestige de la fonction est élevé. On retrouve là une hiérarchie très semblable à celle vue pour les élus et qui a pour conséquence une sélection sociale dans l'accès aux fonctions. Cette homologie a pour conséquence que les « petits élus » – ceux des communes rurales, de petite taille ou de faible importance stratégique - sont confrontés à une élite

_

²⁸ Source INSEE, Siasp.

professionnelle de faible envergure, et que plus la taille de la collectivité augmente – et plus la sélection sociale filtre les candidats et les élus pour ne laisser passer qu'une élite sociale et politique locale –, plus le personnel municipal et en particulier son élite professionnelle fera l'objet lui aussi d'une sélection plus sévère, sera donc plus dipômé et mieux rémunéré (matériellement et/ou symboliquement). Sauf accident, les chefs des exécutifs locaux se retrouveront donc face à des « hauts fonctionnaires locaux » – comme j'ai décidé de les appeler²⁹ – à leur mesure, c'est-à-dire suffisamment compétents pour occuper leur fonction, mais insuffisamment pour dominer complètement le chef de l'exécutif.

Pas étonnant alors que l'un des spécialistes des « rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale » considère qu'ils entretiennent des « relations de type collégial » et non de simple subordination (Le Saout, 2013, 39), une « complicité » qui avait d'ailleurs déjà été pointée par Pierre Grémion quand il qualifiait les rapports entre agents administratifs et élus locaux, face aux représentants de l'État (Grémion, 1976, 220). L'une des raisons en est la relative connivence sociale – et même en partie politique, comme je le verrai plus loin – entre les sommets de ces deux hiérarchies, même si les représentants de l'administration territoriale se sont toujours « cachés » derrière le rôle non politique et gestionnaire de leur fonction, et que la décision revient toujours à l'élu. La répartition des pouvoirs entre eux est beaucoup plus ambiguë, et ce d'autant plus que la prééminence de l'élu est plus du côté du capital symbolique – appuyé par l'appareil législatif qui assoit son ascendant en le consacrant – pendant que le haut-fonctionnaire local s'affirme plus par les compétences qu'il a acquises par sa formation et son expérience et ses capacités à gérer la complexité des affaires locales. Pour peu que le fonctionnaire soit assez stratège pour savoir s'effacer au bon moment, la manipulation des élus peut lui être aisée.

Des adjoints chargés des sports parfois inexistants

Les relations de pouvoir à l'intérieur des collectivités territoriales ne peuvent se résumer à un rapport de domination lié aux positions sociales, au niveau de diplôme, ou encore aux compétences des uns et des autres. Il faut entrer de manière plus approfondie dans les configurations particulières à chaque collectivité pour comprendre comment se sont constitués les systèmes de relations de pouvoir. Et cela se fait au prix d'études de cas et d'analyses qualitatives.

Ainsi, au cours d'une enquête où ont été réalisées six monographies de villes moyennes françaises et allemandes pour y analyser leurs politiques sportives (Koebel, 2013), le hasard de la construction de l'échantillon a montré que, dans deux des trois villes françaises étudiées, l'adjoint chargé des

-

²⁹ En empruntant l'expression à Olivier Roubieu (Roubieu, 1994).

sports était presque totalement inexistant en matière de choix politiques et stratégiques sur les questions dont il avait pourtant la charge. Dans un cas, c'est la conjonction entre un maire dominateur et un directeur des sports à forte légitimité sportive locale (bien supérieure à celle de l'adjoint) qui a provoqué le progressif effacement de l'adjoint chargé des sports et son absence au moment des décisions importantes, à tel point que, lors d'un entretien semi-directif de plus d'une heure trente avec le directeur des sports, ce dernier n'avait pas prononcé une seule fois le nom de son adjoint, ni même mentionné son existence. Dans l'autre cas, c'est un héritage malheureux qui a conduit la directrice des sports à endosser le rôle politique de son adjointe – plus par nécessité que par velléité de pouvoir – devant son incapacité à assumer son rôle : c'est son mari – brusquement disparu – qui cumulait légitimité sportive locale et compétence politique, et ce poste d'adjoint a été confié à son épouse, presque par compensation de la perte qu'elle venait de subir. Interrogée, en début d'entretien, sur la politique sportive de sa ville, elle n'a pas été capable de prononcer une seule phrase cohérente sur ce thème, et avait tenté au préalable mais sans succès d'imposer la présence de la directrice à ses côtés pour répondre aux questions de l'enquêteur, qu'elle assimilait ainsi à un examinateur.

Trois autres aspects de l'ascendant des élus sur les personnels vient du caractère fonctionnel des postes les plus élevés, du fait qu'une proportion non négligeable d'entre eux ne sont pas titulaires de la fonction publique mais contractuels, et de l'existence d'un cabinet de collaborateurs spécifiques. Les emplois fonctionnels ont été créés pour faciliter la mise en œuvre des projets territoriaux par le chef de l'exécutif. Le principe qui gouverne ces emplois est lié au fait que l'exécutif doit pouvoir se séparer de certains fonctionnaires territoriaux – ceux qui occupent les fonctions les plus proches du pouvoir politique - s'ils ne lui conviennent pas. Même si, dans la réalité, il est rare que ces fonctionnaires soient congédiés en cours de mandat (étant fonctionnaires titulaires, ils ne perdent pas leur emploi, mais sont mis en congé avant de trouver un autre poste soit par mutation soit sur un poste lié à leur précédent grade), le fait que cela puisse arriver est une menace suffisante pour convaincre les fonctionnaires en question d'adopter une attitude adaptée. La loi prévoit très précisément ce type d'emplois : il s'agit des directeurs généraux des services (et de leurs éventuels adjoints) de toutes les collectivités territoriales et certains autres établissements publics à partir d'une certaine importance (pour les communes, sont concernées celles qui ont plus de 2 000 habitants, ou plus de 10 000 habitants pour leurs adjoints; les EPCI – en fonction de la taille des communes regroupées – et certaines organisations dépendantes des collectivités sont également concernées), ainsi que les directeurs (généraux) des services techniques (également en fonction de la taille des collectivités ou établissements). Considérés par la loi comme les plus importants et les plus sensibles (c'est-à-dire les plus à même de permettre ou d'entraver la réalisation des projets de la collectivité), ces emplois comportent aussi un ensemble d'avantages financiers (primes et garanties diverses, notamment dans le cas où l'exécutif local met fin à leurs fonctions) et en nature (variables selon l'importance démographique, mais pouvant aller jusqu'à la voiture et au logement de fonction). Les personnes qui occupent ces emplois restent des fonctionnaires en exercice, soumis ainsi à l'obligation de réserve, à la neutralité, etc., mais, concrètement, il n'est pas rare qu'ils soient aussi politiquement proches des élus qui les ont promus à ces postes (ou qui ont accepté qu'ils y restent). Une telle proximité, lorsqu'elle est trop affirmée et connue dans l'espace public, peut évidemment conduire à une remise en question lors de changements de majorité lors des élections. La progressive politisation des principaux cadres administratifs est observée depuis une vingtaine d'année (Roubieu, 1994). Elle est moins marquée chez les directeurs des services techniques, ce qui les relèguent depuis quelques années au second plan (Roubieu, 1994, 46), au profit peut-être des directeurs de la communication, qui eux ne sont pourtant pas sur des emplois fonctionnels, alors que leur rôle devient de plus en plus politique.

L'ascendant des élus – et en particulier du chef de l'exécutif local – sur le personnel provient aussi du fait que tous les postes ne sont pas occupés par des fonctionnaires titulaires. En moyenne en France, 20% des fonctionnaires territoriaux sont non titulaires. Le chef de l'exécutif peut ainsi en partie choisir ses collaborateurs – ou choisir de s'en séparer –, et cela représente un levier de contrôle non négligeable, face à des titulaires virtuellement plus récalcitrants. Certaines grandes villes, lors d'un changement de majorité, ont vu certains de leurs services décimés par un maire qui a mis fin à de nombreux contrats de non titulaires, même après 15 ou 20 ans de service. L'avancement n'est ni automatique ni obligatoire et doit faire l'objet de renégociations régulières. Pour changer d'affectation, le fonctionnaire doit renégocier son nouveau contrat sans aucune garantie de conserver le montant de sa rémunération précédente. Cette situation tend évidemment à dissuader la critique et à favoriser la coopération docile avec les élus en place, voire l'excès de zèle. Enfin, les maires et présidents de collectivités et établissements ont la possibilité de constituer un cabinet composé de personnes choisies de manière discrétionnaire. Ces postes sont liés à leur mandat (les fonctions cessent au plus tard à la fin de celui-ci), mais une décision de l'assemblée délibérante est nécessaire sur le principe et sur l'abondance d'une ligne budgétaire spécifique. Le nombre potentiel d'emplois dépend de la taille de la collectivité (le maire d'une ville de moins de 20 000 habitants ne dispose que d'un poste, et le nombre augmente progressivement avec la taille – et donc l'importance - de la collectivité, jusqu'à 7 membres potentiels pour un conseil départemental et 10 pour un conseil régional, etc.). Ces emplois permettent certes de distribuer aux militants les plus dévoués les dividendes de la victoire électorale (on a même vu des maires promouvoir leur épouse ou un de leurs enfants à ce poste...), mais c'est aussi et surtout le moyen d'avoir à ses côtés des fidèles ou des personnes recrutées spécifiquement pour leur haut niveau de compétence dans tel ou tel domaine, ce qui constitue une arme politique non négligeable offrant à l'exécutif local la possibilité de démultiplier ses capacités d'analyse des situations délicates et des dossiers brûlants. Ces emplois rivalisent avec les plus hauts gradés de la hiérarchie du personnel territorial sur le plan de la rémunération, puisque celle-ci peut être supérieure au fonctionnaire le plus gradé de la collectivité correspondante – et ce, quel que soit le niveau de diplôme ou les compétences de celui ou celle qui occupe le poste –, cette rémunération ne pouvant cependant jamais dépasser 90 % de celle du plus haut gradé en fin de carrière.

En dehors de ces possibilités de choix de collaborateurs, un certain nombre d'autres moyens de contrôle sur le personnel territorial existent et se développent, surtout dans les plus grandes collectivités, comme le recours à des cabinets extérieurs pour réaliser des audits, la restructuration interne des services (qui permet de « se débarrasser » de personnels récalcitrants en les déplaçant dans d'autres services ou à d'autres postes – même si cette pratique est limitée par l'obligation de maintenir le rang acquis par les fonctionnaires quand ils sont titulaires –, ou encore l'abandon de certains services entiers en les externalisant, c'est-à-dire en les confiant à des entreprises privées.

Un dernier aspect à ne pas négliger est celui des relations entretenues par les élus – et, secondairement, par les fonctionnaires territoriaux – avec les représentants de l'État dans l'espace local. Le niveau de compétences des interlocuteurs est pour beaucoup dans les rapports de domination entre les élus, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires d'État travaillant dans les services extérieurs. Ces rapports se font toujours au détriment des petites communes dont les représentants – élus ou fonctionnaires – doivent maîtriser de nombreux domaines de compétence, ce qui se fait au détriment d'une spécialisation, pourtant essentielle si l'on veut tirer son épingle du jeu : les règles les plus strictes peuvent devenir très souples quand un maire – ou un directeur de service ou de cabinet – peut faire jouer ses réseaux. L'État ne s'y est pas trompé puisqu'il a prévu, dans les règles de la fonction publique, de déplacer régulièrement sur le plan géographique les préfets, les sous-préfets, les directeurs de services de l'État ou encore les juges des chambres régionales des comptes, afin d'éviter des collusions avec les élites politiques locales – même si certains fonctionnaires y dérogent allègrement.

Des rapports analogues existent d'ailleurs entre les employés communaux et ceux travaillant pour le conseil départemental ou régional. C'est notamment le cas dans le domaine de l'urbanisme : certains conseils départementaux ont créé des bureaux d'études spécialisés pour gérer nombre de projets de construction de bâtiments ou d'aménagement de nouveaux quartiers d'habitation à destination des petites communes qui n'ont pas les compétences pour s'en occuper eux-mêmes. Ces

dernières sont alors à la merci de niveaux territoriaux plus élevés, contrairement aux villes plus importantes qui ont les moyens d'avoir leur propre bureau d'études.

* * * * *

Tout au long de ce chapitre, il aura souvent été question des caractéristiques sociales des élus, prises comme indices permettant de confirmer un positionnement des acteurs politiques ou administratifs sur une échelle hiérarchique de positions de pouvoir.

Cette référence aux caractéristiques sociographiques et politiques montre que les hiérarchies internes aux collectivités territoriales – et, de manière plus générale, à l'espace politique local – sont ainsi traversées par les hiérarchies sociales qui affectent l'espace social global. On peut remarquer en effet une forte concordance entre ce qui donne du pouvoir dans ces deux espaces, ce qui n'est guère étonnant, puisque le champ du pouvoir politique est l'un des importants lieux de pouvoir dans l'ensemble de la société – même s'il n'est pas le seul.

Cette analyse montre également que s'entremêlent dans cet espace des hiérarchies structurelles – selon la taille des collectivités, selon leur importance politico-administrative, selon la fonction occupée au sein d'une assemblée ou au sein du personnel d'une collectivité, selon le rang occupé dans l'administration territoriale, etc. – et des hiérarchies propres aux acteurs qui occupent les différents postes de cet édifice – comme le fait de disposer de différentes sortes de capitaux du fait de ses origines familiales, de sa trajectoire scolaire, universitaire, professionnelle, associative, syndicale, politique, qui confèrent des compétences diverses et des statuts symboliques dont les acteurs peuvent se servir pour non seulement conquérir ces positions mais également les occuper de diverses manières : « Ici comme ailleurs, c'est l'habitus qui vient combler les vides de la règle et (...) les agents peuvent s'emparer, pour le meilleur ou pour le pire, des marges de liberté laissées à leur action, et transformer la position de supériorité – même tout à fait infime et provisoire, comme celle du guichetier – que leur donne leur fonction, pour exprimer les pulsions socialement constituées de leur habitus » (Bourdieu, 1990, 88).

Cet inégal accès aux positions de pouvoir local peut être regretté, dénoncé, accepté, ignoré... mais il prend un relief particulier lorsqu'il est resitué dans le contexte idéologique de notre démocratie et de notre République. En effet, les fondements même de ces dernières reposent sur le principe du gouvernement par le peuple que, certes, notre constitution a assorti d'un principe de représentation par délégation, mais qui a précisé les limites de cette représentation dans l'article 3 de la

Constitution de la République française : « 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 ». La question qui se pose dès lors et de savoir si on ne peut pas considérer que l'attribution effective de l'essentiel des postes de pouvoir local (et national) à une seule catégorie sociale fait sortir notre système démocratique du cadre de cette constitution. Cet aspect de la problématique générale de cette sociologie de l'espace politique local est fondamentale dans les rapports entretenus entre les élus et les citoyens qui seront explorés dans le chapitre suivant.

Chapitre 4

Rapport aux citoyens et pratiques démocratiques

Le fait que les élus locaux – du moins ceux, parmi les élus, qui disposent, au sein de l'institution dans laquelle ils ont été élus, de l'une des places prééminentes (c'est-à-dire au moins une place dans l'exécutif) – soient le plus souvent choisis, dans leur environnement spécifique (c'est-à-dire essentiellement selon la taille de l'entité représentée), parmi une élite sociale et politique locale a-t-il des conséquences sur les rapports qu'ils entretiennent avec les citoyens et sur leur manière de gouverner, c'est-à-dire sur la manière dont ils animent localement la démocratie ?

Seront analysées dans ce chapitre tout d'abord plus précisément les raisons sociologiques qui expliquent la sélection sociale dans l'accès aux fonctions d'élu local – notamment à travers les compétences, réelles ou supposées, dont doit disposer un candidat et un élu –, mais aussi les effets d'une appartenance sociale sur les représentations du local et de son devenir.

Seront abordées également les stratégies mises en œuvre par les édiles locaux pour tenter de combler le fossé qui les sépare de la plupart des citoyens, notamment à travers la mise en place de nouveaux dispositifs de participation citoyenne (souvent rassemblés sous l'appellation « démocratie participative ») et pour tenter de regagner leur confiance mise à mal par la (sur)médiatisation des « affaires » impliquant des élus.

Seront questionnées ensuite les conséquences de la mise en place de tous ces dispositifs en termes de démocratie, de représentation de diverses minorités, notamment quand ils sont comparés avec les méthodes plus traditionnelles de gestion *via* des organisations intermédiaires comme les associations, et comment ces nouveaux dispositifs ont tendance à supplanter les autres formes publiques d'interpellation des élus, sans pour autant remettre en cause les voies classiques d'influence, moins visibles et généralement réservées au reste de l'élite sociale et politique locale.

Pour finir, quelques réflexions seront développées sur des possibilités nouvelles ou déjà existantes mais peu utilisées de prise en compte ou d'affirmation des intérêts de catégories de la population dont les caractéristiques les font peu ou pas exister dans l'espace politique local.

4.1. Les ressorts sociologiques du tri électif

Les freins et les filtres sociaux qui interviennent dans le processus électif ont été constatés – et, en partie, expliqués – tout au long du chapitre 3. En faisant se rencontrer l'analyse des compétences nécessaires aux différents stades qui conduisent à l'élection ou à la réélection d'un candidat, et l'analyse statistique du profil social et politique des élus, on peut en déduire ce filtrage, ce tri social parmi les citoyens, alors que l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la démocratie représentative est la possibilité de chaque citoyen de se porter candidat pour représenter les autres. Le principe de l'égalité des citoyens ne s'applique pas au résultat des élections mais à la possibilité de se présenter. La loi sur la parité déroge en quelque sorte à ce principe, puisque, même si on ne garantit pas à un candidat d'un sexe particulier d'être élu, les règles de certains scrutins garantissent à chaque sexe d'obtenir un certain nombre de postes, proche de la moitié. C'est le cas du tout nouveau scrutin binominal mixte pour les élections départementales : les élus sont forcément élus par deux, un de chaque sexe (l'aspect binominal n'a pas été imposé pour la présidence des conseils départementaux, ce qui a abouti à ce que seulement 8 présidences sur 98 ont été remportées par des femmes). Mais, contrairement à ce que l'on croit généralement, ce n'est pas le cas de tous les autres scrutins de liste (comme les élections municipales, communautaires ou régionales) : en effet, la loi sur la parité impose – pour les communes de plus de 1 000 habitants – l'alternance sur les listes de candidats – ce qui n'empêche aucune liste de commencer par un homme, comme le font l'immense majorité d'entre elles – et n'agit pas sur les postes obtenus à l'intérieur des conseils : comme les listes d'opposition ne remportent souvent que très peu de sièges (notamment du fait de la prime au vainqueur), c'est souvent un, deux ou trois sièges, c'est-à-dire plus souvent des hommes parce que les têtes de listes sont plus souvent des hommes.

Ce que les luttes féministes ont réussi à obtenir pour ce qui concerne la variable sexe, personne n'a réussi à le faire pour l'âge (les seules règles concernant l'âge sont édictées en cas d'égalité parfaite, et c'est toujours le plus âgé qui l'emporte, et, suite aux élections municipales de 2014, le taux des moins de 40 ans chez les maires ne dépasse toujours pas 4,2% – ce qui représente toute de même 0,3% de mieux qu'aux dernières élections...), ni pour les minorités visibles, ni pour les catégories sociales. Pourtant, le problème est relativement approchant : certaines catégories de la population sont sur— ou sous-représentées parmi les élus.

Cela pose le problème récurrent de la représentativité des élus. Il s'agit en fait d'un double problème. Le premier est lié à l'ambiguïté de l'expression « démocratie représentative » : cette expression ne signifie pas que les élus doivent être représentatifs de la population, mais qu'ils sont censés la représenter. Le second problème est de savoir si le fait d'avoir une assemblée

représentative de la population peut garantir que celle-ci défendra l'intérêt des catégories ainsi représentées.

Une première réponse est très simple et directement liée aux résultats du précédent chapitre : même si l'assemblée d'une institution particulière était « représentative » de la population selon divers critères, on sait que le pouvoir en son sein est inégalement réparti, parce que les postes sont hiérarchisés et que ceux qui y détiennent l'essentiel du pouvoir sont si peu nombreux qu'il serait illusoire de vouloir y imposer là aussi une quelconque représentativité. C'est donc aussi un problème de démocratie interne : dans la pratique, les conseillers « ordinaires » ont trop peu de pouvoir pour que ce qu'ils représentent en terme de diversité ait un quelconque poids.

Une seconde réponse est d'abord une interrogation : le fait d'appartenir à une catégorie particulière a-t-il des effets sur la capacité à représenter les intérêts d'autres catégories que la sienne, ou à représenter toutes les catégories à la fois, et même à représenter sa propre catégorie ? Est-ce parce qu'on a 25 ans que l'on comprend mieux les intérêts des « jeunes », surtout quand on sait que la catégorie « jeunes » est elle-même un construit social, que « la jeunesse n'est qu'un mot » (Bourdieu, 1984b) et qu'elle recouvre elle-même des catégories et des réalités sociales bien différentes ? Le même raisonnement peut être appliqué aux hommes et aux femmes, et aux différentes catégories sociales. La question est de savoir comment s'opère la capacité à porter la voix de diverses catégories pour les transformer en projets politiques, dans l'éventualité de construire un utopique « intérêt général ». Rares sont les élus qui se posent ce genre de questions, du moins en ces termes.

La prise en compte de l'ensemble des catégories d'intérêts présents sur un territoire est une opération d'une grande complexité, parce que ces intérêts sont souvent contradictoires (Gaxie, 2015, 18). Mais n'est-il pas du devoir d'un élu qui prétend être à l'écoute de tous ses citoyens et de servir l'intérêt général de permettre la mise en évidence de cette diversité d'intérêts et de leurs logiques? Il ne suffit pas d'affirmer que tout un chacun peut faire de la politique ou se présenter aux élections pour se dédouaner de la responsabilité d'œuvrer aussi pour ceux dont les conditions d'existence, le parcours scolaire et la trajectoire n'autorisent pas – et qui ne s'autorisent pas – à défendre leurs intérêts sur la place publique.

Or les caractéristiques sociales des élus les plus influents ne les prédisposent pas à entendre ces différentes catégories d'intérêts. Pire : ils sont plutôt prédisposés à entendre les intérêts de ceux qui sont socialement les plus proches d'eux, à tel point que certains chercheurs ont considéré qu'analyser les politiques publiques revient en fait à étudier les mécanismes de domination politique : « la capacité, pour un groupe social donné, de faire accepter à l'ensemble des participants ses propres valeurs en dépit du fait qu'ils en sont les premiers bénéficiaires et qu'elles jouent principalement à leur avantage » (Arnaud, Le Bart & Pasquier, 2005). À la limite, c'est en servant

leurs propres intérêts que les hommes politiques servent le mieux ceux de leurs mandants, ceux qu'ils représentent réellement (Bourdieu, 1984a, p. 53-54). La théorie de l'habitus et du champ a montré dans de nombreux champs sociaux que les représentations et les pratiques des acteurs sont influencées par leurs positions et leurs trajectoires. C'est le cas dans le champ politique, même s'il faut prendre en compte également une donnée supplémentaire concernant les représentations : parmi les acteurs politiques, ceux qui sont impliqués dans des appareils partisans sont en plus soumis à une loi immanente qui impose que l'on doive s'opposer à son opposant politique, surtout quand il s'agit de prises de position publiques. Mais il est fréquent que les représentations d'un acteur semblent « naturellement » opposées à son opposant du fait que ce qui l'a conduit à faire partie d'une formation politique particulière – et donc à un univers de représentations politiques particulières – soit lié à ses conditions particulières d'existence et sa trajectoire, opposées à celles de son opposant. C'est une autre manière de dire que si les espaces de prises de positions politiques s'opposent, c'est parce que les positions et les trajectoires sociales dominantes dans les diverses formations partisanes s'opposent également entre elles (Bourdieu, 1981). Ce rapport entre position sociale et représentations sociales s'applique à tous les domaines de représentations, y compris politiques, y compris dans la manière de concevoir une politique locale ou un avenir pour son village ou pour sa ville (en dehors de tout engagement partisan), dans le choix de défendre un projet plutôt qu'un autre³⁰, d'autoriser un passe-droit à certains et pas à d'autres, etc.

J'ai pu constater à plusieurs reprises lors de débats ou d'entretiens avec des élus que ces derniers ne sont pas prêts à admettre que ce qu'ils pensent est lié à ce qu'ils sont ou qu'ils ont été. De plus, les conditions d'exercice d'un mandat électif, surtout lorsqu'on occupe une position élevée dans la hiérarchie d'une collectivité, rendent difficile la prise de distance nécessaire pour essayer de comprendre cet ancrage social des idées. Or cette prise de conscience est nécessaire si l'on essaie de comprendre d'autres catégories d'intérêts que la sienne. La mise en évidence de ces catégories demande un travail de construction méthodique, en particulier celles qui ne sont pas construites par des organisations spécifiques comme les syndicats, les associations, et les autres organismes professionnels, sociaux ou politiques qui parlent au nom d'une partie de la population.

_

³⁰ Au cours de l'analyse des résultats de l'enquête principale de ma thèse (75 entretiens semi-directifs auprès d'acteurs politiques locaux alsaciens à propos des conseils de jeunes), j'avais tenté de réaliser une analyse factorielle des correspondances entre caractéristiques politiques et conception des conseils de jeunes ; celle-ci opposait clairement les différentes formations politiques, mais, en superposant les scores des individus sur cette analyse, un résultat m'était apparu aberrant ou au moins atypique, puisqu'un maire P.S. se retrouvait au beau milieu des maires R.P.R. (Koebel, 1997, Tome3, 333). Dix ans plus tard, j'apprenais que ce maire fondait le parti de la « Gauche Moderne » au sein de la majorité présidentielle de Nicolas Sarkozy.

Devant l'incapacité de certaines catégories de population de comprendre et/ou de défendre leurs intérêts publiquement, la question qui se pose est de savoir s'il faut les y aider, s'il faut prendre leur place, s'il faut faire parler les « sans voix³¹ » ?

Ces questions renvoient aussi au niveau d'analyse dans la construction de ces catégories d'intérêts, avec tous les risques de nivellement par le bas, la mise en exergue d'intérêts à court terme, et la mise en place de politiques spectacle qui visent à satisfaire des besoins immédiats, factices, médiatiquement exagérés.

Pour garantir là aussi une certaine indépendance dans une construction aussi complexe, le recours aux sciences sociales paraît inévitable. Écouter une population qui ne parle pas ni ne s'organise ne peut être réalisé par un simple sondage. Cela correspond à un véritable travail de construction sociologique, nécessitant une réflexion approfondie sur la méthode de recueil des données. Peut-on par exemple se contenter de recueillir des témoignages individuels et de les agréger – ce qui correspond d'ailleurs au principe de toute élection par l'isoloir –? Une fois le travail réalisé, que devient celui qui l'a réalisé : le représentant, le porte-parole de ceux qu'il a analysés ? Ne risque-t-on pas alors de retomber dans le même piège de la délégation, qui consiste à déposséder de leur parole propre ceux que l'on a précisément voulu renforcer (Bourdieu, 2000, 89-91) ? Et de les voir même se révolter contre cette usurpation d'identité ?

S'il est important de recourir à une construction sociologique des catégories d'intérêts de ceux qui, pour toutes sortes de raisons, culturelles, sociales, politiques, n'ont pas les moyens de constituer des groupes de pression pour défendre ces intérêts, il est tout aussi important de pouvoir les défendre, les imposer aux élus – puisqu'ils ne le font pas eux-mêmes et refusent d'admettre la relativité sociale de leurs propres enjeux et intérêts – afin qu'ils puissent les prendre en compte dans leurs choix politiques et aient enfin les moyens de mettre en œuvre cette « proximité des citoyens » qu'ils disent tant rechercher. Pour parvenir à l'oreille d'un élu et à l'influencer, une revendication doit prendre une forme acceptable, politiquement correcte : ceux qui maîtrisent eux-mêmes les rouages de la politique et de la communication et/ou qui ont des caractéristiques proches des élus dont ils veulent se faire entendre, ont toujours plus de chances de se faire entendre que les autres.

La reconnaissance par les élus locaux de la nécessité d'un regard sociologique critique sur soimême et d'un recours à des outils fiables de récolte de données qui aillent bien au-delà du sondage d'opinion est loin d'être acquise aujourd'hui. Une étude réalisée sur cette question à partir d'un échantillon d'élus locaux conduit à penser que la plupart des élus ne sont pas prêts à accorder de l'intérêt aux sciences sociales pour conseiller la – ou le – politique. Les résultats des études sociologiques sont parfois considérées comme une intrusion dans leur domaine réservé – la

³¹ C'est avec cette expression que le maire d'une ville moyenne avait formulé sa commande d'un rapport sur le fonctionnement de ses conseils de quartiers.

politique –, domaine dans lequel ils ont leur propre expertise et dans lequel ils tiennent à rester maîtres à bord. Paradoxalement, ils font confiance et recourent plus volontiers à des cabinets d'expertise ou à des instituts de sondage d'opinion, qui représentent pour eux une fiabilité plus grande par leur technicité, qu'ils confondent souvent avec une garantie scientifique, notamment quand ils n'ont pas eux-mêmes un niveau d'étude très élevé (Koebel, 2008, 96).

Cette analyse pourrait paradoxalement conduire à l'idée que, pour être à la tête d'une collectivité, il faudrait disposer d'une compétence supplémentaire — en plus de toutes les autres nécessaires d'abord pour se faire élire et ensuite pour la gérer au quotidien et pour impulser des dynamiques à plus long terme (et que je vais réexaminer dans le paragraphe suivant) —, particulièrement pointue et rarement présente chez les chercheurs en sciences sociales eux-mêmes : la combinaison entre une capacité de socioanalyse destinée à être conscient du fait que ses propres manières de penser sont dépendantes de sa position et de sa trajectoire sociales, et une capacité à agréger des catégories d'intérêt multiples « pour définir des fins conformes à l'intérêt vrai du plus grand nombre » (Bourdieu, 1996). L'arsenal de compétences nécessaire pour parvenir à une position de pouvoir dans notre système démocratique rend caduque le principe d'égal accès de tous les citoyens à la représentation. L'étendue de ces compétences est peut-être cependant exagéré dans les représentations des citoyens ordinaires — ce qui va dans l'intérêt des représentants en place —, et ce d'autant plus que l'on descend dans la hiérarchie des diplômes, ce qui provoque un phénomène d'auto exclusion du champ politique des membres des classes populaires (Gaxie, 1998).

4.2. Des compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat électif

Les tâches qui incombent aux élus – et plus particulièrement aux membres des exécutifs locaux – se sont complexifiées avec la décentralisation et l'attribution aux diverses collectivités de fonctions jusqu'alors dévolues à l'État. Certes les moyens financiers et humains des collectivités se sont développés également, mais il importe que les élus des exécutifs sachent maîtriser les nombreux domaines de compétence de leur collectivité – de l'économique au social, de l'urbanisme à la gestion des ressources humaines, sans oublier les aspects juridiques dans chacun d'entre eux – s'ils veulent jouer leur rôle d'élu, c'est-à-dire mener une politique, contribuer à mobiliser les ressources nécessaires pour cela en respectant toutes les normes en vigueur, tout en ménageant les velléités d'une partie de sa population - celle qui a les moyens de les exprimer et de les revendiquer. L'élargissement des compétences des collectivités s'est accompagné d'une augmentation du pouvoir de leurs exécutifs et donc de l'attractivité des postes correspondants : ces postes sont de plus en plus demandés et les candidats de plus en plus nombreux. Si le nombre de maires agriculteurs a si vertigineusement chuté au cours des quarante dernières années - leur nombre a été divisé par deux entre 1977 et 2014 -, ce n'est pas seulement parce que cette catégorie socioprofessionnelle est en baisse, mais parce que, même dans le milieu rural où ils étaient les plus nombreux, la concurrence pour devenir maire est de plus en plus rude. Dans les communes de quelques milliers d'habitants, il était devenu de plus en plus rare de voir se présenter une liste unique aux élections³². La concurrence est certes encore beaucoup plus forte lorsque la taille de la commune augmente. Une augmentation de la concurrence et du nombre de candidats dans le domaine électoral provoque généralement une sélection sociale plus forte, parce que cela profite généralement aux candidats se situant dans une position sociale plus élevée. En effet, mener campagne suppose de disposer de ressources spécifiques, qui – comme celles évoquées pour la gestion ultérieure de la collectivité - sont fortement liées à la profession exercée par le candidat potentiel, par son niveau d'études, par son âge et son sexe (malgré les récentes évolutions, les hommes se sentent toujours plus autorisés à parler de politique et à en faire que les femmes). Une partie des ressources peut provenir d'un parti politique (capacité de mobilisation grâce aux militants, financement, etc.); là aussi, un filtrage social existe quand il s'agit d'occuper les positions les plus pourvoyeuses en avantages et en ressources (Gaxie, 1983). Mais, même du côté des financements, les partis ont, auprès des banques, un « crédit » d'autant plus grand que le parti

_

³² Les élections municipales de 2014 constituent de ce point de vue une exception puisque de nombreuses communes entre 1 000 et 3 500 habitants ont vu leur scrutin modifié en plus de l'obligation, pour chaque candidat, de déclarer sa candidature – et une seule – en préfecture, ce qui a provoqué une carence en candidats et a favorisé une augmentation de listes uniques dans ces communes.

est (re)connu, qu'il fait généralement de bons résultats et qu'il a donc des chances de remporter l'élection locale : le candidat de ce parti pourra alors sans problème négocier un prêt bancaire pour financer sa campagne, pendant que le représentant d'un parti pauvre, réputé faire peu de voix, aura toutes les difficultés pour obtenir des financements et donc pour faire parler de lui. Mais l'argent ne suffit pas pour mener campagne : il faut avoir les capacités à maîtriser la communication en période électorale, ce qui signifie aussi savoir utiliser les médias et manipuler les journalistes, dont la proximité sociale est d'autant plus grande que la position professionnelle est élevée (Koebel, 2012a, 61-62).

Ainsi, seuls réussiront à sortir du lot les candidats qui parviendront à cumuler de nombreuses compétences et ressources. Or ceux, parmi les candidats, qui ont déjà une formation ou une expérience professionnelle ayant contribué à développer certaines de ces compétences seront avantagés par rapport aux autres.

Sur la question des compétences des élus, un aspect mérite un approfondissement. Souvent, l'électeur met en rapport une position sociale ou professionnelle – ainsi qu'une position politique – avec un certains nombre de compétences dont disposeraient les acteurs qui occupent ces positions. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle il est rare de voir, au cours d'une campagne électorale, une liste de candidats sans que soit précisée leur profession.

La question est de savoir si ces compétences sont réelles ou supposées. Font-elles l'objet d'évaluations ou ne sont-elles que l'objet de croyances? Y a-t-il forcément concordance des compétences avec les positions occupées? C'est toute la question de la différence entre l'ascendant que confère une position du fait des représentations sociales qui lui sont associées (en clair, il s'agit là du capital symbolique évoqué par Pierre Bourdieu) et l'ascendant lié à l'existence de compétences réelles et supérieures à celles que détient ou que peut exercer celui sur qui cet ascendant est pris. Les hiérarchies – dont il a été beaucoup question au cours du chapitre 3 – sont-elles des colosses aux pieds d'argile? Pierre Bourdieu a souvent insisté sur le fait que, dans le domaine politique, à l'instar de l'astrologie ou même partiellement de la médecine, le pouvoir des représentants n'est en grande partie que le produit de la croyance dans l'existence de ce pouvoir et de la croyance dans l'existence de la compétence à changer le monde, à prédire l'avenir ou à guérir une maladie.

Dans le domaine politique – comme cela a déjà été vu plus haut –, les compétences nécessaires pour être élu et pour ensuite exercer un mandat sont nombreuses (et en augmentation depuis le début des années 1980 avec la poursuite du processus de décentralisation). Mais ce qui caractérise la fonction d'élu – à la différence du fonctionnaire qui a passé des concours et a dû se former pour cela –, c'est que l'examen de passage pour être élu – c'est-à-dire l'élection – est en grande partie déconnecté de

la fonction occupée après l'élection; les compétences nécessaires pour convaincre des électeurs ne sont pas forcément les mêmes que celles nécessaires pour exercer un mandat. Une autre question se pose : celle de la transférabilité des compétences d'un domaine professionnel particulier au domaine politique. Le sens commun voudrait faire penser qu'un avocat qui sait défendre un client va pouvoir défendre un projet parce qu'il sait bien parler, qu'un médecin qui sait soigner des malades va pouvoir résoudre des problèmes municipaux ou assainir une situation difficile, qu'un chef d'entreprise va pouvoir diriger le personnel municipal et gérer la mairie qu'il considère aussi comme une entreprise... Le même raisonnement peut être tenu pour ceux qui occupent des positions à l'autre bout de l'échelle sociale : comment quelqu'un qui occupe des fonctions subalternes ou, pire, qui est au chômage, va-t-il bien pouvoir diriger une collectivité ?

La fonction d'élu, parce qu'elle est soumise à un principe d'égal accès à tous les citoyens quels que soient leur formation, leurs diplômes, leur niveau de compétence, leur sexe ou leur religion, etc., n'est soumise à aucune évaluation des compétences à l'exercice de cette fonction. Et c'est d'ailleurs ce qui provoque en partie la forte sélection sociale dans l'accès aux postes qui fournissent le plus de pouvoir. Il est même fréquent d'entendre des élus en place depuis longtemps tenter de « naturaliser » leur penchant pour la politique et leurs succès dans ce domaine. C'est une manière de nier que toute compétence peut faire l'objet d'apprentissage, et de réintroduire la théorie du don inné : « je suis fait pour la politique ». Il ne faut pas non plus croire que la formation est le seul élément en jeu. Dans de nombreux cas, l'intérêt pour la politique est déjà en germe dès l'enfance et l'influence du milieu familial conditionne déjà la simple possibilité d'envisager de s'engager dans cette voie (Percheron & Rémond, 1991 ; Muxel, 2001). Le sentiment d'incompétence politique fonctionne de la même manière : le plus souvent, certaines catégories sociales s'interdisent de s'engager en politique, portées par les mêmes représentations communes qu'elles n'auraient pas les compétences pour exercer un tel mandat, que la politique ne serait pas faite pour elles.

Daniel Gaxie a montré la forte liaison qui existe entre l'intérêt pour la politique et la durée de scolarisation. La compétence politique s'acquiert « indirectement » par le système scolaire : c'est la progressive acquisition des instruments linguistiques et conceptuels qui autorise l'acquisition de la compétence politique, même si le milieu familial joue également un rôle, stimulant ou étouffant. Le rôle des organisations politiques (partis, syndicats) est également primordial dans l'acquisition de compétences, mais aussi – et c'est parfois plus important encore – dans l'atténuation du sentiment d'incompétence politique. Dans cette perspective, pour développer la compétence politique dans tous les milieux sociaux et pour lutter contre les « inégalités de politisation », Daniel Gaxie prône clairement l'introduction dans les programmes scolaires d'un « enseignement politique » et le développement de formations à la politique : pas seulement de timides et vagues sensibilisations au civisme, mais une véritable présentation des forces politiques, de leurs programmes, de leurs

enjeux, de leurs idéologies (Gaxie, 1998). Cette introduction dans les programmes scolaires paraît constituer effectivement un préalable indispensable à une familiarisation avec la politique, à sa dédramatisation mais aussi au développement de l'intérêt pour la politique. Elle devrait se faire dès le collège. Sensibiliser à la politique passe aussi par une sensibilisation aux sciences économiques et sociales (et bien sûr politiques), qui sont les grandes absentes de la formation scolaire actuelle. Les candidats aux instituts de science politique sont le plus souvent obligés de consacrer une année entière après le Bac pour préparer les concours d'entrée. La seule filière qui contenait dans ses programmes les thématiques adéquates à une plus grande conscience des problèmes économiques, sociaux et politiques de la société (la filière « Economique et Sociale ») a subi depuis la fin des années 1990 les assauts répétés des gouvernements successifs. Après avoir supprimé « Bourdieu » du programme en 2003, le projet de loi d'orientation en 2004 a eu pour conséquence de reléguer les sciences économiques et sociales au rang d'option facultative et a tenté de faire passer cet enseignement de culture générale au rang d'enseignement de gestion et de droit à seule visée professionnelle. La dernière réforme en date, celle qui a quasi généralisé cet enseignement en classe de seconde, n'est qu'une amélioration apparente : elle s'est accompagnée d'une forte réorientation des programmes vers les sciences économiques qui ne sont plus, ou très peu, mises en dialogue avec les autres sciences sociales. En sociologie, qui avait été accusée d'être « compassionnelle », on note un net recul des théories ou concepts relatifs aux classes sociales et à la structure sociale. Sous prétexte de renforcer les assises scientifiques de l'enseignement, on permet moins qu'avant d'aborder de manière critique et systémique des problèmes qui sont indissociablement des problèmes économiques et sociaux.

L'absence de généralisation d'une formation publique spécialisée préparant les citoyens à prendre le pouvoir – en leur donnant les moyens de comprendre les enjeux et de s'en saisir – a pour conséquence l'inégalité sociale d'accès aux postes de pouvoir, en favorisant ceux dont le milieu familial et/ou la trajectoire scolaire et professionnelle ont fourni le goût et les compétences à gouverner. De telles formations existent au sein des formations partisanes (et peuvent dans certains cas bouleverser certains destins individuels), mais non seulement les partis ont des ressources inégales selon leur nombre d'élus – ce qui acentue le déséquilibre entre eux –, mais ils sont très peu présents en milieu rural. On peut se poser la question de savoir s'il ne faudrait pas, par exemple, étendre les posibilités dont disposent déjà les élus locaux – le droit à la formation – à tous ceux qui souhaiteraient un jour exercer ce type de responsabilités.

4.3. Le nouveau *credo* de la « proximité des citoyens »

La « proximité des citoyens » était l'une des promesses récurrentes destinées à légitimer le processus de décentralisation, selon le principe que, en rapprochant géographiquement les décideurs des citoyens, cela allait contribuer à faire accepter les décisions prises. Mais elle est devenue aussi une nécessité pour tous les types d'élus, qui s'en servent comme d'un étendard et d'une nouvelle légitimité (Lefebvre, 2004) : « Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la proximité est fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'effet symbolique est puissant : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité » (Le Bart & Lefebvre, 2005, 13).

La réalité – constatable à travers les caractéristiques sociographiques des décideurs et l'analyse des processus de décision locaux (voir chapitre 3) – montre que cette proximité géographique promise par la décentralisation s'accompagne plutôt d'un éloignement social et politique par rapport à la plus grande partie de la population, parce que l'accroissement des prérogatives des élus directement lié à cette même décentralisation – rend la conquête des postes encore plus sélective. Ce processus s'est également accompagné d'un désengagement progressif de l'État dans son action locale – ou parfois d'un conditionnement d'une aide financière de l'État par l'engagement de la collectivité – qui rend les citoyens et/ou leurs organisations encore plus dépendantes de la bonne volonté de la collectivité à leur égard, au point où l'élite sociale et politique qui tient les rênes locales du pouvoir se voit conférer une sorte de monopole dans l'intervention publique auprès des acteurs locaux : acteurs associatifs, culturels et sportifs, et tous ceux qui mènent des actions dont la rentabilité ne se résume pas à des profits matériels. Cela a plutôt conduit à la constitution d'un nouveau centralisme local qu'au rapprochement tant attendu. Lorsque l'État était encore un acteur local influent, il pouvait compenser l'absence d'investissement d'une collectivité appliquant des critères inavouables – parce que politiques ou idéologiques – pour refuser son soutien. L'une des raisons qui explique que les centres socioculturels et les MJC sont de moins en moins des lieux de contre-pouvoir ou de formation politique (comme ils ont pu l'être à une autre époque), est qu'ils sont de plus en plus dépendants du seul pouvoir local. La politique de l'Etat en matière d'attribution financière – quand cette politique existe encore localement comme dans la politique de la ville – nécessite de plus en plus un financement local comme condition nécessaire au financement de l'État, ce qui a pour effet d'annihiler un possible contre-financement. Cela provoque des effets concrets d'étouffement d'initiatives citoyennes par peur de perdre les financements existants dans un contexte économique difficile – constamment rappelé par les élus et les fonctionnaires territoriaux.

L'espace sportif local « muselé » par sa dépendance aux collectivités

Le statut d'association relevant du droit privé peut sembler garantir aux dirigeants associatifs une grande indépendance par rapport au pouvoir municipal. Mais les associations, notamment sportives, du fait des activités qu'elles proposent et qui sont souvent très spécifiques, ont besoin également de locaux adaptés, de matériel spécifique ou encore de salles spécialisées, de terrains, des vestiaires. Rares sont les associations propriétaires de leurs terrains comme c'est souvent le cas des clubs de golf. Le plus souvent, les infrastructures sont mises à disposition (ou parfois louées) aux clubs sportifs, ce qui est une première limitation de leur autonomie. L'octroi de subventions annuelles ou ponctuelles est une autre manière de rendre les associations sportives dépendantes du pouvoir municipal : selon l'enquête Matisse CNRS 2000³³, plus d'un quart du budget total des associations sportives provient de ce type d'aide locale.

Mais les collectivités exercent d'autres types de contrôle, parfois plus subtils. L'aide peut prendre la forme d'une mise à disposition de personnel municipal, ce qui provoque une tutelle indirecte de la municipalité, beaucoup plus efficace que la simple présence au sein des instances dirigeantes de l'association. Très souvent aussi – mais surtout à partir d'une certaine taille de commune, quand le nombre de sportifs et de clubs le justifie –, la municipalité met en place un office municipal des sports qui a pour objet de coordonner la vie associative locale, parfois même de jouer un rôle intermédiaire – et donc d'avoir un droit de regard – dans la répartition des subventions, ce qui permet également de la contrôler. L'offre de coordination des activités sportives locales – qui s'étend souvent à l'ensemble de l'offre associative – pour, par exemple, proposer un catalogue général d'activités sur l'ensemble du territoire communal, ou encore pour coordonner les manifestations sportives locales, constitue également une manière subtile, en coordonnant, de mieux contrôler l'offre et d'en tirer des profits symboliques : l'offre sportive locale et sa diversité sont souvent mis en avant par le maire telle une carte de visite rendant compte du dynamisme local de sa commune – ce qui revient à mettre en avant son propre dynamisme.

La dépendance financière et matérielle des associations sportives ainsi générée suffit souvent à éviter ou à refréner d'éventuelles critiques de la part de ses membres. La revendication fréquente d'apolitisme du sport de la part des acteurs de ce monde, aussi bien au niveau local que national, est aussi en quelque sorte une stratégie de survie du monde associatif sportif face à des acteurs politiques susceptibles régulièrement de changer d'étiquette au gré des élections locales. Une dernière explication provient de la proximité sociale entre dirigeants du monde sportif et élus

³³ Modélisation Appliquée, Transformations Institutionnelles et Stratégies Socio-Economiques (UMR CNRS 8174).

locaux : non seulement les présidents d'associations sont, comme les élus, très majoritairement issus des catégories intermédiaires et supérieures (Tchernonog, 2007)³⁴, mais les espaces sportifs et politiques locaux se ressemblent beaucoup quant au type de légitimité qui caractérise leurs élus et quant aux compétences nécessaires pour accéder aux postes correspondants (Koebel, 2000).

L'éloignement entre élus et électeurs, entre édiles et citoyens, est plus ressenti en milieu urbain que rural. C'est une des raisons pour lesquelles les tentatives d'invention de nouveaux dispositifs destinés à « combler le fossé », à « réduire la fracture », à redonner du pouvoir aux citoyens, à renouer le dialogue et la confiance, se sont d'abord multipliées proportionnellement plus dans les villes que dans les villages. Une autre raison peut être invoquée : la (sur)médiatisation dans les médias nationaux de plusieurs « affaires » impliquant des élus locaux et parfois les condamnant à des peines de prison et surtout d'inéligibilité ; la médiatisation de la méfiance des citoyens à l'égard du monde politique (à travers divers sondages d'opinion ou simplement de témoignages); et enfin la médiatisation – lors de chaque élection locale – de la baisse continue de la participation électorale, interprétée comme l'incarnation de cette méfiance ou de cette coupure entre élus et citoyens. Les élus – et ce d'autant plus qu'ils sont haut placés dans les hiérarchies du pouvoir local – sont très sensibles à cette médiatisation – qu'ils confondent souvent un peu vite avec la réalité des représentations des citoyens de leur commune qu'ils ont d'autant plus de mal à percevoir que le nombre d'habitants est élevé. Toujours est-il que quelques pionniers, rapidement imités par d'autres élus, ont mis en place, surtout à partir des années 1980 et 1990, des dispositifs présentés comme renouvelant la démocratie locale : conseils d'habitants, conseils de quartiers, conseils de « sages » ou d'anciens, conseils d'enfants ou de jeunes, conseils consultatifs des étrangers, etc. Les exemples ne manquent pas. A tel point que ce type de dispositifs est presque devenu indispensable dans la panoplie électorale d'un maire urbain, et de plus en plus dans le milieu rural aussi désormais. Comme cela a été montré par Jean-Nicolas Birck dans le cas de Nancy : « Alors que rien ne les y invite ni incite formellement, les élus brandissent le label participatif comme la démonstration éclatante de la modernité de leur gestion, entièrement acquise à de nouveaux principes de gouvernement prenant en compte la transparence, la délibération, la proximité ou encore la responsabilité durable » (Birck, 2010, 76).

³⁴ Selon la dernière étude quantitative importante réalisée sur le monde associatif (Tchernonog, 2007), 71% des présidents d'associations appartiennent aux classes moyennes et supérieures, alors qu'elles ne représentent que 30% de la population. On ne trouve que 6% d'ouvriers chez les présidents, et le chiffre tombe à 2% dans les associations employeurs (et à 1% dans celles qui emploient plus de 20 salariés). Dans le domaine du sport et des loisirs, on atteint péniblement 7 à 8% d'ouvriers chez les présidents.

4.4. La démocratie participative pour se rapprocher des citoyens

La démocratie participative n'est pas le seul moyen inventé par des élus pour se rapprocher des citoyens. On peut citer certaines pratiques de clientélisme ordinaire comme les permanences d'élus destinés à faire croire que l'on est ouvert et à l'écoute de tous. Les élus ont toujours pratiqué les bains de foule, en participant à des rassemblements plus ou moins populaires, pour tenter de montrer qu'ils sont proches des gens.

Plus le nombre de citoyens représentés augmente, plus il est difficile de rencontrer tout le monde, et les maires des villes moyennes et grandes ont dû inventer d'autres moyens de « prendre le pouls » de la population, comme en recourant aux sondages d'opinion (du moins pour ceux qui disposent des moyens de les financer). Cela revient à fonder une politique sur le recueil d'« opinions » et de justifier des décisions et des programmes en invoquant « la réponse à la demande sociale ». Toute la question est de savoir comment cette « demande » est construite, quels sont les critères qui procèdent à sa construction, à sa présentation et souvent à son imposition comme seule demande possible et valable. Les élections elles-mêmes entrent dans ce type de logique, en particulier lors des campagnes électorales : elles se réduisent souvent à une compétition entre des images publiques et quelques slogans, destinés à plaire plus qu'à informer (Freyermuth, 2009). Ces images sont ainsi construites sur bien d'autres aspects que les projets politiques et les compétences nécessaires à leur élaboration, et il n'est pas rare d'entendre des candidats justifier ces campagnes médiatiques superficielles par l'absence de compétence ou d'intérêt de la majorité des électeurs.

Le recours à la démocratie participative est plus récent.

Une première mise au point doit cependant être faite dans ce domaine. En l'état actuel de nos démocraties, la démocratie participative peut difficilement être conçue dans un autre cadre que celui d'une démocratie représentative déjà existante. Lorsqu'elle est organisée par les détenteurs du pouvoir, elle correspond à un ensemble de dispositifs de concertation ou de consultation des citoyens. C'est pourquoi il me semble important de rappeler qu'une autre forme de participation existe, celle qui correspond à la prise en compte d'initiatives populaires (manifestations sur la voie publique, occupation de locaux, *sit-in*, pétitions, et toutes sortes d'autres pressions diverses que l'on peut englober sous le vocable de *lobbying*), à condition bien sûr que le résultat de ces initiatives aient un effet minimum sur les décisions prises par le pouvoir en place.

Certains dispositifs ont parfois un peu vite été qualifiés d'expériences de « démocratie participative ». L'analyse approfondie du cas particulier des conseils municipaux d'enfants et de jeunes a montré que ces structures reproduisent à l'identique le principe fondamental qui caractérise la démocratie représentative, celui de conférer à une minorité élue de représenter la majorité et

d'agir en ses lieu et place, tout en en reproduisant également en grande partie les formes de la collectivité à l'origine de la mise en place (Koebel, 1997).

La plupart des dispositifs qui se sont développés ont visé des catégories de population caractérisées – au moins dans les représentations de leurs promoteurs – par un déficit de participation : les enfants, les jeunes, les vieux, les étrangers, mais également les habitants des différents quartiers. Mais il est tout aussi intéressant de noter que la manière dont ces structures ont été pensées et sont animées révèle la volonté des maires (ou des autres chefs des exécutifs concernés) de contrôler la parole qui y est émise. Ainsi, les enfants sont amenés avant tout à se saisir de leur problèmes d'enfants, les habitants peuvent s'exprimer, mais seulement sur les problèmes de leur quartier – et n'ont pas le droit de faire de la politique –, etc. L'animation des dispositifs, les moyens financiers éventuels mis à leur disposition, ainsi que le choix du mode de représentation restent contrôlés par la collectivité ; dans les plus grandes villes, il existe même des animateurs spécialisés, formés pour cela, et des professionnels de la participation qui développent toute une « ingénierie participative » et de véritables « kits » de la participation (Bonaccorsi & Nonjon, 2012, 29), qui font concurrence aux premiers militants (Nonjon, 2005).

Le problème qu'engendre, en matière d'expression des citoyens, ce cloisonnement par catégories de population est que non seulement la parole est réservée à une minorité de représentants – ce qui exclue tous ceux qu'ils sont censés représenter –, mais ceux-ci sont en quelque sorte confinés dans leur secteur – leur âge, leur quartier, leur condition – et ne peuvent pas se saisir de problématiques plus transversales, même s'ils le souhaitent.

Par ailleurs, les analyses maintenant de plus en plus nombreuses de ces dispositifs montrent que là aussi, un filtrage social s'opère parmi les citoyens (Bacqué, Rey & Sintomer, 2005; Gaxie, 1998; Neveu, 1999; Blanc, 1999), parce que les compétences existantes sont très variables et permettent aux uns de s'exprimer dans un langage « politiquement correct » et acceptable, de facilement se soumettre aux formes de participation pensées par les concepteurs de ces dispositifs (parce qu'ils sont d'un milieu social proche et partageant ainsi les mêmes codes), pendant que d'autres en sont très éloignés et auront beaucoup de mal à s'y adapter, notamment quand des citoyens, peu habitués à parler en public, se retrouvent face à des interlocuteurs qui maîtrisent parfaitement leur sujet et dont la légitimité est soit électorale (le maire, l'adjoint), soit technique (les fonctionnaires territoriaux spécialistes de la question abordée) (Blondiaux & Levêque, 1999). Les habitants qui participent à des réunions publiques – à des réunions de quartiers par exemple – sont non seulement une infime minorité des habitants concernés (malgré tous les efforts de mobilisation déployés), mais ils sont souvent à tort – en fait, à dessein – considérés comme des « citoyens ordinaires », alors que les hiérarchies sociales et professionnelles décrites au chapitre 3 pour les élus concerne également la population.

Une expérience de démocratie participative dans le sport

Annoncée par le candidat socialiste aux élections municipales de 2008 à Strasbourg, l'idée d'organiser des États généraux du sport dans la ville pour faire participer les citoyens de Strasbourg à l'élaboration de la politique sportive municipale s'est concrétisée en 2008 et 2009 suite à la victoire de sa liste. Cette démarche s'inscrivait dans un mouvement plus large – aussi bien dans d'autres domaines gérés par la ville de Strasbourg que dans de nombreuses autres communes françaises, et popularisée par la candidature de Ségolène Royal à la présidentielle de 2007 qui avait été conçue sous forme de « campagne participative », émaillée de nombreuses propositions visant à développer la démocratie participative.

L'analyse approfondie de cette expérience, qui a pu être réalisée grâce à la présence, au cœur même du dispositif – c'est-à-dire à une position qui permettait d'accéder à toutes les phases de réflexion, d'échanges, de doutes, de décision des acteurs clés –, de Valérie Moralès, qui a réalisé sa thèse de doctorat sur ce sujet sous ma codirection (Morales Gonzales, 2013), a montré notamment que les origines de la mise en place d'un tel dispositif pouvait être replacées et mieux comprises dans un contexte de rivalité politique à l'intérieur de l'exécutif municipal, et que, à ce titre, il correspondait plus à une opération de communication politique qu'à une volonté de concertation sur un projet. L'analyse rigoureuse des « citoyens » présents lors des réunions publiques et de leur participation orale a montré que le public était composé quasi exclusivement du petit monde sportif local (essentiellement les dirigeants de clubs) et que le temps de parole qui leur avait été octroyé était ridiculement faible, du fait de la monopolisation de la parole par l'adjoint chargé des sports (40,0% du total des mots prononcés au cours des réunions) et par le directeur du service des sports (33,0%), et la mise en scène de spécialistes convoqués et de « grands témoins » triés sur le volet (8,4%) ; il ne restait ainsi qu'une bien faible place pour les « citoyens » (18,6%), dont la grande majorité étaient donc eux-mêmes des représentants associatifs (12,3%) et quelques citoyens « ordinaires », sans casquette particulière (4,3%). Au total, le nombre de personnes qui ont pris la parole publiquement au cours de ces états généraux a été évalué à 0,04% de la population strasbourgeoise. Le grand intérêt de cette étude a été aussi de montrer comment la parole citoyenne est orientée, manipulée et récupérée par le système d'organisation mise en place. Seules les idées exprimées par le public (ou présentes dans les résultats de l'enquête sociologique réalisée parallèlement) qui correspondaient déjà à des projets en germe dans la tête des décideurs sont finalement encouragées et reprises de manière appuyée dans les résultats publiés comme étant le résultat de la participation des citoyens à l'élaboration de la politique sportive.

Souvent, dans le cadre de ces dispositifs participatifs, le citoyen est mis en avant comme figure centrale : il serait porteur de savoirs spécifiques, d'une certaine expertise, fut-il considéré comme « citoyen ordinaire ». D'une époque où le citoyen n'effectuait son devoir civique qu'au moment des élections, la conception dominant aujourd'hui dans les représentations des élus est « que les citoyens non seulement peuvent, mais souhaitent et doivent pouvoir "participer" entre deux élections » (Blatrix, 2009, 100).

L'enquête que j'ai réalisée sur un conseil d'habitants dans un quartier populaire a montré que la position sociale est un élément fondamental dans la proximité des citoyens avec les dispositifs participatifs, mais que l'une des raisons qui disqualifie certains savoirs citoyens par rapport à d'autres sont les formes de participation proposées, qui sont plus adaptées à certains citoyens plutôt qu'aux autres. Certaines formes de savoir existent chez tous les citoyens, mais il existe un marché des savoirs citoyens dans les dispositifs de participation qui en valorisent certains et en dévalorisent d'autres. Et la raison profonde de tout cela réside dans le fait que ceux qui organisent ces dispositifs – et qui imposent, en quelque sorte, « naturellement » leur conception de la participation, dans les formes et dans le fond – font partie d'une élite sociale et politique locale. Ils sont en guelque sorte prisonniers de leurs propres manières de penser la participation. Au cours de mon enquête, le responsable du service spécialement créé pour s'occuper des conseils de quartier fustigeait la « bobologie de trottoir » en dénigrant des préoccupations si « terre à terre » (les crottes de chiens, les querelles entre voisins, etc.), alors qu'il attendait que les citoyens se saisissent de questions plus fondamentales et plus « nobles » sur leur rapport au quartier. Au cours des « États généraux du sport de Strasbourg », un « petit » président de club de football (implanté dans un quartier sensible de la ville) a interpellé l'adjoint aux sports lors de l'une des réunions publiques pour réclamer la subvention qu'il attendait depuis plusieurs années. La première réponse fut : « mais vous êtes qui?» pour ensuite expliquer que ce n'était ni le lieu ni le moment de poser cette question. À Colmar cette fois, lors d'une réunion de quartier organisée par le maire pour montrer qu'il est à l'écoute des citoyens, ce « citoyen » un peu trop intelligent a posé une question transversale à plusieurs quartiers : cette question a sans doute été perçue comme trop « politique » et il fut répondu à ce citoyen que le conseil de quartier ne pouvait traiter que les questions relatives à « son » quartier... Certaines questions – et peut-être ceux qui les posent – sont donc légitimes, d'autres non.

On peut ainsi se poser la question de savoir si le « citoyen ordinaire » existe vraiment ou s'il ne s'agit que d'une idéologie destinée à faire croire que les citoyens sont égaux face aux dispositifs de participation. Les savoirs citoyens ne sont-ils pas fondamentalement inégaux selon le capital culturel, selon la position sociale et le prestige de la fonction du locuteur – comme l'avait montré Loïc Blondiaux dans sa vaste enquête sur le conseil de quartier du XX^e arrondissement de Paris –,

mais inégaux aussi par le fait que les savoirs sont filtrés et placés sur l'échelle de valeurs des organisateurs de la participation? Ces savoirs citoyens font-ils du citoyen ordinaire un « citoyen expert »? N'est-ce pas là aussi une illusion, une volonté de faire croire que chacun est expert du seul fait qu'il est habitant ou, comme dans l'exemple de la démocratie participative dans le sport, pratiquant ou potentiel pratiquant sportif?

Ces questions peuvent paraître anodines, mais elles posent une dernière question plus fondamentale encore : le droit de participer est-il accordé à tous les citoyens ? Cette disqualification de fait de certains d'entre eux ne remet-elle pas en cause cette égalité de traitement de tous les citoyens, déjà constatée dans le cadre de la démocratie représentative, et qui serait donc également vérifiée dans la démocratie participative, et qui aurait donc bien du mal à réaliser son objectif initial de rattraper les déficits de participation des citoyens dans le cadre habituel de la représentation politique ?

Une dernière remarque doit être faite à propos de la mobilisation – bien faible – des citoyens dans le cadre des différents dispositifs de démocratie participative conçus pour eux. Les membres des classes supérieures ne semblent pas forcément les plus intéressés par ce type d'engagement, contrairement aux classes moyennes. Il faut ainsi nuancer l'idée d'une progressivité trop « mécanique » dans la hiérarchie des diplômes et des positions sociales et professionnelles. Une enquête réalisée en 2007 et portant sur la participation des habitants à un conseil de quartier d'une ville moyenne de l'Est de la France a montré que, si l'implication des habitants était globalement proportionnelle à la hiérarchie des positions socioprofessionnelles, on pouvait observer un relatif déclin d'intérêt chez les représentants des cadres et professions intellectuelles supérieures, qui utilisent d'autres moyens – plus classiques – pour peser sur les élus locaux lorsque la situation exige qu'ils doivent se mobiliser pour défendre leurs intérêts (Koebel, 2012b).

4.5. Possibilités et contraintes légales pour faire participer les citoyens

Après une longue période d'expérimentation, il n'est pas rare de voir certains dispositifs entrer dans l'arsenal législatif qui s'impose aux collectivités ou qui leur met à disposition des possibilités de faire participer les citoyens.

Dans certains cas, la loi oblige les élus à une concertation – ou au moins à une consultation de la population – via les préfets. L'origine de cette loi remonte à plus de deux siècles mais était dans un premier temps orientée vers le respect du droit des propriétaires en cas d'expropriation. Elle est très liée à la déclaration d'utilité publique et ce n'est qu'en 1983, avec la loi Bouchardeau³⁵, que l'enquête publique a été en quelque sorte « démocratisée » – du moins c'était son objectif affiché –, en imposant la nécessité de consulter et d'informer la population directement concernée (ou qui se sent concernée) par un projet d'aménagement du territoire (Defrance, 1988); cependant ne sont concernés que des projets d'une certaine importance. Cécile Blatrix a fait une analyse approfondie de cette procédure de consultation obligatoire et en a montré toutes les limites : celles liées à l'information du public qui est souvent réduite à la portion congrue et reste exprimée dans un langage technique peu accessible à la majeure partie de la population; celles liées aux caractéristiques des commissaires enquêteurs et leur intérêt à aller dans le sens voulu par les élus locaux ; celles liées aux caractéristiques de la population : la procédure, en ne recueillant que les écrits, en privilégiant la démarche individuelle et en disqualifiant de fait les manières de s'exprimer non politiquement correctes, privilégie là aussi les plus dotés en capital scolaire et ceux qui maîtrisent le mieux les moyens d'expression « acceptables » (qui revient à une disqualification sociale). Tout cela aboutit – malgré la fréquence élevée de ce type d'enquêtes en France – à une neutralisation de la procédure – qui va dans la quasi totalité des cas dans le sens que souhaitaient les élus – et même à des enquêtes « sans public » (Blatrix, 1999).

Un autre type de dispositif est entré dans un cadre législatif contraignant après avoir été mis en place volontairement dans de nombreuses villes depuis les années 1980. Il s'agit des conseils de quartiers, devenus ainsi obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants depuis la loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002. Même si les communes de taille inférieure (à partir de 20 000 habitants) sont incitées à le faire également – elles peuvent ainsi bénéficier des mêmes prérogatives, dont l'une (et non la moindre dans les profits que peuvent en tirer les exécutifs locaux) est de pouvoir nommer pour chaque quartier ainsi défini un adjoint au maire supplémentaire avec les indemnités correspondantes – l'aspect contraignant de cette loi ne concerne qu'une cinquantaine

 $^{^{35}}$ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

de villes en France. De plus, la contrainte dans les formes d'organisation imposées est extrêmement légère et dans tous ses aspects favorables à la conservation d'une mainmise totale du maire sur le dispositif.

En dehors de ces deux cas, auxquels on peut ajouter l'obligation d'organiser un débat public dans certains cas, la plupart des autres dispositifs existants sur le plan légal ne sont pas contraignants et relèvent plus de la possibilité donnée aux élus de consulter la population. C'est le cas des référendums locaux. Pendant de nombreuses années, l'appellation de « référendum communal » était en quelque sorte usurpée par ses utilisateurs, puisque les élus qui organisaient ce type de consultation n'avaient aucune obligation d'appliquer l'avis majoritaire qui s'en dégageait. Il était pourtant obligatoire depuis 1971 pour les fusions de communes, pour devenir, à partir de 1992, une possibilité pour tout conseil municipal qui souhaitait consulter la population sur un problème relevant exclusivement de sa compétence. Il a été étendu à partir de 1995 aux EPCI (ainsi qu'aux autres collectivités territoriales) en prenant le nom de référendum local, en même temps qu'a été prévue la possibilité qu'un cinquième des électeurs puisse saisir l'assemblée délibérante (mais sans que celle-ci soit obligée de l'organiser), mais déjà à cette époque, des doutes avaient été émis sur le fait de pouvoir les considérer comme relevant véritablement d'une démarche de démocratie participative (Blatrix, 1997). Jusqu'alors, il ne s'agissait ainsi que de consultation de la population, et il a fallu réviser la Constitution en mars 2003 en y introduisant le référendum pour que, dans un second temps, le référendum local puisse avoir une valeur décisionnelle (mais sous certaines conditions de taux de participation : si au moins 50% des inscrits sur les listes électorales ont participé au référendum, alors l'avis de la majorité des électeurs qui se sont exprimés a valeur de décision)³⁶. Ce type de référendum peut ainsi être considéré comme relevant plutôt de la démocratie directe, si l'on faisait abstraction de toute une série de verrouillages qui permettent à l'exécutif de conserver la mainmise sur le dispositif. Par exemple, la saisine par la population a été supprimée, et seul 30% des membres de l'assemblée délibérante peut demander à ce que la tenue d'un référendum local soit examiné par le conseil municipal. Quand on sait combien représentent les élus de l'opposition au sein d'un conseil municipal (voir chapitre 3), on comprend mieux ce seuil de 30%, quasiment jamais atteint par les seuls membres de l'opposition... Mais les contraintes qui ont été imposées à l'organisation de ces référendums locaux (un par an maximum et pas durant les six mois qui précèdent les élections municipales ou pendant diverses périodes de campagne électorale ou référendaire nationale) ne peuvent en aucun cas expliquer pourquoi les élus locaux n'y recourent presque jamais : quelques dizaines par an maximum, pour un nombre théorique de 40 000 possibles

³⁶ Ce qui fut le cas dans la loi organique relative au référendum local n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 (dont le décret d'application n'est sorti qu'en 2005) et qui concerne tous les types de collectivités territoriales et les EPCI.

chaque année³⁷. Les nombreuses restrictions mises en place au moment des discussions parlementaires sur le sujet sont à mettre directement en rapport avec ce recours exceptionnel : les élus locaux n'ont fondamentalement pas envie de partager le pouvoir avec une population qu'ils estiment souvent incapables de prendre les « bonnes » décisions. Cécile Blatrix le disait déjà à propos des enquêtes publiques : ceux qui s'expriment sont souvent considérés d'abord comme des opposants au pouvoir en place et à leur projet, ce qui a fait parfois dire à certains commissaires enquêteurs que ceux qui ne se sont pas exprimés sont donc *a priori* favorables au projet... Dix ans plus tard, un bilan global des dispositifs mis progressivement en place ne laisse guère optimiste sur le dépassement qu'ils devaient apporter à la démocratie représentative : ils ont tous plus ou moins été absorbés par acteurs du pouvoir local et utilisés comme instruments dans leur propre logique (Blatrix, 2009).

En dehors de ces initiatives – contraignantes ou volontaires de la part des élus – de consultation ou de dialogue avec les citoyens, qui sont organisées pour soigner l'image de « parfait démocrate » du chef de l'exécutif, tout en maîtrisant au mieux tous les aspects des dispositifs mis en place, parce qu'ils sont autant d'occasions de prêter le flanc à la critique, que reste-t-il aux citoyens pour agir dans l'espace local ? Ils peuvent aller quérir une faveur à l'occasion des permanences régulières et « ouvertes à tous » que les maires ou les autres élus locaux mettent de plus en plus en place dans leurs institutions. Mais ce souci affiché d'écoute des citoyens – en dehors de l'aspect clientéliste que l'on pourrait y voir – a surtout pour conséquence d'individualiser des problèmes qui pourraient être traités collectivement, et, ce faisant, de contribuer à les faire disparaître de l'espace public.

-

³⁷ La Direction générale des collectivités locales mettait à disposition la liste complète – mais qui, d'après Christophe Prémat n'était pas complète (Prémat, 2008, 201-203) – des consultations jusqu'au milieu des années 2000. Depuis quelques années, les statistiques se font de plus en plus rares, sont partielles ou même inexistantes depuis 2009. Sur le site de cette institution, on ne voit plus rien apparaître pour les référendums locaux, seul leur fonctionnement est décrit [URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/referendum-local, consulté le 25 septembre 2015]; pour les – toujours possibles – consultations des électeurs, un seul chiffre est donné: 17 consultations pour les années 2008 et 2009 [URL: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultation-pour-avis-des-electeurs, consulté le 25 septembre 2015]). Sur le site « Vie publique », on trouve 22 exemples de référendums locaux cités (datés et décrits précisément dans leur contenu) pour la période de 2005 à 2007, et seulement 6 pour les années 2008 et 2009 [URL: http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/tableau-referendum-local.html, consulté le 25 septembre 2015].

4.6. Des moyens d'agir sur l'espace politique local à inventer

Agir dans et sur l'espace local en pesant sur les décisions politiques suppose de connaître l'action des collectivités et des administrations. Pour toutes sortes de raisons déjà évoquées plus haut, l'accès à cette information est souvent difficile pour une personne qui ne peut se prévaloir que de son statut de citoyen. Cette quête d'information, quand elle concerne des sujets sensibles, provoque des réactions de défense, parce que les agents d'administrations font souvent corps avec leur institution (puisqu'elle assure leur légitimité professionnelle et souvent sociale) et peuvent alors interpréter cette demande d'information comme une agression contre eux-mêmes, comme une inquisition et une remise en cause de leur intégrité. La quête se termine souvent par l'impossibilité d'accéder à l'information souhaitée.

Pourtant l'État a considéré que la liberté d'accès aux documents administratifs constituait un droit fondamental, qui a fait l'objet d'une loi, celle du 17 juillet 1978 (actualisée par celle du 12 avril 2000), qui reconnaît ainsi à toute personne un droit très large d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leur forme ou leur support. Ce droit concerne toutes les administrations publiques mais également en partie les organismes privés chargés d'une mission de service public. Ce droit ne s'applique qu'à des documents achevés, et l'article 10 stipule que l'exercice du droit à la communication « exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués »³⁸.

En ce qui concerne l'espace local, le code général des collectivités territoriales rappelle cet aspect dans le titre consacré à l'information et la participation des habitants, en l'invoquant comme une principe essentiel de la démocratie locale. Il existe cependant certaines restrictions à ce droit, dont certaines semblent être laissées à la libre appréciation de l'administration concernée, comme les « demandes abusives » qui peuvent être refusées sous prétexte d'un « caractère répétitif et systématique » qui exprimerait une « volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration ». La communication de documents comportant des informations personnelles sont en principe réservées aux seules personnes concernées (sauf si les seules informations personnelles sont le nom et le prénom). Des exceptions existent à cette règle, et en particulier la liste électorale, qui peut être communiquée sans aucune restriction (en application des articles L.28 et R.16 du code électoral) à tout électeur, à tout candidat ou à tout parti politique (bien qu'elle comporte des

_

³⁸ On remarquera au passage que cette restriction est – volontairement? – floue: peut-on diffuser une information obtenue si les fins ne sont pas commerciales? Si la réponse est négative, alors un journaliste, un sociologue ou un juriste ne peut se servir d'aucune des informations ainsi obtenues – d'autant que l'on peut interpréter le but du journalisme comme une volonté d'informer comme on peut le considérer comme une activité commerciale...

mentions touchant à la vie privée des électeurs, telles que leur adresse ou leur date de naissance). C'est la cas aussi des documents transmis aux préfectures par une association dans le cadre de sa déclaration (bien qu'une association soit de droit privé), ou encore des documents cadastraux (librement consultables).

Depuis la loi du 12 avril 2000, certains documents interdits d'accès auparavant ne le sont plus. Il s'agit de documents qui ont trait au versement de subventions publiques à des organismes de droit privé, à savoir la convention passée entre l'autorité administrative qui accorde la subvention et l'organisme bénéficiaire, le compte-rendu financier retraçant l'usage des sommes ainsi octroyées ainsi que le budget et les comptes de l'organisme subventionné. Ce droit d'accès s'exerce auprès de l'autorité qui a accordé la subvention ou auprès de toute autre autorité administrative qui détient ces documents. En cas de litige ou de difficulté d'accès, une commission d'accès aux documents administratifs (CADA) existe dans chaque département sous l'autorité du préfet et peut être saisie gratuitement (http://www.cada.fr).

Quand un document n'est légalement pas accessible mais nécessaire pour agir efficacement et à temps – comme les documents préparatoires à une décision municipale –, il existe d'autres moyens de les obtenir, notamment en passant par les membres de l'assemblée délibérante (par exemple de l'opposition) qui ont un accès plus large du fait de leur statut, ou en passant par les fonctionnaires municipaux qui peuvent, à leurs risques et périls, transmettre certaines informations.

Toutes ces possibilités de prise d'information existent – avec les limites évoquées –, mais il ne faut pas oublier que la principale limite correspond, une fois de plus, aux capacités d'expression et de mobilisation de la loi, très inégalement réparties dans la population, face à des interlocuteurs – élus ou fonctionnaires – méfiants, peu enclins à divulguer quoi que ce soit, et sachant habilement comment éviter de le faire.

D'autres actions sont possibles. De la même manière que les acteurs politiques de l'espace local peuvent utiliser différents réseaux pour faire valoir leurs actions, diffuser leur vision du monde local, et accéder ou conserver le pouvoir (comme cela a été vu au chapitre 3), chaque citoyen, qu'il soit ou non mandaté par une organisation, peut jouer de ses compétences ou de celles de ses proches pour faire valoir ses idées, en utilisant ces différents réseaux.

Quelques remarques s'imposent cependant, quand on analyse les moyens d'action de ceux qui ne sont pas élus dans les instances de pouvoir local ou n'y ont pas facilement accès.

Là aussi, les relations avec la presse et les autres médias locaux sont, d'entrée, inégales. En effet, les institutions comme les collectivités locales et territoriales bénéficient implicitement d'un traitement de faveur, lié implicitement à la nature du pouvoir qu'incarnent les élus. En effet, un média pourrait difficilement se poser en analyseur critique permanent de l'action municipale,

départementale, etc., du fait de la proximité entre la légitimité du pouvoir politique par les électeurs et la légitimité du pouvoir médiatique par les lecteurs (ou téléspectateurs) : électeurs et lecteurs sont souvent les mêmes. A partir du moment où une équipe est élue à la majorité des suffrages exprimés, elle obtient de la part de la quasi totalité des habitants du territoire concerné cette légitimité qui rend possible son pouvoir : on aura beau arguer, en tenant compte de tous ceux qui ne votent pas (les mineurs, les étrangers, les non inscrits, les abstentionnistes, etc.) que cette majorité ne représente en moyenne que le cinquième des habitants de ce territoire, cela ne suffira pas à mettre en doute, y compris parmi les opposants (puisqu'ils y ont eux-mêmes intérêt), la légitimité de cette fragile majorité... Attaquer trop souvent ce pouvoir légitime relève alors du crime de lèse-majesté, et un média ne peut se le permettre, au risque de devenir impopulaire et de perdre progressivement ses lecteurs et son marché. De plus, la plupart des quotidiens régionaux sont tenus par des grands groupes de presse qui ont partie liée avec le pouvoir, le plus souvent dans une logique libérale, et sont ainsi dominés par des logiques de profit financier qui laissent peu de place à la vision critique (par la perte potentielle des annonceurs notamment).

Cette réalité ne laisse pas beaucoup de place à la volonté des citoyens de s'exprimer de manière critique dans les médias, d'autant que l'autre possibilité d'expression locale est étroitement contrôlée par la collectivité puisqu'elle émane directement d'elle : il s'agit de la presse municipale et des divers autres supports médiatiques de communication municipale qui font toujours la part belle à l'action de l'équipe majoritaire – et plus particulièrement du chef de l'exécutif –, et qui laisse rarement – voire jamais – place à la critique (même s'il existe un droit d'expression de l'opposition – certes très limité – mais il ne concerne que les élus de l'opposition).

Ces difficultés, parfois insurmontables, ont convaincu certains collectifs ou associations de créer leur propre média indépendant. Là aussi, des écueils existent. Quand l'association ou l'organisation tire une partie substantielle de ses subsides de la collectivité en question, elle n'aura pas intérêt à trop développer la critique et aura du mal à concrétiser cette indépendance. Quand le collectif semble réellement indépendant et produit, à ses frais, un journal critique, il peut difficilement devenir « professionnel » et repose sur l'engagement bénévole de ses journalistes et de biens d'autres personnes nécessaires à la réalisation et la pérennisation d'un tel projet. De plus, le journal devient, aux yeux des élus majoritaires et de ceux qui les défendent, le journal satyrique, la bête noire à abattre, et plusieurs collectifs ont fait les frais de la vindicte de certains élus hargneux, prêts à l'attaque répétée en justice qui souvent fait sombrer l'entreprise, par les seuls frais financiers nécessaires à la défense, comme cela a été le cas à Amiens pour le journal Fakir. L'engagement pour la liberté d'expression est un combat difficile et plusieurs journaux indépendants sont

régulièrement attaqués pour diffamation, comme ce fut le cas pour *L'Aiguillon* à Chartres, *CQFD* à Marseille, ou encore *Le Tigre de Papier* dans le Haut-Rhin³⁹.

Le militantisme associatif (voire syndical ou politique), en dehors de ses possibilités d'action théoriques, présente également des risques de paralysie du fait de divers effets internes ou externes à l'organisation au sein de laquelle elle se développe. Les associations sont là aussi souvent dépendantes financièrement ou symboliquement de la collectivité : diverses sources de financement associatif sont conditionnées par un financement municipal, qui sert de caution morale. Les syndicalistes et les hommes politiques se spécialisent dans leurs fonctions, deviennent incontournables et « indéboulonnables », certains d'entre eux obtiennent ou s'octroient des privilèges particuliers ce qui les engage encore moins à passer la main ou à trop critiquer. On retrouve enfin dans chaque organisation des velléités de pouvoir de ses membres, mais celles-ci prennent parfois une ampleur pouvant mettre en péril le but même de l'organisation : le milieu associatif ou syndical est un tremplin politique et certains membres se servent de ce milieu plus qu'ils ne le servent (la même remarque peut d'ailleurs être faite à propos de l'espace politique quand il est question de servir la collectivité). Ces effets – propres à toute organisation – nécessitent une vigilance constante. Certains syndicats ont d'ailleurs tenté de régler le problème de l'incrustation dans les postes de responsabilité en instituant l'obligation de la mobilité dans ses règles de fonctionnement, mais elles sont toujours difficiles à respecter.

Mobiliser des réseaux dans le but de défendre certaines causes, de s'opposer collectivement à un projet injuste, de réclamer le maintien d'un service public, ou tout autre projet, est souvent une nécessité. L'action collective permet certes de cumuler divers réseaux personnels. Mais convaincre chaque membre d'un collectif de mettre au service du projet commun le capital social personnel qu'il a réussi à accumuler tout au long des années n'est pas chose facile. Quelle que soit la forme de capital (économique, culturel, social, symbolique) en jeu, en faire profiter les autres correspond à un don : lorsqu'une « relation » accepte de jouer le jeu et d'entrer en action – sans obligatoirement être efficace d'ailleurs –, c'est souvent qu'elle *devait* quelque chose à la personne qui l'a fait jouer. De plus, s'engager publiquement pour une cause reste pour certains un problème insurmontable : la peur de supposées conséquences d'un catalogage par des instances inconnues font même reculer certaines personnes devant la signature d'une simple pétition, ou, après avoir signé et constaté que leur nom est alors associé sur le web à une cause particulière – pouvant être perçue comme politique ou politisée – ou que leur nom apparaît lié à d'autres personnes qui sont leurs opposants,

³⁹ Pour développer cette analyse critique des médias, on ne peut manquer de lire les nombreuses contributions du collectif « Action Critique Médias », l'observatoire critique des média<u>s : http://www.acrimed.</u>org

ou encore que, leur situation professionnelle ayant changé, l'association de leur nom et de la cause défendue risque de leur porter préjudice dans le cadre professionnel, demandent à ce que leur signature soit retirée de la liste de signataires. L'efficacité des pétitions est souvent plus liée à l'effet qu'il produit chez le signataire – en terme d'engagement public – qu'à l'effet annoncé par les lanceurs de la pétition.

Un autre problème pour certains responsables d'associations militantes est la relative absence, au sein de leur mouvement, des catégories sociales qu'ils sont censés défendre ou représenter. L'inégale distribution dans l'espace social des propriétés nécessaires à un certain niveau d'engagement social et/ou politique conduit immanquablement à une sélection sociale des dirigeants – et même des militants – dans le domaine associatif, syndical, politique, y compris au sein du mouvement social, ce que ses dirigeants ont parfois du mal à admettre (Poliak, 2003). On peut tenter de compenser cet état de fait par la formation et un travail long et difficile que peu de membres dépourvus, au départ, des compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat et à toutes les contraintes qui y sont liées sont prêts à accomplir.

D'autres moyens d'actions existent encore comme les manifestations et les autres formes de protestation publique. La manifestation correspond à la démonstration de la capacité de mobilisation collective d'une organisation. En cela, elle met en scène la protestation et sa force, qu'incarnent alors ses organisateurs. Son efficacité dépend des capacités à informer le plus grand nombre de personnes, mais aussi à les mobiliser. On comprend donc bien que le contenu et la forme du message mobilisateur est important, mais que les médias – ceux auxquels ont accès le plus grand nombre, c'est-à-dire ceux qui généralement sont amenés à jouer le jeu du pouvoir en place, celui, souvent, contre lequel s'oppose le projet – le sont tout autant : aussi bien pour informer de la manifestation que pour la relater, dans sa forme comme dans son contenu. Aujourd'hui, manifester ou appeler à le faire ne suffisent souvent plus à convaincre les médias de relayer l'information. Il faut inventer, étonner, être original, exceptionnel. Pour cela il faut soit inventer de nouvelles formes pacifiques de protestation. Ou utiliser la violence en cassant, en brûlant, en faisant exploser.

Des catégories de personnes de plus en plus nombreuses ont compris cela. Peu d'entre elles font l'effort d'inventer dans un registre non violent. C'est pourtant le cas par exemple de fractions jeunes du mouvement altermondialiste, qui réussissent à créer des événements inédits sur la voie publique (Pleyers, 2004, 174). De plus en plus de mouvements de grève tentent de compenser les désagréments que provoquent immanquablement la manifestation de rue ou l'arrêt de travail de certaines catégories de salariés par des opérations qui, à l'inverse, vont rendre le mouvement populaire (gratuité des péages, distribution de collations aux passants ou aux automobilistes, etc.).

La mise en scène médiatique d'un acte symbolique est si importante qu'elle se fait parfois consciemment au prix d'une possible condamnation, voire d'un emprisonnement.

Certains sociologues se sont interrogés sur les raisons de l'utilisation de la violence par certaines catégories sociales (contrairement aux élus locaux qui les condamnent avant même de pouvoir se poser des questions). Les manifestations contestataires violentes de certains jeunes dans des quartiers visés par la politique de la ville ont pu ainsi être interprétées comme une manière particulière de s'exprimer publiquement, de participer à la vie sociale voire politique (Mauger, 2006) et les violences urbaines comme ayant des ressorts socio-économiques (Beaud & Pialoux, 2002). Sans vouloir généraliser, ils ont considéré que, placés dans certaines conditions particulièrement difficiles, des individus ne trouvent pas d'autre moyen que la violence pour exprimer leur impuissance devant leur situation ou celle de leur famille, en réaction peut-être à cette violence invisible, « celle qui s'exerce au jour le jour, pêle-mêle, dans les familles, les usines, les ateliers, les commissariats, les prisons, ou même les hôpitaux ou les écoles, et qui est le produit de la "violence inerte" des structures économiques et sociales et des mécanismes impitoyables qui contribuent à les reproduire » (Bourdieu, 1996).

* * * * *

Envisager de réfléchir aux différents moyens, pour les citoyens – et notamment ceux qui ne disposent pas du poids social et politique nécessaire –, de peser sur les décisions locales et de participer ainsi à son devenir pourrait être perçu comme une manière de contribuer à opposer les élus et les citoyens et à faire croire que les premiers font tout pour nuire aux seconds ou au moins à une grande partie d'entre eux. Certains diront – et les élus en premier – que la démocratie est ainsi faite que, si l'action des élus ne satisfait pas la majorité, elle ne les reconduira pas aux prochaines élections, et qu'ainsi le but des élus est avant tout de satisfaire leurs électeurs. Ce chapitre 4 aura répondu au moins en partie à cette question, en montrant que l'essentiel des positions fortes de pouvoir local sont accaparées par le pôle supérieur du système social, que le fait d'appartenir à ce pôle a des conséquences sur les intérêts qui sont défendus dans l'espace politique local et sur la vision du monde qui s'y développe, et que toute une catégorie d'intérêts – sans doute proportionnellement les plus présentes tout en étant effacées – ne sont que très partiellement ou pas du tout prises en compte dans la définition des orientations politiques locales (et d'ailleurs aussi nationales et internationales), du fait que leurs représentants n'ont pas les mêmes capacités que les autres de faire valoir leurs intérêts, de les porter sur la place publique et de les défendre

collectivement. Les citoyens sont eux-mêmes très différents les uns des autres et leurs positions et dispositions leur confèrent des compétences très variables qui déterminent leurs capacités de mobilisation et de défense de leurs intérêts (individuels ou collectifs). Ceux qui se situent dans des positions élevées de la hiérarchie sociale et qui, de ce fait, sont plus proches de ceux qui disposent d'un pouvoir important dans l'espace politique local, ont des moyens plus directs – et moins visibles – de faire valoir leurs intérêts. Les autres peuvent bénéficier parfois de soutiens parce qu'ils disposent dans leurs réseaux de tels relais. Les dispositifs de démocratie participative qui se développent depuis une trentaine d'années étaient censés donner la possibilité à tous d'intervenir, mais l'analyse montre que là aussi les citoyens ne sont pas égaux dans leurs possibilités d'agir dans ces espaces d'expression et de participation. Et ceux, parmi les citoyens, dont les positions et dispositions ne préjugeaient pas d'une expression facile de leurs intérêts, mais qui parviennent malgré tout à s'exprimer - à défaut de se faire entendre -, le font dans des formes qui ne conviennent pas à ceux qui ont mis en place ces espaces d'expression : peu habitués à prendre la parole en public, la manière dont il défendent leurs intérêts les fait apparaître comme tournés vers leur intérêt personnel et trop éloignés de l'intérêt général, pendant que d'autres réussissent beaucoup mieux à masquer publiquement le caractère personnel de leurs revendications (Koebel, 2006, 85). L'art de masquer les intérêts privés ou corporatistes est ainsi inégalement réparti dans la population et contribue à favoriser l'expression, dans l'espace public, des citoyens les plus pourvus en capital culturel. Dans ce domaine également, il paraît tout à fait envisageable d'aider les citoyens à la transformer une pluralité d'intérêts personnels – le plus souvent non exprimés – en des causes collectives à défendre, rôle qui devrait être central dans l'action des partis politiques mais dont la plupart sont sensiblement éloignés⁴⁰. Certains sociologues ont tenté de rendre visible l'invisible, c'est-à-dire en dévoilant les conditions sociales d'existence et les représentations de populations dont les caractéristiques rendaient improbable leur manifestation publique (Beaud, 2002; Amrani & Beaud, 2004; Beaud, Confavreux & Lindgaard, 2008). Là aussi, le support d'édition joue un rôle clé, même si on a vu des miracles en la matière, comme l'ouvrage dirigé par Pierre Bourdieu « La misère du monde » qui a tenté de mettre au jour la souffrance sociale, et qui s'est vendu, malgré ses 956 pages, à plus de 80 000 exemplaires (Bourdieu, 1993).

Les dispositifs de démocratie participative sont très loin de réussir ainsi à faire « parler les sans voix 41 » : souvent factices et destinées à renforcer le pouvoir en place à grand renfort de

⁴⁰ On pourrait presque interpréter l'action politique elle-même comme la défense organisée des intérêts corporatistes des classes dominantes (ou de certaines de ses fractions).

⁴¹ Ce fut l'expression employée par le maire d'une ville moyenne qui s'interrogeait sur la capacité des conseils de quartiers qu'il avait mis en place de faire participer ceux qui généralement ne participent pas à la vie collective. Il m'avait commandé une étude sur cette question dans un quartier populaire de sa commune. La réponse – enquêtes à l'appui – fut négative, ce qui eut pour conséquence la disparition du rapport d'enquête dans le coffre-fort de la mairie.

communication (Morales, 2013), ces tentatives de faire participer aux décisions les citoyens les plus éloignés de celles-ci et qui trouvent leur origine dans la concentration d'un pouvoir local un peu plus décentralisé depuis les quarante dernières années mais de plus en plus accaparé par une élite sociale et politique locale, ne doivent pas nous faire oublier que certaines hiérarchies dépassent non seulement l'espace local (comme je l'ai montré dans le chapitre 2) en soumettant fortement le local au national, mais sont à chercher dans un contexte plus large encore, et qui traverse l'ensemble des institutions et même des nations, et que l'on pourrait qualifier de contexte néolibéral : la mondialisation des échanges et les apparentes crises économiques et financières qui s'installent provoquent un climat de concurrence généralisée et permanente, dans laquelle la situation dominée des espaces locaux va provoquer des effets – comme la quête effrénée d'une identité menacée ou perdue – qui seront développés dans ce cinquième chapitre.

Chapitre 5

Ce que révèle la quête d'identité locale

La quête d'identité intervient en cas de déficit de reconnaissance et/ou de lutte pour exister dans un environnement concurrentiel. Elle mobilise un individu ou une organisation, parce que, pour exister, cette entité doit trouver un équilibre entre ce qui la fait ressembler aux autres — celles auxquelles elle se compare — et ce qui l'en distingue : « le monde social est aussi représentation et volonté, et exister socialement, c'est aussi être perçu, et perçu comme distinct » (Bourdieu, 1980, 67). Mais un excès de ressemblance conduit à l'uniformisation et à la disparition (du fait de l'interchangeabilité) ; un excès de distinction conduit à la marginalisation et au rejet.

La seconde caractéristique de l'identité est qu'elle se construit autant dans l'affirmation de soi que dans sa reconnaissance par les autres (Dubar, 2000), et dans l'interaction entre ces deux aspects : il ne suffit pas d'affirmer ou de proclamer ce que l'on est – ou ce que l'on croit être – pour exister socialement.

La notion d'identité, bien qu'elle soit au cœur des approches interactionnistes, a été controversée : on lui reproche – comme bien d'autres notions – d'être un « mot-valise », « fourre-tout »... et de ne pas être objectivable. L'utilisation politique de « l'identité nationale » dans l'intitulé d'un nouveau ministère sous la présidence de Jacques Chirac, mais annoncé par le candidat Nicolas Sarkozy en mai 2007, a provoqué un débat national auquel ont participé de nombreux universitaires qui considéraient que cet acte politique était en rapport direct avec une politique de rejet de l'immigration, inspirée des thèses du Front national. Sans entrer plus avant dans ce débat, il est intéressant de constater qu'une tentative d'affirmation identitaire est souvent à mettre en rapport – et est d'autant plus vive – que l'on a peur de perdre cette identité (supposée) – ou que l'on veut susciter cette peur. Elle est d'ailleurs l'un des ressorts du populisme du Front national et de biens d'autres mouvements d'extrême droite qui exploitent cette peur (Collovald, 2004, 45).

Le débat ouvert au chapitre 2 sur l'existence ou non d'un champ politique local n'est pas très éloigné de la question de l'identité : on a d'autant plus de chance de croire qu'on possède une identité dans un espace social donné que cet espace a des enjeux spécifiques, des frontières (que l'on doit traverser pour en faire partie), et qu'il est plus structuré et plus autonome d'autres espaces sociaux.

La troisième caractéristique de la notion d'identité est que non seulement elle correspond plus à un processus dynamique de construction identitaire qu'à une vision figée d'une identité statique ou définitive, mais que cette construction concerne des identités multiples, dont les institutions concernées et les acteurs qui les animent ou les incarnent se servent tel un capital symbolique au gré de leurs intérêts circonstanciels.

Ces perspectives deviennent éclairantes dès lors que l'on les applique aux acteurs et aux institutions de l'espace politique local et que l'on étudie cet engouement fébrile des collectivités territoriales à trouver et promouvoir leur identité, et que l'on peut notamment observer dans le succès des agences de « marketing territorial » ou de communication sollicitées par les élus.

Cette quête identitaire peut ainsi être mise en rapport avec le sentiment de perte identitaire, du moins de menace d'une telle perte, du fait de transformations affectant l'ensemble des secteurs de la vie sociale et économique à travers le pays et au-delà, liées aussi à des choix politiques nationaux et internationaux, et qui provoquent une mise en concurrence généralisée, perceptible également dans l'espace local.

5.1. La quête d'identité comme stratégie dans un espace concurrentiel

Les collectivités territoriales et les structures de coopération intercommunale peuvent être aujourd'hui considérées comme de véritables entreprises de développement local. Elles peuvent être comparées à des entreprises par leurs modes de gestion qu'elles importent de plus en plus du secteur privé. Elles font partie d'une espace concurrentiel qui vise à attirer tous les moyens possibles pour se développer : des habitants qui, parce que certains d'entre eux représentent pour un maire des produits (ce sont des consommateurs et sont susceptibles de payer des impôts locaux, peuvent contribuer à animer la vie culturelle et sportive locale en s'investissant bénévolement dans des associations) tandis que d'autres peuvent être perçus comme des charges supplémentaires (peuvent être exonérés d'impôts et demander des aides sociales, peuvent nuire à la tranquillité de la commune en troublant l'ordre public, peuvent nécessiter la mise en place de professionnels éducatifs spécialisés) ne sont pas tous considérés comme des citoyens égaux (quoi qu'ils en disent); des entreprises, parce qu'elles paient elles aussi des impôts (même si la taxe professionnelle supprimée en 2010 n'a été que partiellement compensée par d'autres taxes – le restant provenant d'une augmentation de dotations de l'État –, l'existence de ces taxes maintiennent l'intérêt d'une collectivité à attirer le plus d'entreprises possible sur son territoire) et qu'elles sont susceptibles, en embauchant une partie des habitants, d'améliorer leurs conditions de vie et de diminuer le taux de chômage; des commerces, parce qu'ils contribuent à leur façon aussi à animer la commune, à la rendre attractive pour ses habitants et peut contribuer à en attirer d'autres, pour consommer ou pour s'installer; des services publics plus nombreux et plus spécialisés (à commencer par les établissements scolaires et universitaires, mais qui peuvent concerner aussi la santé, la sécurité, le tourisme, la préservation de l'environnement, la création d'événements culturels ou sportifs et le développement d'infrastructures dédiées, l'accueil des nouveaux habitants, la mise en place et l'animation de dispositifs d'écoute et de participation des habitants, etc.), qui peuvent à divers titres participer à dynamiser l'image de la commune ; et enfin, il faut citer les moyens financiers supplémentaires qu'un maire peut attirer dans sa commune grâce à ses réseaux (financements ministériels spécifiques ou exceptionnels, financements européens, etc.) ou en faisant des choix internes destinés à dégager de nouvelles marges de manœuvre (par l'externalisation de services préalablement assurés par la collectivité, la baisse de certains postes de dépenses, etc.). Cette perspective d'interprétation de ce que sont (devenues) les collectivités publiques – des entreprises de développement local – pourrait sembler plus convenir à celles qui ont atteint une certaine taille. À partir de quelques milliers d'habitants? À partir de mille habitants, soit le quart des communes françaises ? Le sens commun – répandu chez les élus et même encore partagé par de nombreux chercheurs – qui laisserait penser que le milieu rural ne pourrait être comparé au milieu urbain, qu'on ne peut pas considérer, par exemple, qu'on y fait de la « politique », ne semble pas un argument sérieux : les périodes électorales sont parfois des lieux d'affrontements passionnés dans les petites communes rurales, et la perspective de devenir maire d'un petit village et de pouvoir défendre une vision de la commune plutôt qu'une autre et d'y défendre certains intérêts doit être rapportée au contexte, et le pouvoir que la fonction octroie à son occupant, même s'il faut le relativiser, même si, comme je l'ai montré dans le chapitre 3, il est moins prisé par les catégories sociales les plus élevées (qui relativisent, peut-être plus que les autres catégories, son importance), même si la position de la plupart des élus ruraux (sauf quelques exceptions qui cumulent d'autres fonctions plus prestigieuses) reste fortement dominée dans des espaces plus larges... reste néanmoins un pouvoir, notamment parce qu'il est perçu comme tel.

Les compétences nécessaires pour disposer ou attirer tous ces moyens de développement sont très inégalement réparties au sein de l'espace politique local, du fait notamment de l'existence d'une hiérarchie entre communes selon leur taille et leur importance politique et symbolique, ce qui provoque une concurrence et donc une sélectivité plus forte dans l'accès aux positions dominantes dans ces collectivités (aussi bien du côté de l'exécutif local que du côté des postes de « hauts fonctionnaires locaux »), et donc l'existence, chez ceux qui réussissent à s'y hisser, de compétences plus importantes qu'ailleurs (même si une partie de ces compétences sont plus supposées que réelles), ce qui contribue à creuser les écarts entre collectivités et à perpétuer – voire aggraver – ces hiérarchies.

On ne peut pas ignorer cependant que les forces de développement que représentent les entreprises, les commerces et les moyens financiers et humains dont il est question, ne sont pas extensibles à l'infini, ce qui a tendance à transformer cette recherche d'attractivité en lutte fratricide. On peut certes encourager le bénévolat dans l'espace communal. Mais développer le commerce a ses limites – liées à celles du marché, surtout quand le pouvoir d'achat des ménages diminue – et attirer des entreprises dans un territoire se fait au détriment d'autres territoires et creuse les inégalités territoriales. Tous les discours sur la solidarité entre collectivités et les mesures de compensation décidées par l'État pour venir en aide aux communes les plus défavorisées (les péréquations verticales et horizontales) ne redressent que très peu cette hiérarchie entre collectivités riches et pauvres. L'appel à la solidarité est largement dominé par la logique de la concurrence, d'autant plus généralisée et systématique que les effets de la crise économique et financière commencent à affecter de manière plus directe les collectivités : l'État, après avoir repris la main sur les collectivités en augmentant la part qu'il prend dans leurs budgets suit à la suppression de la taxe professionnelle (et son remplacement partiel par une dotation compensatoire), a décidé – comme on

pouvait s'y attendre – à baisser drastiquement ses dotations (hors compensations), en essayent ainsi de les obliger à diminuer à leur masse salariale (qui n'a jamais cessé d'augmenter).

Le service public lui-même est inégalement réparti entre collectivités. Le nombre de fonctionnaires municipaux n'est pas proportionnel à la taille des communes : les plus petites communes (moins de 3 500 habitants) disposent de deux fois moins de fonctionnaires que les autres quand on les rapporte au nombre d'habitants qui sont censés en bénéficier⁴².

L'attractivité des communes urbaines a pour conséquence la désertion de l'espace rural profond : on ne peut comprendre le rôle structurant des services publics et des commerces dans l'identité d'une commune que lorsque l'on voit les effets, en milieu rural, de la suppression de la dernière école communale, du dernier bureau de poste ou du dernier bar ; et, pour d'autres raisons, on peut en percevoir aussi les effets dans certains « quartiers sensibles » de la politique de la ville, désertés par les services publics et les commerces.

La contribution du sport au rayonnement de la commune

L'instrumentalisation, par les élus locaux, du dynamisme local de certains habitants existe depuis longtemps : les maires présentent fréquemment leur commune à travers le nombre d'associations qui s'y développent, et dont la variété des activités proposées et le nombre d'adhérents deviennent des arguments montrant le dynamisme de la commune – et, par là même occasion, du maire luimême en tant que son incarnation -, utilisée comme une « carte de visite » de la commune. De même, les élus ont toujours mis en avant les quelques dispositifs ou événements originaux qu'ils peuvent porter à leur crédit. Dans cette dynamique, le sport occupe une place de choix, et contribue aux tentatives de donner une identité à la commune, ce qui permet de faire parler d'elle de manière positive. Et dans ce domaine, tout est à prendre, tout peut se vendre. Les municipalités se servent tout d'abord des résultats sportifs de leurs propres habitants, et ce d'autant plus qu'ils deviennent médiatisés : depuis la cérémonie de remise de médailles aux sportifs méritants jusqu'à la retransmission en direct des réactions de la famille d'un médaillé olympique originaire d'un village de la « France profonde », aux côtés du maire de la commune et de l'entraîneur du club d'origine dans une salle remplie de supporters, toutes les occasions sont utilisées pour faire parler de la commune, surtout quand c'est la seule occasion que les médias s'intéressent à elle. Les « fêtes du sport » (soutenues depuis les années 1990 par le ministère des sports) sont elles aussi orchestrées par les mairies, pour montrer le dynamisme de la politique sportive de la ville (et de son maire) en mettant en scène le vivier des associations sportives locales. Même les plus récentes initiatives de

-

⁴² Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015* (p. 78).

démocratie participative dans le sport peuvent être interprétées comme des opérations de communication municipale (Morales, 2011). Certaines communes tentent d'obtenir des labels, comme celui de « La ville la plus sportive de France » (qui couronne la part de l'investissement budgétaire dans le sport) organisé depuis 1937 par le quotidien *L'Équipe*, qui – pour donner plus de chances aux concurrents – décline ses prix selon des catégories de taille de communes ou en réalisant des classements régionaux⁴³. L'intérêt de ce genre de labels, obtenu une seule année, est qu'il peut durer longtemps parce que régulièrement rappelé.

Les profits que peuvent tirer les maires de ces mises en scène sont liés au fait que le sport a la particularité de véhiculer dans les représentations une image plutôt positive. Ces petites ou grandes cérémonies, permettent, en même temps, « d'honorer les sportifs, de les fidéliser, de développer leur attachement à la commune, et d'honorer la commune elle-même en retour, tout en justifiant sa politique sportive » (Koebel, 2011, 43). Les médias ne s'y sont pas trompés : ils consacrent toujours plus de place aux questions sportives, même ceux considérés comme les plus « intellectuels » d'entre eux qui ont longtemps résisté à cette tendance⁴⁴. La presse quotidienne régionale et ses journalistes sportifs partagent avec les municipalités une partie de leurs intérêts, parce que « la promotion des événements [sportifs locaux] contribue aussi à leur propre promotion » (Ohl, 2000, 104): ils poussent ainsi les maires à construire des stades et des lieux pouvant accueillir le sport spectacle, ce qui se fait au détriment de la pratique sportive ordinaire des clubs de loisirs. L'analyse des budgets consacrés au sport montre que les règles d'attribution de subventions en direction des clubs obéit généralement à des critères très précis, où chaque euro est compté et calculé selon le nombre d'adhérents, de compétiteurs (selon leur niveau), parfois selon les formations suivies par les bénévoles, pendant que, sur des lignes séparées, les subventions extraordinaires ou spécifiques sont sans commune mesure avec les précédentes et n'obéissent à aucun critère apparent, parce que c'est l'image de la commune et sa renommée qui sont en jeu (et cela n'a pas de prix, du moins pas celui de la pratique ordinaire d'activités physiques). D'autres pratiques municipales en matière de sport fonctionnent sur le seul capital symbolique, comme la nomination, au poste d'adjoint chargé des sports, de figures sportives locales (comme cela a été le cas, jusqu'à présent, de tous les hommes choisis pour occuper les fonctions de ministre des sports, tous anciens médaillés olympiques).

⁴³ « D'autres concours ont été inventés, notamment par le mouvement sportif lui-même, pour distinguer les communes ayant le plus grand nombre de licenciés dans leurs clubs sportifs rapporté au nombre d'habitants, ce qui donne lieu à des titres encore plus nombreux, et autant d'occasions pour certaines communes d'améliorer leur image de marque » (Koebel, 2011, 44).

⁽Koebel, 2011, 44).

44 Ce fut le cas notamment du quotidien *Le Monde*, dont le nombre d'articles consacré au sport, bien que toujours dépendant de l'actualité sportive, a été en augmentation, mais qui, depuis 2011, consacre un cahier hebdomadaire de 8 pages appelé « Sport & Forme »; ou même la chaine de radio *France Culture* qui avait toutefois essayé de se démarquer de la manière classique de traiter ce type d'informations avec l'émission hebdomadaire « Culture physique », puis « Vestiaire », de 1997 à 2001 (par Jean-Louis Ezine) puis avec l'émission mensuelle « Le service des sports » de 2004 à 2009 (par Xavier de la Porte).

Le pouvoir d'identification à la commune (ou à un certain niveau territorial, y compris national) est particulièrement puissant dans le cadre du sport de compétition. Le fait que les clubs des sports les plus médiatisés contiennent le plus souvent le nom de la commune dans leur intitulé a pour effet de favoriser l'identification des habitants aux équipes sportives engagées (ce que l'on ne retrouve pas toujours dans d'autres pratiques culturelles à caractère spectaculaire) : la victoire de l'équipe sera aussi un peu la victoire de l'habitant, et, parce que l'on a toujours plutôt intérêt à se valoriser que le contraire, une victoire de l'équipe locale a beaucoup plus d'effet que ses défaites (même plus nombreuses).

Dans cette recherche d'attractivité, les collectivités essaient d'utiliser tous les outils de communication dont ils peuvent disposer : les compétences propres des élus, celles du personnel territorial qui – rappelons-le – peut être d'autant plus spécialisé et compétent que leur nombre est important – c'est-à-dire que la taille (et donc le budget) de la collectivité augmente. Certaines collectivités peuvent ainsi se permettre de consacrer une part non négligeable de leur budget et de leur personnel à la communication : magazine municipal, site internet, panneaux informatisés dans la ville, et même parfois chaine de télévision câblée.

L'idée de promouvoir la collectivité, son territoire, ses habitants, toutes ses forces vives à travers des campagnes de communication revient en quelque sorte à promouvoir une certaine idée de l'identité du territoire. C'est pourquoi les maires et présidents de conseils divers sont friands de slogans et de symboles; ils recherchent l'originalité, l'événement unique ou la politique sectorielle innovante qui les distingueront des autres villes de taille comparable, qui fera parler d'eux et de la ville qu'ils essaient d'incarner. Certains d'entre eux font ainsi appel à des agences de marketing territorial, spécialisées dans ce type de demandes, et qui, pour obtenir ce genre de marché, font peu de cas de la complexité de tout ce qui peut bien constituer l'identité d'un territoire, ou encore du fait que cette identité n'est qu'un processus dynamique de construction incessant et multiple. Pour répondre à la demande, il faut repérer des caractéristiques originales – même si elles ne sont pas anciennes ni ancrées dans une culture locale –, simplifier, valoriser, dynamiser, bref, vendre dans une logique de marketing.

Des « cabinets conseil en marketing territorial » se sont spécialisés dans ce créneau de la course à l'attractivité, et, en y appliquant les méthodes des sciences de gestion, vont remporter les appels d'offre toujours plus nombreux émanant de collectivités. Ces cabinets prétendent ainsi réaliser le « portrait identitaire » d'un territoire, révéler sa « personnalité profonde » qui s'incarnera dans un

« code de marque⁴⁵ », afin de renforcer son positionnement et améliorer sa promotion internationale. « CoManaging » représente un exemple emblématique de ce type d'agences de « marketing identitaire » : elle a été créée en 2001 par Joël Gayet, diplômé de l'École supérieure de commerce et d'administration des entreprises de Montpellier et dont le parcours professionnel tourne autour de la communication, du marketing et du commerce. Il a développé des liens avec l'université et a notamment suscité la création de la chaire « Attractivité et nouveau marketing territorial⁴⁶ », en y associant, en tant que membres fondateurs, une vingtaine de collectivités territoriales pour lesquelles il avait travaillé dans le cadre de son cabinet. Ces liens avec l'université ont eu, sinon pour but, du moins pour effet de renforcer l'illusion du caractère scientifique de ces « portraits identitaires ». Pour compléter le tableau, le cabinet conseil a développé, en lien avec la chaire – c'est-à-dire le directeur de la chaire en lien avec le cabinet qu'il avait dirigé pendant plus de 10 ans –, un outil de suivi des « meilleurs pratiques du marketing territorial dans le monde » : le « BenchMarketing Territorial⁴⁷ ».

L'existence de ce type d'outils et le développement de tels cabinets conseil peuvent être interprétés de deux manières : d'une part ils attestent la présence d'un marché de la concurrence entre territoires ; d'autre part ils participent à la mise en concurrence des territoires, ils y contribuent notamment à travers cette activité de *benchmarking*. Quant à la manière dont les « portraits identitaires » sont constitués, le programme proposé fait état de « visite, contribution d'experts du territoire (focus groupes, entretiens, questionnaires), étude documentaire, enquêtes de perception (habitants, acteurs, visiteurs, etc.)⁴⁸ » et quelques autres explorations thématiques et analyses, toutes plus alléchantes que les autres. Comme on le voit, des « experts » (y compris des chercheurs) sont conviés à participer, mais sous la forme de *brain storming*, de discussions dans des focus groupes ; on ne leur commande pas des études sociologiques ou historiques, qui non seulement prendraient trop de temps, mais risqueraient d'aboutir à ce que l'on ne voudrait surtout pas : rendre compte de la complexité. Au contraire, déterminer une « identité », un slogan ou un logo doit procéder de la simplification, et donc de la réduction à l'extrême de la complexité historique et sociale, humaine et spatiale.

Ces procédés rencontrent avec succès les préoccupations des élus, puisque ces derniers fonctionnent sur des mécanismes identiques : ils ont besoin d'ensembles cohérents et homogènes – ou parfois de sous-ensembles fortement bipolarisés, pour mieux orienter le choix et justifier le leur –

⁴⁵ Les extraits cités proviennent du site de l'agence CoManaging [URL : http://comanaging.net/conseil/identite/consulté le 25 septembre 2015].

⁴⁶ Cette chaire, que Joël Gayet a fondée et dirigée pendant les premières années, a été créée au sein de l'Institut de management public et de gouvernance territoriale (dépendant de l'Université Aix-Marseille). [URL : http://anmt.univ-amu.fr/fr/content/pr%C3%A9sentation-de-la-chaire-0 consultée le 24 septembre 2015].

⁴⁷ URL : http://comanaging.net/intelligence-territoriale/benchmark-comanaging/ [consulté le 25 septembre 2015].

(Michon & Koebel, 2011, 48-49), d'une vision généralisante de leur territoire, mieux susceptible de s'accorder avec l'idéologie de l'intérêt général, qui a l'avantage de masquer non seulement le fait que les intérêts en jeu sont souvent contradictoires, mais surtout que cet intérêt général écarte les intérêts de tous ceux – qui constituent la majorité des citoyens – qui n'ont pas les moyens de les rendre visibles dans l'espace public ou de les faire valoir auprès des élus afin qu'ils soient pris en compte dans leurs décisions, ce qui revient à justifier la défense des intérêts d'une minorité.

Cette création, parfois *ex nihilo* quand elle est confiée à des agences de communication, d'une identité supposée, destinée à devenir un slogan pour attirer le touriste ou le consommateur, l'habitant ou le chef d'entreprise, peut-elle alors encore être considérée comme relevant d'un service public? La seule raison qui pourrait justifier ces efforts serait la volonté de renforcer le sentiment de faire partie d'une communauté locale plus resserrée entre les habitants, à travers leur identification à des valeurs communes et dans le but de mieux les intégrer. Mais peut-on sérieusement considérer qu'un slogan publicitaire puisse aller dans ce sens? Cela peut tout au plus contribuer à propager des représentations caricaturales du sens commun, qui servent plus des intérêts de ceux qui en tirent les bénéfices matériels ou symboliques (économiques ou politiques) qu'une hypothétique communauté de valeurs. Ce qui est recherché par les élus locaux, c'est bien de marteler une originalité – fut-elle factice – du territoire, une identité propre, positive et dynamique, pour mieux se distinguer des autres territoires et tenter de gagner des points dans la concurrence qui les opposent.

Mais il existe une autre interprétation de cette lutte pour exister : pour comprendre ce qui pousse les entrepreneurs de renforcement et de transformation de l'identité locale – principalement les chefs des exécutifs en tant qu'ils incarnent le pouvoir local à tous les niveaux territoriaux –, il faut revenir à ce qui fonde le local par rapport au national, le périphérique par rapport au central, et aux rapports de domination correspondants : le phénomène peut alors être interprété comme une lutte contre un sentiment d'absence ou de perte de légitimité.

5.2. La quête d'identité comme réaction à un sentiment d'impuissance

Les sentiments de puissance et d'impuissance ne sont pas incompatibles chez une même personne. Un maire, lorsqu'il anime ou dirige un conseil municipal, et qu'il sait que tous ses adjoints et ses conseillers municipaux suivront son avis sans faire d'histoires, peut se sentir puissant. Lorsqu'il reçoit dans son bureau un président d'association quémandant une petite augmentation de sa subvention annuelle, un commerçant qui veut s'installer dans sa commune, un habitant qui souhaite un accord pour agrandir sa maison lorsque les règles d'urbanisme ne sont pas tout à fait respectées, le maire peut avoir un sentiment de puissance. C'est aussi le cas quotidiennement quand il voit la déférence du personnel municipal à son égard, ou quand, le jour de l'élection, il découvre que se sont portées sur son nom la majorité des suffrages des électeurs de sa commune, et qu'il est inondé d'un sentiment de victoire et de reconnaissance sociale, et qu'il sait - s'il ne l'a pas encore découvert – que la fonction qu'il va occuper lui permettra de changer de statut social et symbolique et qu'un ensemble de moyens sera à sa disposition pour lui permettre d'imprimer sa marque dans l'histoire de la commune. A l'époque où je m'étais intéressé de près aux conseils municipaux d'enfants et de jeunes lors de ma thèse de doctorat, j'avais été étonné des résultats d'une enquête réalisée par Nathalie Rossini auprès d'anciens élus enfants ou jeunes. Son analyse avait montré que leur souvenir le plus important était celui du jour de leur élection, lorsqu'ils ont ressenti le bonheur d'avoir été élus et choisis par leurs pairs pour représenter tous les jeunes de la commune : les élections constituent « le moment marquant du parcours », et les jeunes évoquent « la fierté », « une marque de notoriété », « l'amour des autres à son égard », la « capacité à mobiliser les copains », « la reconnaissance par les autres », à tel point que les jeunes ont du mal à s'émanciper de ce type particulier d'expérience de délégation (Rossini, 1996, 22-23 ; 116). Les élus appartenant à un conseil municipal ordinaire peuvent certes ressentir les mêmes impressions, mais leur sentiment de puissance – le fait de pouvoir imposer leur avis, orienter une décision, choisir entre plusieurs options – dépend de leur position dans la hiérarchie des fonctions et de leurs compétences à faire valoir leurs idées. On peut comprendre que ceux qui cumulent le plus de pouvoir relatif au sein d'une même institution ont tendance à vouloir prolonger leur expérience, d'autant plus que, s'il s'agit de leur première expérience, ils ne découvrent qu'au fur et à mesure toutes les possibilités légales – ou, dans certains cas, illégales – de peser dans l'espace politique local : la volonté de vouloir être réélu peut ainsi imprégner et orienter les décisions, par la crainte de perdre les avantages que procurent la fonction. A l'approche de chaque nouvelle élection municipale, les médias se font l'écho (très amplifié) de déclarations intempestives d'élus qui annoncent ne plus jamais se représenter (ou qui annoncent leur prochaine démission) en mettant en cause la lourdeur de leur charge, le manque de soutien de l'État, les risques judiciaires qu'ils encourent quotidiennement en raison de leur fonction. Au final, toutes les mairies ont un maire et, même s'il est déjà arrivé que tout un conseil municipal démissionne, ou qu'au premier tour des élections, aucune liste n'avait été déposée an préfecture, les choses rentrent très vite dans l'ordre (même s'il faut quelquefois en arriver à la nomination provisoire, par le préfet, d'une délégation spéciale qui prend les rênes pendant trois mois en attendant de nouvelles élections ou la dissolution de la commune et sa fusion avec une autre commune – ce qui semble n'être jamais arrivé)⁴⁹. L'information la plus objective qui atteste la motivation des maires à conserver leur poste correspond à leur taux de renouvellement au cours des dernières mandatures : il n'est que d'environ 40%, ce qui signifie qu'environ 60% des maires sont réélus et que sur les 40% restants, il faut aussi compter tous les maires sortants candidats à leur propre succession mais qui ont été battus (dont le chiffre reste à calculer). L'autre donnée intéressante correspond au nombre de listes candidates, qui augmente régulièrement avec la taille de la commune (passant de 1,7 listes en moyenne pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants, jusqu'à 7,6 listes pour les communes de plus de 100 000 habitants⁵⁰.

Mais les situations dans lesquelles se trouvent les élus – même s'ils occupent des fonctions élevées et disposent d'un certain pouvoir – ne les place pas toujours en situation de force. Les occasions sont multiples au cours desquels les élus ressentent des difficultés à s'imposer, se retrouvent face à des décisions en provenance des ministères *via* les préfets, face à un arsenal réglementaire qui peut les désavantager, face à une cour régionale des comptes qui dénonce publiquement leur gestion financière, ou encore parfois face au déferlement médiatique à propos d'un fait divers, où les médias mettent l'élu local face à ses responsabilités et lui imposent de réagir⁵¹.

De manière plus générale, la dépendance du local au national (qui a été développée au cours du chapitre 2) s'exprime dans le fait que les fondements structurels des institutions locales ne sont en aucun cas choisis par les élus locaux : tout ce qui touche aux fondements même des institutions

⁴⁹ Aux dernières élections municipales de 2014, 62 communes n'avaient pas déposé de liste pour le premier tour ; seules cinq d'entre elles n'avaient toujours pas trouvé des candidats avant le 2^e tour et ont vu le préfet nommer une délégation spéciale. Elles ont finalement toutes réussi à organiser de nouvelles élections dans les trois mois qui ont suivi. Il est intéressant de noter que seule de petites communes étaient dans ce cas (la plus grande avait moins de 1 200 habitants, les autres moins de 200 habitants). L'une des raisons invoquées correspond aux nouvelles dispositions obligeant chaque candidat à déclarer formellement sa candidature.

⁵⁰ Cf. article du quotidien *Le Monde*: « Municipales 2014 : portrait robot des listes électorales » (analysant un fichier fourni par le ministère de l'intérieur), mis en ligne le 13 mars 2014 [URL : http://abonnes.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/03/13/municipales-2014-portrait-robot-des-listes-electorales_4382136_4355770.html consulté le 25 septembre 2015].

Stratins maires réussissent à tourner des drames hypermédiatisés à leur avantage, comme ce fut le cas du maire de Neuilly-sur-Seine lors d'une prise d'otage, et dont on peut estimer que sa notoriété nationale (alors qu'il était déjà ministre du budget et porte-parole du gouvernement) fit un bond en avant en mai 1993 lorsqu'il s'imposa auprès du R.A.I.D. comme négociateur et entra lui-même négocier avec le preneur d'otage (« Human Bomb ») – qui s'était réfugié dans une école maternelle qu'il menaçait de faire exposer avec tous ses occupants.

locales – les règles de la démocratie et le code général des collectivités territoriales, tout l'arsenal règlementaire lié au personnel territorial et au budget, aux obligations diverses des élus et de leur institution, auxquels on doit ajouter les directives européennes – s'impose à eux sans qu'ils puissent faire des choix locaux.

De plus, les collectivités restent grandement dépendantes des dotations financières de l'État. Même dans la gestion interne du budget d'une collectivité, les marges de manœuvre sont comprimées par de grandes masses sur lesquelles il est difficile d'agir, comme la masse salariale : la fonction publique territoriale étant composée à 79,9% de personnels titulaires⁵² (et une partie des autres étant sous contrat à durée indéterminée), il est très difficile d'agir sur cette masse dans le sens de la diminution (ce qui explique sans doute sa régulière augmentation malgré les problèmes financiers de plus en plus récurrents : les personnels sous contrat représentent l'un des leviers de pouvoir privilégiés et particulièrement prisé des maires). Les chefs des exécutifs locaux préfèrent s'endetter, comme le prouve l'augmentation de l'endettement des collectivités territoriales de 58% en dix ans⁵³, notamment afin de poursuivre aussi leur investissement, qui constitue également pour eux un levier de pouvoir leur permettant de laisser des traces concrètes de leur mandat dans leur territoire. Les récentes baisses drastiques des dotations de l'État aux collectivités semblent commencer à provoquer des mesures de non remplacement de départs à la retraite⁵⁴ – seul moyen d'agir efficacement en ce qui concerne les titulaires, une mesure qui avait déjà été envisagée par Nicolas Sarkozy en 2012 pour les grosses collectivités – plutôt que le licenciement de personnels sous contrat (qui peut s'avérer très coûteux et auguel on préfère l'incitation à passer les concours de la fonction publique).

Dans les plus petites communes (ou communautés de communes), le sentiment d'impuissance peut sembler bien plus vif, du fait de l'impossibilité, pour les maires et les présidents, de s'entourer de personnels et de services spécialisés aptes à jouer des contraintes multiples qui s'imposent à eux. La taille des collectivités, en rapport direct avec leur budget, leur impose des personnels d'autant plus polyvalents que l'effectif du personnel territorial est faible, ainsi que le recours à des services spécialisés de collectivités plus importantes ou des services de la préfecture, qu'ils ne maîtrisent pas et dont les normes et les choix s'imposent à eux sans qu'ils puissent les négocier. Les maires de petites communes faisant partie d'une EPCI, et qui, parce qu'ils espéraient obtenir *via* ce regroupement quelques ressources financières supplémentaires de l'État et ainsi développer un

-

⁵³ Idem (p. 106).

⁵² Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, op. cit. (p. 80). Les taux de titulaires sont les plus importants dans les filières liées à la sécurité, et les filières administratives et techniques.

⁵⁴ C'est l'une des pistes envisagées par exemple à Strasbourg, qui a annoncé une baisse de 800 emplois sur le mandat en cours (source : « Strasbourg et sa métropole annoncent une baisse de 800 emplois ! », *La lettre du cadre territorial*, mis en ligne le 16 février 2015 [URL : http://www.lettreducadre.fr/10765/strasbourg-et-sa-metropole-annoncent-une-baisse-de-800-emplois/ consulté le 25 septembre 2015]).

service ou faire construire un équipement que leur commune isolée n'aurait pu espérer si elle était restée isolée, avaient cru bon d'accepter de déléguer au niveau intercommunal certaines de leurs prérogatives communales, se rendent compte ensuite qu'ils se retrouvent dépossédés de nombreuses décisions (notamment en matière d'urbanisme), et ce d'autant plus que les villes centres de ces EPCI concentrent de plus en plus le pouvoir dans ces espaces intercommunaux.

Tout ce qui pèse ainsi sur les collectivités relativise le sentiment de puissance que les chefs des exécutifs locaux peuvent éprouver dans leurs positions institutionnelles locales. Certes certains d'entre eux peuvent considérer qu'ils sont moins le jouet de ces forces extérieures à leur territoire, du fait notamment de leur capital dans le champ politique national. On pourrait considérer également que les élus - même les plus « faibles » d'entre eux sont représentés au niveau parlementaire, puisque plus de 80% des sénateurs et des députés cumulent leur fonction avec un mandat local : les réformes territoriales sont effectivement en partie infléchies par le jeu parlementaire, mais ce pouvoir a ses limites dans la mesure où ces élus locaux particuliers sont parmi les plus politisés (la toute petite minorité qui refuse de s'affilier se rend bien vite compte qu'elle ne pèse plus rien dans ces institutions) et que le jeu politicien fonctionne également sur la dualité entre majorité et opposition, et que la majorité est le plus souvent docile face aux initiatives en provenance de son propre camp, et en premier lieu celui du gouvernement (qui en est issu), qui est à l'initiative de l'immense majorité des projets de lois soumis au parlement (même si le pourcentage est en baisse depuis quelques années). Les frondes d'élus appartenant à la majorité sont d'autant plus médiatisées qu'elles sont rares, et les effets qu'elles provoquent à moyen terme sont plutôt faibles. De plus, les parlementaires « cumulards » ne sont pas tous issus des mêmes types de collectivités, et elles ont parfois des intérêts contradictoires à défendre. Ainsi, le poids de ces parlementaires en tant que représentants des collectivités territoriales est tout à fait relatif, à l'image des amendements qu'a connue la réforme de la carte des régions entre le projet initial et celui qui fut adopté. Les intérêts des élus locaux sont certes également défendus au niveau national par diverses associations de maires, dont la plus importante Association des maires de France (AMF) essaie depuis sa fondation en 1907 d'exercer une pression auprès du gouvernement ou des parlementaires, plus ou moins efficacement selon les époques; mais si son influence – et celle, plus récente, des trois autres associations d'élus les plus importantes (l'Assemblée des départements de France, l'Assemblée des régions de France et l'Association des maires des grandes villes de France) - a pu être démontrée, notamment sur l'accélération par l'AMF du processus de décentralisation à partir de la fin des années 1960 – avec l'échec du référendum de 1969 –, elle n'a pas affecté les choix structurels les plus fondamentaux, et a tout au plus réussi à retarder certains projets structurels comme les regroupements communaux prévus dans les années 1960 (Le Lidec, 2001).

Un autre type de sentiment d'impuissance qui peut pousser des élus à protéger une prétendue identité menacée concerne les effets visibles des transformations économiques profondes du pays sur l'espace local. Le triomphe de l'économie de marché hérité de la période de croissance économique où la distribution de masse devient dominante a laissé des traces sur cet espace local, en tendant à l'uniformiser, ce qui provoque une forme de dépersonnalisation des quartiers et des villes : on retrouve partout en France les mêmes enseignes de supermarchés, mais également le même type de bâtiments collectifs, les mêmes cités HLM, et en partie les mêmes maisons individuelles, parce qu'elles sont proposées par un nombre limité de grands groupes de constructeurs qui utilisent la standardisation comme moyen de faire baisser les prix dans un univers concurrentiel généralisé. Ce sont pourtant les élus – nationaux par les lois votées par les parlementaires dans ce domaine, locaux par les autorisations données pour ces implantations –qui sont responsables de ces transformations.

Cette uniformisation des modes de vie et des paysages urbains peut provoquer chez les élus une volonté de se démarquer en tentant à tout prix de marquer leur singularité tout en n'apparaissant pas comme étant archaïque. La recherche d'hypothétiques traits culturels caractéristiques par les élus – que les historiens ou les sociologues ont beaucoup de mal à distinguer, mais que les cabinets de « marketing identitaire » n'ont aucun mal à inventer – peut, elle aussi, être expliquée par le sentiment de perte identitaire due à cette uniformisation : « quand des territoires placés sous la responsabilité de certains acteurs politiques se retrouvent sans originalité, ces acteurs vont tenter de réintroduire la différence par la valorisation, l'acquisition ou l'invention de certaines propriétés, en construisant une identité nouvelle » (Michon & Koebel, 2009, 57).

Le sentiment de perte d'identité – ou de remise en cause d'une identité territorialisée – peut aussi provenir de projets gouvernementaux comme la suppression des départements, le redécoupage administratif de l'intercommunalité, celui des régions, ou encore plus récemment le redécoupage des arrondissements parisiens.

Les rumeurs, au cours des dernières années, de suppression des départements à travers leur fusion avec les régions – et plus particulièrement l'affaiblissement des conseils généraux au profit d'un renforcement des régions –, ont donné lieu à des réactions de défense des départements qui ont pris un tour anecdotique – mais symptomatique d'un sentiment de perte d'identité – lorsqu'une mesure administrative destinée à normaliser les plaques minéralogiques des véhicules automobiles en France faisait abandonner la mention du numéro de département : tout un mouvement s'est mis en branle (une « fronde de députés » ; un collectif baptisé « Jamais sans mon département ») pour dénoncer ce qui a été interprété dans ce contexte comme une menace sur l'identité départementale

des véhicules et de leurs occupants, mais qui peut être mise en relation avec les menaces pesant sur les institutions qu'ils représentent dans les projets du gouvernement.

Les transformations du paysage intercommunal – des fusions imposées par les préfets du fait de rehaussements successifs, au cours des dernières années, du seuil minimal d'habitants regroupés – sont peut-être passées plus inaperçues, parce que les principales modifications concernaient les plus petites intercommunalités, et donc, à leur tête, des présidents moins influents politiquement.

Le processus ayant conduit au redécoupage des régions reste encore à analyser dans la manière dont les tractations ont été menées pour faire accepter ce que certains élus locaux estimaient d'entrée de jeu inacceptable, comme ce fut le cas de la désignation préalable de Strasbourg comme capitale de la future grande région Alsace–Lorraine–Champagne-Ardenne. Les élus alsaciens se sont efforcés de mobiliser les citoyens devant ce qui était présenté comme la menace de la perte de l'identité alsacienne. À l'occasion d'une « grande » manifestation organisée le 11 octobre 2014 contre ce qui ne devait encore être qu'à cette époque la fusion de l'Alsace et de la Lorraine, le conseil régional avait même fixé un tarif unique de 5 € pour tous les utilisateurs du Train Express Régional afin d'inciter les Alsaciens à soutenir massivement le mouvement⁵⁵ : il n'a rassemblé au final que quelques milliers de personnes. Un collectif d'Alsaciens a composé et diffusé une chanson titrée « Alsassinée » sur les réseaux sociaux, prédisant la mort de l'Alsace si elle devait fusionner. Une seconde manifestation, organisée par des autonomistes alsaciens le 14 mars 2015 sous la bannière « Touche pas à l'Alsace » et contre la fusion, n'a pas eu beaucoup de succès. La réforme territoriale a été votée ; Strasbourg aura sans doute la place symbolique de capitale, mais elle devra partager avec les autres grandes villes de la future région les sièges de différentes institutions symboliques.

Mais cet épisode est intéressant à analyser à plus d'un titre. D'abord sur le fait que la capacité de mobilisation des élus régionaux reste bien faible au regard de ce qu'ils croient être leur légitimité élective. En effet, avec la montée vertigineuse de l'abstention (plus de 50% à Strasbourg aux élections municipales de 2014, près de 57% en Alsace aux élections régionales de 2010), une victoire électorale se fait non sur une population d'habitants mais d'électeurs qui, dans les grandes villes plus que partout ailleurs, représentent moins que 30% de la population totale ; à Strasbourg par exemple, le candidat Roland Ries qui est devenu maire n'a obtenu que 22 206 voix au premier tour, ce qui représente 8% de la population strasbourgeoise (chiffre qui n'est monté que jusqu'à 13,5% au second tour) ; aux élections régionales, la liste conduite par Philippe Richert qui a obtenu la présidence (et qui a remporté l'élection dans les deux départements) n'a réussi au premier tour

⁵⁵ Cette décision a fait l'objet – comme toute décision des collectivités territoriales – d'un contrôle de légalité par le préfet, qui, surpris par la mesure dans un premier temps, l'a finalement considérée comme légale après avoir demandé des compléments d'information.

qu'à obtenir que 181 705 voix, soit 10% seulement de la population alsacienne. Même si le fait de rapporter le nombre de votants à la population totale peut être considérée comme abusive, quand des élus régionaux tentent de mobiliser des citoyens pour défendre une cause, ils s'adressent à tous les Alsaciens et croient avoir la légitimité de la majorité d'entre eux.

Le second élément d'analyse correspond au fait que la question de l'identité régionale – et notamment l'identité culturelle de l'Alsace – a été volontairement placée par les élus au cœur des débats et de l'opposition à la volonté de l'État de fusionner plusieurs régions sur le plan administratif. En quoi une fusion administrative pourrait-elle affecter le patrimoine revendiqué par les différentes régions? La coiffe alsacienne que l'on voit lors de fêtes villageoises sera-t-elle abandonnée pour autant? Le bretzel, le kougelhopf, la choucroute ou même le dialecte alsacien⁵⁶ disparaîtront-ils sous prétexte que des régions font fusionner? Ce qui est en jeu n'est pas du tout le patrimoine culturel spécifique à l'Alsace (s'il existe), mais bien la répartition des moyens financiers du nouveau conseil régional, les choix d'investissement qui seront faits à partir de ces moyens et qu'il faudra négocier avec des élus d'autres régions que l'Alsace – que l'on soupçonne déjà de vouloir tirer la couverture à soi –, avec, au fond, la crainte que des régions plus sinistrées sur le plan économique soient prioritairement destinataires de fonds initialement gérés par les seuls instances alsaciennes. Le même raisonnement pourrait pourtant être tenu à l'intérieur même des frontières alsaciennes entre les deux départements souvent considérés comme rivaux, les Haut-rhinois accusant régulièrement les Bas-rhinois de les négliger dans la répartition des moyens régionaux ; le système de scrutin jusque là en vigueur ne plaidait d'ailleurs pas pour la construction d'un « intérêt régional » puisque les conseillers régionaux sont élus par un scrutin de liste départemental...

Ce qui se joue dans la défense d'une identité locale – qu'elle fut régionale ou infra régionale –, c'est aussi en définitive la mise en scène du complexe originel qui fait que le local se définit fondamentalement par rapport aux échelons supérieurs qui le dominent : revendiquer l'autonomie ou l'indépendance, c'est aussi affirmer que l'on est dépendant et pas autonome. La recherche de traits culturels distinctifs que l'on essaie d'ériger en symboles correspond surtout à une quête de reconnaissance de la différence par ceux pour qui ces différences sont des stigmates : « exister ce n'est pas seulement différer mais être reconnu comme légitimement différent » (Bourdieu, 1980, 71). Il est intéressant de mettre en relation cette quête identitaire au sein de l'espace politique local – et dans ce cas il peut également concerner l'espace national – avec la mondialisation de

-

⁵⁶ La diminution régulière de la proportion de dialectophones en Alsace n'aura pas attendu la fusion. Mais l'ampleur de cette diminution est sans doute plus importante que celle constatée par les seuls sondages, souvent commandés par des organismes de promotion de la culture régionale, ont une fiabilité très limitée et fonctionnent sur du déclaratif sans vérification du degré de maîtrise réel du dialecte. Le dernier sondage indique néanmoins que, en 2012, environ 10% de la population (les personnes les plus âgées) utiliseraient le dialecte alsacien comme langue principale.

l'économie : plus on mondialise (c'est-à-dire plus les territoires deviennent interdépendants sur le plan économique, mais également dépendants de grands groupes transnationaux), plus on essaie de trouver une identité plus localisée et/ou de tenter de la construire pour sauver la face.

Conclusions et perspectives de recherche

L'espace politique local que j'étudie depuis plus de vingt ans, qui a fait partie du titre de ma thèse presque plus, à l'époque, comme un projet que comme un aboutissement, ne m'a certes pas encore révélé toutes ses logiques. Cependant, j'ai contribué à travers mes enquêtes quantitatives et qualitatives et à travers mes analyses des principes et des logiques qui y confèrent du pouvoir, à le dévoiler un peu plus qu'il ne l'était auparavant : en relativisant son autonomie, la spécificité de ses enjeux, et l'étendue du pouvoir de ses représentants ; en montrant plus clairement en quoi il est dépendant de logiques nationales qui le traversent, et en particulier de celles du champ politique national ; en tentant de clarifier les différentes hiérarchies qui le caractérisent ; en montrant que les intérêts qui y sont défendus échappent à une grande partie des citoyens malgré la prétention qu'ont leurs représentants de les représenter, et que la démocratie qui s'y joue relève plus de l'illusion que de la réalité, en particulier lorsqu'elle est qualifiée de participative ; et enfin que le pouvoir des élus, même s'il est concentré sur certains d'entre eux en fonction des hiérarchies que j'y ai analysées et qu'il remet ainsi en cause le caractère collectif des décisions, reste tout à fait relatif face aux contraintes économiques ambiantes face auxquelles la lutte, bien inégale, conduit les élus à tenter par tous les moyens d'attirer dans leur territoire, dans un jeu concurrentiel parfois fratricide, les ressources leur permettant d'exister et de se développer, en tentant de s'appuyer sur une identité locale qui relève plus de l'illusion ou du souhait que de la réalité qu'elle caricature plus qu'elle ne la décrit.

La poursuite de ces analyses dans le monde sportif m'a permis de décloisonner ce secteur particulier de la vie sociale, dont les représentants proclament souvent qu'ils constituent un monde à part. L'analyse comparative de l'espace associatif sportif et de l'espace politique local m'a permis de montrer que des logiques très analogues sont à l'œuvre et permettent à leurs acteurs respectifs de tirer des profits croisés, voire de passer assez facilement d'un espace à l'autre. L'analyse plus approfondie des politiques sportives menées par les élus locaux – et plus particulièrement celles en direction des jeunes en difficulté à travers tous les discours sur l'intégration par le sport – m'ont permis de montrer comment la seule croyance dans les vertus de la pratique sportive peuvent progressivement acquérir de la consistance sociale et s'incarner dans des programmes et des projets politiques, dans certains nouveaux métiers fonctionnant sur ces croyances partagées.

Les analyses que j'ai effectuées et publiées sur le personnel politique local à travers l'exploitation du Répertoire national des élus (et notamment la base de données de 498 000 élus locaux issus des élections municipales de 2008, que j'ai obtenue après plusieurs années de relations avec les personnels de la délégation générale des collectivités locales), que j'ai complétées par des analyses plus thématisées grâce à l'exploitation de 79, puis 321 sites internet de villes moyennes, m'ont permis de publier des analyses inédites⁵⁷ sur les caractéristiques sociales et politiques des élus selon leur statut au sein du conseil municipal et selon la taille de la commune, mais également de produire les premières statistiques nationales sur les exécutifs locaux. Ce sont les connaissances que j'ai produites sur ce sujet qui m'ont permis de les appliquer ensuite dans une étude plus ciblée sur les adjoint-e-s chargé-e-s des sports, et ainsi de mieux situer ces élus à délégation particulière dans leurs environnements spécifiques, institutionnel et politique (seule étude sociologique nationale à ce jour dans ce domaine).

L'analyse des politiques sportives menées par des collectivités – saisies quant à elles à travers des monographies et des analyses qualitatives, notamment des comparaisons franco-allemandes, m'ont permis de mettre au jour l'existence d'enjeux non spécifiquement sportifs même si elles sont portées par des acteurs de l'espace sportif, qu'il s'agisse d'enjeux proprement politiques ou de la contribution que le sport peut apporter à la construction d'une identité locale, d'une image positive, dynamique et attractive d'une collectivité.

Ma connaissance des dispositifs de démocratie participative, des limites de leurs ambitions et des intérêts sous-jacents de leur utilisation par les acteurs politiques locaux, m'a permis de codiriger la thèse de Valérie Morales et d'orienter ses recherches puisqu'elle portait sur l'utilisation de la démocratie participative dans le sport à travers un dispositif précis mis en œuvre par la ville de Strasbourg. Ma connaissance des enjeux politiques du sport me permet depuis peu de codiriger la thèse d'Adam Netcho, qui porte sur les rapports tendus qui unissent et séparent l'État tchadien et les dirigeants de son mouvement sportif.

L'étude sociologique de l'espace politique local, de ses acteurs, de ses enjeux, de ses logiques, de ses mécanismes démocratiques, de ses hiérarchies et de son pouvoir relatif, et son application dans le domaine sportif, avec un début de comparaison internationale, que j'ai menées depuis plus de vingt années, a certainement apporté quelques éléments nouveaux à la compréhension du champ politique et de la démocratie. Toutefois ce travail est le produit d'un éclairage particulier des rapports sociaux appliqué à mon objet, selon un paradigme théorique dans un premier temps subi,

_

⁵⁷ Les quelques enquêtes récentes sur les conseillers municipaux en France (Drouin, 2006 ; Kerrouche & Behm, 2013) apportent certes des éléments intéressants sur les représentations des élus, mais n'atteignent pas la représentativité des résultats que j'ai produits.

puis choisi et assumé, sans dogmatisme et dans un esprit d'ouverture aux autres choix théoriques adoptés parmi les nombreux chercheurs qui s'intéressent à l'espace, au champ, à la sphère, à l'arène ou au système politique local.

Mon approche a parfois été critiquée, par le manque de nuance dans les logiques décrites et le manque de prise en compte de cas concrets d'expériences réussies dans telle ou telle collectivité, qui viendraient contrebalancer la critique peut-être perçue par certains comme trop radicale du fonctionnement de la démocratie locale, et qui s'est concrétisée dans le titre de mon ouvrage paru en 2006 : Le pouvoir local ou la démocratie improbable. Quelques mois après sa sortie, Georges Gontcharoff, spécialiste - mais aussi militant actif - de la démocratie locale depuis plus de cinquante ans, dans une note de lecture critique de mon ouvrage qu'il a intitulée « Le livre gris de la démocratie locale⁵⁸ » et qu'il avait eu l'amabilité de me transmettre avant de la publier dans la revue Territoires, écrivait ces mots : « nous pourrions mettre en face de chacune des affirmations de ce livre des contre-exemples qui nous rendraient moins affligés ». Il avait raison dans le sens où je ne me suis pas attaché à montrer les exemples où la proximité serait plus grande avec les citoyens, à mettre en exergue les rares endroits où – comme on dit souvent (quand on est aussi un peu militant) - « ça marche » (ou du moins ça a l'air de marcher). Les exceptions, quand on ne parle que d'elles, risquent de faire oublier la terne réalité que, statistiques et autres études à l'appui, je me suis attaché à décrire et que j'ai tenté d'expliquer. Mais cela ne m'a pas empêché d'aller voir dans le détail ce qui se passe dans le quotidien des lieux de pouvoir, et que j'ai mis en œuvre à travers l'utilisation de méthodes ethnographiques : une expérience de neuf mois en milieu associatif m'a permis de comprendre les relations de pouvoir interne et l'importance que peut revêtir un engagement dans l'univers des loisirs ; une autre expérience de six années, m'a permis de suivre la vie d'un conseiller municipal « ordinaire », y compris ses représentations à propos de ses fonctions, ses états d'âme, ses analyses plus ou moins distanciées à propos de sa participation à des réunions ou de toute la « paperasse » – comme il le disait souvent – qu'il recevait chez lui en provenance de la mairie et qu'il m'a transmis six années durant.

L'exploitation, dans les résultats d'enquêtes, de cas particuliers est une question qui me paraît fondamentale. Je me suis longtemps interrogé sur les « dissonances » chères à Bernard Lahire quand je les mets en rapport avec son évocation régulière de l'importance du « contexte » dans lequel évoluent les acteurs. Mettre en avant d'un côté des portraits individuels qui en quelque sorte remettraient en cause les régularités statistiques et les lois sociales qui en sont tirées, et, de l'autre, rétrograder la structure des institutions au rang d'une sorte d'environnement dont il faudrait simplement tenir compte, comme si le contexte était extérieur à l'individu, me paraît relever d'une

_

⁵⁸ Cf. URL: http://www.adels.org/territoires/lectures.htm#avril_2006 [consulté le 25 septembre 2015]. C'est en hommage à son auteur que j'ai choisi la couleur de la couverture du présent mémoire d'habilitation.

approche certes très riche sur la compréhension des individus, mais, au bout du compte, réductrice sur le plan sociologique. A trop s'approcher de chaque individu en essayant de voir ce qui lui est propre et ce qui pourrait le faire échapper aux régularités sociales, ne risque-t-on pas de perdre le sens même de ce qui fait la sociologie : non pas seulement tenter d'expliquer une trajectoire, un style de vie, les rapports sociaux – fussent-ils multiples voire ambivalents –, mais de rechercher les régularités sociales dans les rapports humains (sans pour autant en oublier les variations), et de comprendre en quoi elles sont le produit des structures sociales parce qu'ils les ont intégrées : on ne peut vivre dans un cadre, un champ de forces, une organisation... que si l'on a intégré – au moins partiellement – sa substance, sa structure, ses lois. C'est une condition sine qua non de sa reconnaissance et des effets que ce cadre peut avoir sur nous. Par conséquent, je considère qu'un individu ne parvient pas par hasard à une position donnée dans un champ ou dans une organisation : il est, de par ses caractéristiques (origines, trajectoire, caractéristiques), en partie adapté à la position qu'il occupe, même s'il contribue en partie à la définir et à la transformer. Une sociologie de l'individu, en mettant l'accent sur les différences interindividuelles, flatte profondément notre ego, puisque nous cherchons à nous distinguer pour exister, et que nous voudrions avoir l'impression d'être unique(s). Les analyses qui montrent en revanche des régularités sociales et une absence fréquente d'originalité dans nos comportements et nos représentations - comme celles qu'a produites Pierre Bourdieu durant une grande partie de sa carrière – peuvent paraître au premier abord peu réjouissantes, mais elles sont bien plus stimulantes parce que plus conscientes des contraintes avec lesquelles – et parfois contre lesquelles – nous pouvons agir.

Les chercheurs qui se situent dans la lignée des travaux des sociologues des organisations considèrent que les variations dans la manière d'occuper une position particulière ou une fonction particulière dans l'une des institutions de l'espace politique local constituent le véritable pouvoir, les marges de manœuvre et de liberté chères à Crozier et Friedberg et à leurs successeurs. Mes travaux me conduisent à penser autrement le rapport entre ce que confère la position dans une structure et la façon de l'occuper : le pouvoir réside d'abord fondamentalement dans le premier élément, et ce quelle que soit l'importance relative de la position dans la structure. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il faudrait en rester là et accepter par exemple l'hégémonie des maires dans les conseils municipaux, sous prétexte que celle-ci provient du mode de scrutin imposé lors des élections comme j'ai pu le montrer. Si la démocratie locale s'étouffe par le jeu d'une majorité inféodée au maire et une opposition trop souvent stérile parce que toujours ultra minoritaire, et si peu ravivée par une démocratie participative que l'on doit trop souvent ranger dans la catégorie des opérations de communication plus que dans la volonté de dialogue ou de construction et de défense de catégories d'intérêts généralement absentes des débats, c'est aussi parce que ceux qui occupent les positions dominées dans le jeu des collectivités territoriales participent — activement ou

passivement – à leur propre domination et à cette hégémonie du pouvoir sur quelques têtes. Lorsque les élus locaux – y compris les chefs des exécutifs – se refusent à faire de la politique au niveau local, ils contribuent à laisser le champ libre à d'autres. Petit pouvoir ne signifie pas pour autant sans importance dans un système global : la somme de tous les (petits) renoncements d'élus locaux à s'imposer dans le jeu participe au fondement des hiérarchies et des dominations. L'apolitisme (comme l'a montré Jacques Defrance) est un choix – ou peut être considéré comme tel – : même si ce choix se situe dans le temps et a pu être « oublié » par certains – c'est-à-dire intégré au point de devenir inconscient –, il n'en provoque pas moins des effets concrets. Les élus qui disent ou pensent rejeter toute « politique politicienne » font, peut-être sans vraiment s'en rendre compte, le jeu du champ politique en se laissant ainsi, plus facilement encore, dominer par les choix de ceux qui le dominent.

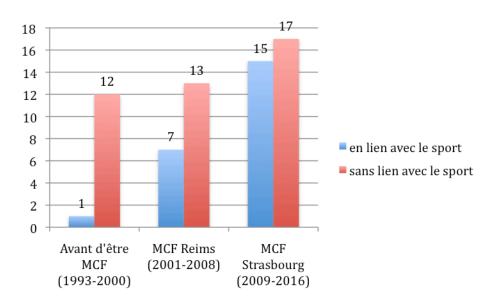
* * * * *

Mes travaux sur l'espace politique local sont loin d'être achevés. L'une de ses principales limites est le manque de comparaison internationale. Ma maîtrise de la langue allemande et celle beaucoup plus approximative de la langue anglaise m'a pour l'instant porté vers les comparaisons dans le monde francophone et les comparaisons franco-allemandes. Mon programme de recherche ultérieur tentera de combler ce déficit.

Je considère en effet ce mémoire d'habilitation comme un bilan d'étape, qui m'a permis de faire le point des résultats auxquels je suis parvenu, des compétences que j'ai développées tout en les produisant, mais qui appelle de nouvelles analyses sous forme d'un programme de recherche qui trouvera place au sein de mon actuel laboratoire de rattachement – et plus particulièrement dans l'axe « Territoires et politiques sportives » –, partiellement aussi au sein de l'UMR SAGE auquel je suis associé depuis plusieurs années, ainsi que dans le cadre du projet ANR que j'ai rejoint et qui travaille sur les élus méditerranéens. Ce programme, que je vais développer dans cette dernière partie du mémoire, entrainera également, je l'espère, des jeunes chercheurs souhaitant préparer un doctorat sous ma direction, après tous ceux que j'ai déjà encadrés, à travers la direction de nombreux mémoires de Master, le co-encadrement de la thèse de Valérie Moralès et la codirection en cours de celle de Adam Nétcho.

Perspectives de recherche

Le programme de recherches que je vais exposer correspond aussi bien à la poursuite de certaines recherches déjà engagées qu'à de nouveaux chantiers de travail. Il s'insère dans le cadre de mon laboratoire de recherche principal « Sport et sciences sociales », sans pour autant s'enfermer totalement dans celui-ci. Cependant, compte tenu de mon âge et de l'état d'avancement de ma carrière universitaire, je dois intégrer également le fait que ce programme s'inscrit dans le moyen terme, puisque mon entrée tardive dans l'enseignement supérieur (à l'âge de 40 ans) – qui a succédé à deux périodes d'exercice professionnel hors de l'université (19 années en tout) - ne me laissera qu'environ une douzaine d'années d'exercice actif de la recherche (et de l'enseignement). C'est pourquoi j'ai décidé de consacrer l'essentiel de mes terrains d'étude pour cette dernière période à l'espace sportif. L'analyse de l'évolution de mes publications scientifiques (tous types de support confondus), depuis ma première publication en 1993, montre que la part de celles qui sont en lien avec des thématiques sportives ont été en constante augmentation au cours des trois dernières périodes de six années : la première période correspond essentiellement à des publications en lien avec ma thèse de doctorat (qui n'avait aucun rapport avec le sport); la seconde période correspond à un rattachement principal à un laboratoire de sociologie dont les thématiques centrales n'avaient pas de lien direct avec le sport, mais dont faisaient partie trois autres enseignants chercheurs en STAPS; la dernière période correspond à un rattachement principal à mon laboratoire actuel « Sport et sciences sociales » (cf. Graphique 6).



Graphique 6 : évolution du nombre de mes publications selon leur lien avec le sport

Une autre réflexion préalable concerne ma conception du rôle de la sociologie dans la société. Les chapitres qui précèdent ont, je l'espère, montré que j'ai certes développé de manière constante une sociologie critique des objets que j'ai étudiés – en essayant de garder une relative indépendance visà-vis des milieux étudiés –, mais que je me suis également engagé dans une tentative individuelle puis collective de diffusion des résultats de mes recherches – et celle d'autres chercheurs – au-delà du seul cercle des spécialistes.

Cet engagement a pris diverses formes, d'abord individuelles : la création dès août 1999 d'un site internet qui offre la possibilité à tout internaute de télécharger la quasi totalité de mes travaux (deux ans après leur publication) ; la création en septembre 2000 d'une liste de diffusion de mes travaux (148 membres en 2015), ce qui m'a permis d'engager un dialogue avec mes lecteurs (et d'en publier certains en ligne) ; le fait d'accepter, de temps à autre, de rencontrer des journalistes qui souhaitaient évoquer mes travaux (à condition toutefois d'obtenir le droit de rectifier des erreurs avant publication) ; le fait d'avoir pris l'initiative d'organiser de nombreuses conférences débat dans des grandes villes françaises et à l'étranger ; d'avoir participé à des émissions radio, etc. Je ne peux m'empêcher ici de citer le courriel que j'ai reçu d'un lecteur de mon ouvrage qui, à la veille de son engagement sur la liste du maire sortant de sa commune, avait considéré que mes analyses allaient trop loin dans la critique, ou du moins ne concernaient que la politique des villes beaucoup plus importantes que son gros village :

« J'avais lu (et relu) votre ouvrage "Le pouvoir local ou la démocratie improbable" et j'ai naïvement cru, que [notre commune] (2 500 habitants, maire de gauche, travailleur social) pouvait être en dehors du schéma que vous décrivez. Or, à l'usage, il s'avère qu'on y est jusqu'à la caricature. De ce constat, j'ai deux solutions, les envoyer balader plus ou moins vertement, ou continuer mon observation ??? Je suis cependant extrêmement pessimiste et déçu. (...) ».

Ce courriel – reçu le 18 mars 2009, soit un an après l'élection de ce conseiller municipal « ordinaire » qui a souhaité garder l'anonymat – fut le point de départ d'une collaboration de plus de cinq années et d'un travail ethnographique approfondi (que je décrit plus loin dans le second axe de mon programme de recherche).

Les initiatives collectives sont liées à mon engagement dans un intellectuel collectif autonome (le « collectif Savoir/Agir », anciennement « Raisons d'agir ») réunissant des spécialistes de sciences sociales qui se sont associés à un éditeur militant pour diffuser les résultats de leurs recherches sous une forme plus accessible que les supports scientifiques habituels, afin de permettre une plus large diffusion dans une perspective scientifico-politique qui peut aller jusqu'à la préconisation (Pinto,

2012). Cet engagement bénévole comporte de nombreuses limites – liées notamment au sort réservé aux petits éditeurs dans un marché de l'édition dominé par quelques grands groupes –, mais l'activité éditoriale (une collection d'ouvrages et une revue trimestrielle, toutes deux portant le nom du collectif) ne s'est jamais tarie depuis 2003.

Cette posture sociologique et ces engagements ne m'ont pourtant jamais empêché de mettre mes capacités d'analyse au service d'une commande politique, et j'envisage sereinement de poursuivre ce type de contrats à l'avenir. « Mettre au service » ne signifie pas obligatoirement « se soumettre » à une commande telle qu'elle est formulée par un élu ou par le responsable d'une organisation ou d'une institution, ni se soumettre à ses intérêts premiers. Le sociologue peut aussi avoir un rôle pédagogique dans la transformation d'une commande, dans la mise au jour de l'équivocité qu'elle cache souvent, dans l'incitation à la réflexion. La réponse à ce type de commande peut – ou même doit – être l'occasion de dépasser le cadre de la commande pour permettre à des jeunes chercheurs de rassembler des données empiriques qui vont au-delà des résultats formellement attendus, comme ce fut le cas pour une doctorante dans le cadre des États généraux du sport de la ville de Strasbourg (Moralès, 2013). Mais la transformation des commandes – ou leur adaptation – n'est pas toujours possible.

C'est dans cette triple perspective que je compte développer mes recherches ultérieures : une sociologie critique comme axe de recherche, qui s'insèrera dans le second axe de l'unité de recherche « Sport et sciences sociales » (à partir des financements récurrents ou spécifiques, mais également avec une recherche de financements nationaux ou européens) ; un engagement dans la diffusion des résultats des recherches en sciences sociales et dans le débat (à travers la poursuite de mes engagement éditoriaux passés, mais également les fonctions récentes de rédacteur en chef adjoint (pour la sociologie) de la revue *Sciences sociales et sports*) ; un travail à partir de contrats, avec une ouverture, sous conditions, vers des financements publics ou privés de la recherche dans une perspective d'utilité sociale.

Axe principal: Le recours au sport dans l'espace politique local

Le sport, du fait de sa popularité, liée en partie à l'explosion de la pratique au cours des cinquante dernières années mais aussi à l'hypermédiatisation du sport professionnel et de haut niveau, est devenu de plus en plus incontournable dans les pratiques politiques locales (comme nationales). C'est que le sport a cette capacité extraordinaire d'être conjugué – au moins dans les représentations communes – à presque toutes les grandes causes et aurait toutes les vertus : il permettrait l'intégration des immigrés, des personnes handicapées et en difficulté sociale, serait source de santé, d'équilibre, stimulerait l'effort, apprendrait à respecter les règles, apaiserait les tensions ; il représente aussi un enjeu économique et contribuerait à construire une identité territoriale. On ne peut ainsi imaginer que les acteurs politiques locaux dédaignent cet outil providentiel et ne l'intègrent pas dans leurs stratégies et leurs pratiques politiques locales. Certes ils sont gênés par certains aspects « négatifs » comme la tricherie, le dopage, la violence, le racisme, autant d'attitudes rangées dans la catégorie des « dérives » du sport.

Ce n'est pas tant le processus d'attribution de vertus au sport qui m'intéresse ici, que plutôt la manière dont les représentants des collectivités territoriales vont se servir de ces vertus supposées – sans jamais les vérifier ni en évaluer les effets – pour justifier leurs choix de développement sportif dans leur territoire : en matière d'équipements, de subventions, de création d'événements, etc.

Il s'agira de mesurer l'influence respective, sur les choix politiques en matière de sport, d'une part des caractéristiques structurelles (comme la taille de la commune, le fonctionnement interne d'un conseil municipal et les processus de domination au sein des exécutifs locaux, la nature des rapports entre élus et fonctionnaires territoriaux, la délégation de compétences au niveau intercommunal), et d'autre part des caractéristiques sociales et politiques des personnes qui occupent les positions influentes, qu'il s'agisse des membres des exécutifs locaux, des hauts fonctionnaires locaux, des membres de cabinet, ou encore les représentants des organisations locales intermédiaires (associations, entreprises sportives), des services extérieurs de l'État (en tant que relais de politiques incitatives nationales), ou encore de la figure du « citoyen » dans le cadre de dispositifs participatifs.

Dans cette étude, deux aspects seront privilégiés :

- la territorialisation des politiques sportives, et notamment l'influence des représentations que les décideurs (élus et fonctionnaires) ont des populations des différents territoires (et notamment les habitants des différents quartiers) sur les politiques sportives qui y sont

- développées (thématiques que j'ai commencé à explorer à travers six monographies en France et en Allemagne);
- les politiques d'équipements sportifs, et notamment les effets des injonctions normatives (normes sportives internationales, normes de construction imposées par l'État) et des techniques du *new public management* sur le choix des équipements et leur profil.

Cette problématique requiert essentiellement une méthodologie qualitative, faite d'étude de cas, de monographies, d'entretiens semi-directifs, d'étude de documents, mais également de comparaison de cas, y compris de comparaison internationale.

Cependant, le choix des monographies et des cas à comparer pourra utilement s'appuyer sur mes plus récents travaux sur les adjoint-e-s chargé-e-s des questions sportives (Koebel, 2016), ainsi que sur la consultation et l'exploitation secondaire du Répertoire national des élus pour les élections de 2008 et 2014 (qui a été complété en 2014 par un répertoire similaire sur l'ensemble des EPCI de France). En matière de comparaison internationale, mes premières enquêtes comparatives franco-allemandes serviront d'appui pour approfondir le cas allemand (dont la structure politique locale est fort différente du cas français), mais je compte développer des comparaisons des politiques sportives locales avec d'autres pays, en utilisant les relations privilégiées que mon laboratoire entretient avec certains pays (et notamment l'Espagne, l'Italie) ou la direction de thèses d'étudiants étrangers (en particulier en provenance de pays d'Afrique), comme c'est le cas de la thèse de Adam Nétcho que je codirige actuellement.

Le recours au sport dans les collectivités territoriales sera également saisi à travers la contribution du sport à la construction des identités locales, et plus particulièrement à travers une étude sociohistorique de l'évolution de ce recours. Ce projet d'étude portera autant sur le rôle joué par les événements sportifs et les clubs sportifs soutenus et instrumentalisés par les collectivités territoriales au cours des deux derniers siècles, que sur les liens entretenus par les élus avec les figures sportives locales d'exception, notamment au travers de l'utilisation politique de l'image des héros sportifs locaux, dans la gestion de la communication des élus (apparition en public avec les sportifs vainqueurs, utilisation sur des supports de communication locale, etc.), mais aussi à travers leur intégration au cours des campagnes électorales et dans les listes de candidats à des postes symboliques. La question centrale sera de savoir quelles sont les stratégies développées par les élus locaux pour réussir à fabriquer de l'identité locale grâce au sport, alors que ce dernier se standardise et s'uniformise tout en s'internationalisant au cours du 20e siècle.

Ces questions ont déjà fait l'objet d'analyses sociohistoriques, notamment dans la fabrication d'identités régionales, à travers quelques études de cas en Europe (Stumpp & Jallat, 2013), et

pourraient faire l'objet d'études plus localisées à partir de monographies permettant d'approcher la complexité des relations entre sport et politique quand il s'agit de renforcement des identités locales (notamment communales).

Ce projet de recherche prendra corps dans ma participation au projet ANR « ICEM » : « Identités et culture en Méditerranée. Les élites politiques de la Révolution française à la Ve République », dirigée par le Pr. Jean-Paul Pellegrinetti (Université de Nice Sophia Antipolis) et dans lequel je suis chargé (depuis que j'ai rejoint l'équipe en 2015) du thème : « Relations entre les élites politiques locales et le sport ». Les études dans un premier temps un recensement de monographies locales dans les pays du pourtour méditerranéen, puis la réalisation d'études nouvelles, dans une perspective comparative. Cette collaboration avec un réseau d'historiens sera l'occasion pour moi de perfectionner le travail sur les archives que je n'ai que peu expérimenté depuis la thèse.

Second axe : Les modes de domination au sein des instances de décision locales

Cette thématique reste volontairement large sur ce que l'on peut mettre derrière les « instances de décision ». Il s'agit aussi bien des assemblées des collectivités (avec les rapports entre maire et adjoint-e-s, entre président-e et vices-président-e-s, entre exécutif et conseiller-e-s « ordinaires » ou appartenant à l'opposition), mais également l'administration territoriale et les cabinets des chefs d'exécutifs, ou encore les dispositifs de démocratie participative comme les conseils de quartiers.

Un premier terrain concerne les exécutifs locaux qui sont encore trop peu connus en France. Je m'en suis rendu compte lorsque j'ai publié dans la revue *Métropolitiques* la première étude statistique nationale sur les caractéristiques sociales et politiques des adjoint-e-s aux maires d'un échantillon de 79 villes moyennes (Koebel, 2014). En septembre 2015, un dossier de la *Revue française d'administration publique* dirigé par Stéphane Cadiou a rassemblé quelques études sur le thème des exécutifs locaux. Mais en dehors de celle de Luc Rouban qui porte sur l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants (elle ne concerne que les maires, mais analyse l'évolution de leurs caractéristiques sur les trois derniers mandats), toutes les autres ne concernent que des études territorialisées (mais à tous les niveaux locaux : régional, départemental, intercommunal et communal) ou centrées sur une seule personne. Ces monographies sont pourtant très utiles pour comprendre plus finement les grandes logiques que j'ai pu repérer à travers le croisement des données du Répertoire national des élus avec le contenu des sites internet des 79 villes étudiées : j'ai pu ainsi mettre au jour le processus de hiérarchisation des délégations municipales et le poids du « filtrage social » selon l'âge, le sexe et la profession. Mais ces premiers résultats demandent à

être affinés dans différents domaines. Ma plus grande difficulté fut de classer les dénominations associées aux délégations, puisqu'il n'existe aucune obligation dans ce domaine : une étude plus approfondie d'un échantillon limité de villes permettrait de mieux comprendre les logiques qui président aussi bien au choix de ces dénominations qu'à ceux des personnes qui occuperont ces postes. Le lien délégation/rang dans l'exécutif est-il prioritairement lié à des choix politiques ou aux caractéristiques de l'occupant d'un certain rang (et notamment à ses compétences, réelles ou supposées, qu'il importe parfois de sa formation ou de sa situation et son expérience professionnelle ou même bénévole)? Seules des monographies approfondies permettront de répondre à ces questions. Là aussi, des comparaisons internationales sont souhaitables, avec toute les précautions à prendre pour comparer des situations produites par des histoires politiques et culturelles différentes. Il ne faudrait pas non plus se limiter aux collectivités importantes en taille et observer ce qu'il se passe en milieu rural quand l'ensemble des domaines est concentré sur deux, trois ou quatre adjointe-s seulement.

Dans cette problématique, une attention particulière sera portée aux adjoint-e-s chargé-e-s des sports, qui n'ont fait l'objet d'aucune étude approfondie et dont je publie début 2016 la première étude nationale sur un échantillon de 321 villes de plus de 10 000 habitants. Dans la même logique, les résultats de cette première analyse (et notamment leur position plutôt dominée au sein des exécutifs, ainsi que le taux néanmoins presque aussi important que les autres adjoint-e-s d'appartenance à une formation politique) nécessitent un approfondissement pour comprendre non seulement les logiques d'attribution de ce poste, mais les jeux de concurrence internes aux exécutifs où le sport devient un instrument au service de stratégies de positionnement et ne peut plus être considéré comme un « monde à part » ou une « grande famille » comme le pensent, le souhaitent ou le prétendent de nombreux acteurs de cet espace. Enfin, des études qualitatives de type ethnographique permettraient de vérifier un certain nombre d'hypothèses sur cette position certes globalement dominée, mais qui ne l'est pas dans tous les cas.

Deux autres thématiques concernent les relations entretenues par le sommet de l'exécutif local (le maire ou le président et l'un-e ou l'autre adjoint-e ou vice-président-e) avec, d'une part le sommet de la hiérarchie du personnel territorial ou encore avec le directeur du cabinet, et d'autre part le reste du conseil municipal (divisé – au moins dans les collectivités qui appliquent le scrutin de liste bloquée ou dans celles, départementales et régionales, qui sont plus politisées – entre majorité et opposition). Je compte notamment vérifier si les « relations de type collégial » qu'y a repérées Rémy Le Saout entre élus et élite administrative locale (Le Saout, 2013, 39) ne seraient pas tout simplement un effet de proximité sociale, culturelle et politique entre des acteurs qui sont le produit

- chacun selon des logiques propres]- d'une sélection drastique, et que cette collégialité soit donc aussi liée à une culture commune. Je compte m'intéresser aussi à ceux que j'ai souvent appelés conseillers municipaux « ordinaires », en les différenciant cependant des élus de l'opposition (qui sont si peu nombreux qu'ils auraient représenté le sommet de l'exécutif si leur liste l'avait emporté): quelles sont les conditions qui rendent possible l'acceptation, par les conseillers « oridinaires », de leur position dominée dans le conseil, de leur soumission presque sans faille à la tête de l'exécutif qui concentre la quasi totalité du pouvoir ? Quels profits tirent-ils de leur position et ces profits ont-ils une influence directe sur le taux de renouvellement de ces postes ? On connaît le taux de renouvellement des maires, mais personne à ce jour n'a une idée précise sur celui des adjoint-e-s ou du reste du conseil municipal. Produire des statistiques serait un premier objectif, rendu possible par une comparaison – commune par commune, ou à partir d'une extraction aléatoire si le traitement ne peut pas être automatisé – des deux fichiers d'environ 500 000 élus que je possède actuellement sur les deux dernères élections (2008 et 2014). Il faudrait compéter là aussi cette analyse statistique par un travail qualitatif en recueillant les représentations des élus sur leur rôle et les avantages que leur procurent leur fonction. J'ai commencé à le faire avec de petits échantillons d'élus intercommunaux début 2014 dans le Bas-Rhin. J'ai un autre chantier en cours : l'exploitation de six années d'immersion, par enquêteur interposé, dans ce que vit au quotidien un tel conseiller municipal « ordinaire » (celui qui voulait démissionner et que j'ai convaincu de rester, que j'ai formé à l'enquête ethnographique et que j'ai régulièrement interviewé tout au long de son mandat, et qui m'a envoyé l'ensemble des documents qu'il a reçus chez lui, en tant que conseiller, en provenance de la mairie (et qu'il a parfois commentés par écrit).

Enfin, je ne compte surtout pas abandonner la thématique des rapports entre les élus et les citoyens « ordinaires » dans les dispositifs de démocratie participative. L'enquête que j'ai menée en 2007 dans une ville moyenne française de l'Est de la France (et qui portait précisément sur la participation des habitants d'un quartier populaire) et celle à laquelle j'ai participé dans le cadre des États généraux du sport de la ville de Strasbourg, deux enquêtes auquelles je peux ajouter celles effectuées au cours de ma thèse de doctorat sur les conseils de jeunes, ont toutes montré que la figure du citoyen ordinaire n'existe pas et que la propension à « participer » dépend des caractéristiques sociales, culturelles et politiques des citoyens (ou habitants, ou jeunes), et du cadre de participation proposé, dont la structure et les modalités ont d'autant plus de chances de convenir à certaines catégories de populations qu'ils ont été pensés par ces mêmes catégories.

Axe complémentaire : Les relations entre sport et politique

L'habilitation à diriger des recherches sanctionne aussi une capacité à diriger des thèses de doctorat dans un domaine plus large que celui dont le chercheur prétend être l'un des spécialistes. Je ne compte ainsi pas me limiter de manière trop étroite à l'étude de l'espace politique local.

C'est pourquoi je compte ouvrir les possibilités de recherche dans tout ce qui a trait aux relations entre sport et politique. Ce domaine de recherche, ouvert il y a plus de quarante ans par les travaux fondateurs de Jean-Marie Brohm en sociologie politique du sport, a connu des développements qui ont nuancé cette première approche, en montrant le triomphe de l'idéologie de l'apolitisme du sport et la tentative de fermeture du champ sportif (Defrance, 2000), et tous les types d'instrumentalisation ordinaire du sport à tous les niveaux territoriaux. Mes propres travaux sur la question ont consisté en une approche comparative de l'espace politique local et de l'espace associatif sportif, pour montrer la proximité des types de légitimité et des caractéristiques sociales de leurs acteurs respectifs, et des profits croisés qu'il peut exister entre ces deux espaces (Koebel, 2000). A mon arrivée dans mon unité de recherche actuelle, j'ai proposé l'organisation d'un colloque sur cette thématique : « Le sport transformé en événement : usages politiques et pouvoir symbolique » (qui s'est déroulé à Strasbourg en 2010 et qui a permis la publication d'un ouvrage collectif que j'ai codirigé sur *Les usages politiques du football*).

Si j'ai surtout travaillé la relation entre sport et politique au niveau local, je compte l'ouvrir à d'autres niveaux territoriaux, et notamment l'étude des politiques sportives européennes. La dynamique que va créer William Gasparini au sein de notre laboratoire autour de la chaire « Jean Monnet » qu'il a obtenue sur la thématique de l'européanisation du sport (et qui a été le prolongement d'un séminaire itinérant qu'il a dirigé dans le cadre du ProjEx Europe de l'UMR Sage, et auquel j'ai participé activement) constitue une opportunité à ne pas négliger. Dans ce cadre, j'ai par exemple proposé une enquête européenne sur la réception de l'Euro 2016 chez les jeunes des quartiers populaires et qui devrait se concrétiser au printemps 2016 dans plusieurs pays d'Europe : France, Allemagne et Espagne.

Je resterai également ouvert à des études concernant des pays extérieurs à l'Union européenne, à l'image de la codirection de thèse que je viens d'engager avec Adam Nétcho, et qui porte sur les relations de pouvoir entre les fédérations sportives et les pouvoirs publics dans l'organisation du sport au Tchad.

Pour autant, je ne compte pas non plus abandonner une thématique que j'ai commencé à explorer à travers ma première étude ethnographique de grande ampleur, puisque j'ai étudié les relations entre les membres d'un club de loisir sportif à travers le prisme de la « communauté de loisirs » que j'étudiais dans le cadre d'un réseau de recherche francophone (financé par le Conseil de recherches

en sciences humaines du Canada). Ce travail m'a permis d'approcher de près la question du pouvoir et des rapports de pouvoir dans l'engagement bénévole, une autre perspective du rapport entre sport et politique. D'autres perspectives sont envisageables, notamment lorsque l'engagement sportif bénévole prend la forme d'un engagement plus directement politique, qu'il soit féministe, gay et lesbien, ou encore quand le stade devient l'un des derniers lieux d'expression politique toléré par un État ou quand des supporters participent *es qualité* à des soulèvement populaires (comme le mouvement social de la place de Gezi à Istanbul).

Références bibliographiques

Amrani, Younès ; Beaud, Stéphane : 2004. Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue, Paris, Éditions La Découverte (coll. « Cahiers libres »).

Arnaud, Lionel; Le Bart, Christian; Pasquier, Romain: 2005. « Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales », *Sciences de la société*, n°65, (p. 3-7).

Autès, Erwan: 2004. Éthique de conviction, éthique de responsabilité, et utopie dans le champ politique allemand actuel (Leipzig). Approches sociologique et philosophique croisées, Mémoire de fin d'études, Institut d'études politiques de Lyon.

Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henri; Sintomer, Yves: 2005. Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, Paris, La Découverte (coll. Recherche).

Bafoil, François : 2000. « Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale. Une étude polonaise », *Critique internationale*, n°9 (p. 75-92).

Bazenguissa-Ganga, Rémy: 1997. Les voies du politique au Congo: essai de sociologie historique, Paris, Karthala.

Beaud, Stéphane : 2002. 80 % au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire, Paris, Éditions La Découverte (coll. « Textes à l'appui/Enquêtes de terrain »).

Beaud, Stéphane; Pialoux, Michel: 2002. « Sur la genèse sociale des "Émeutes urbaines" », *Sociétés contemporaines*, n°45-46 (p. 215-243).

Beaud, Stéphane; Confavreux, Joseph; Lindgaard, Jade (dir.): 2008. *La France invisible*, Paris, Éditions La Découverte (coll. « Poche »).

Beauvallet, Willy; Michon, Sébastien: 2004. «Espace politique européen et représentation territoriale: le cas des eurodéputés français», Communication au colloque international « La construction européenne au prisme des élections au Parlement européen de juin 2004 », Strasbourg, Parlement européen (19 nov.) [*URL*: http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/diversafsp/collgspegael04/michon.pdf, consulté le 2 novembre 2014]

Becquart-Leclercq, Jeanne: 1976. Paradoxes du pouvoir local, Paris, Presses de Science Po.

Berriane, Yasmine : 2009. « Intermédiations stratégiques : L'engagement de militantes associatives locales dans la campagne pour les législatives marocaines de 2007 ». *In* Lamia Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc : les élections législatives de 2007* (p. 161-191), Paris, Karthala/IRMC.

Biarez, Sylvie: 1988. « Theory of Local Power Structures in France », *International Review of Administrative Sciences*, n°54 (p. 379-409).

Biarez, Sylvie: 1989. Le pouvoir local, Paris, Economica.

Biarez, Sylvie : 1998. « Sphère locale et espace public », *Lien social et Politiques*, n°39 (p. 127-138).

Bierschenk, Thomas ; Chauveau, Jean-Pierre ; Olivier de Sardan, Jean-Pierre : 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala/APAD.

Birck, Jean-Nicolas: 2010. Les nouveaux enjeux de la démocratie participative locale. Pratiques et usages de la participation citoyenne à Nancy et au Conseil général de Meurthe-et-Moselle, thèse de doctorat en science politique, Université de Nancy.

Blanc, Maurice : 1999. « Participation des habitants et politique de la ville », in Loïc Blondiaux, Gérard Marcou et François Rangeon (dir.), La Démocratie locale, représentation, participation et espace public (p. 177-196), Paris, Presses Universitaires de France.

Blatrix, Cécile: 1997. « Le référendum local, une procédure de démocratie participative? », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* (p. 233-269), Paris, L'Harmattan.

Blatrix, Cécile : 1999. « La pratique politique de l'enquête publique », in Loïc Blondiaux, Gérard Marcou & François Rangeon (dir.), La Démocratie locale, représentation, participation et espace public (p. 161-176), Paris, Presses Universitaires de France.

Blatrix, Cécile : 2009. « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n°74 (p. 97-119).

Blondiaux, Loïc; Marcou, Gérard; Rangeon, François (dir.): 1999. *La Démocratie locale*, *représentation*, *participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France.

Blondiaux, Loïc ; Levêque, Sandrine : 1999. « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX_e arrondissement de Paris », in Catherine Neveu (dir.), Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale (p. 17-82), Paris, L'Harmattan.

Blondiaux, Loïc ; Sintomer, Yves : 2002. « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol. 15, n°57 (p. 17-35).

Bonaccorsi, Julia ; Nonjon, Magali : 2012. « "La participation en kit" : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni* [En ligne], n°79, mis en ligne le 05 octobre 2014, consulté le 25 septembre 2015. URL : http://quaderni.revues.org/618

Bottazzi, Patrick: 2007. « La décentralisation à la lumière de la gouvernance ». *In* Marc Hufty, Alexandre Dormeier Freire, Pauline Plagnat & Vanessa Neumann (dir.), *Jeux de gouvernance, Regards et réflexions sur un concept* (p. 71-84), Paris, Karthala/IUED.

Bourdieu, Pierre : 1980. « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35 (p. 63-72).

Bourdieu, Pierre : 1981. « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37 (p. 3-24).

Bourdieu, Pierre : 1984a. « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53 (p. 49-55).

Bourdieu, Pierre: 1984b. Questions de sociologie, Paris, Minuit.

Bourdieu, Pierre : 1990. « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81 (p. 86-96).

Bourdieu, Pierre (dir.): 1993. La misère du monde, Paris, Seuil.

Bourdieu, Pierre : 1996. « Sociologie et démocratie », *Zellige*, 3 [URL : http://www.ambafrance-ma.org/zellige/z003/z003_16.htm, consulté le 17 août 2003 (n'est plus en ligne à cette adresse)].

Bourdieu, Pierre : 1997. « Le champ économique », Actes de la recherche en sciences sociales, n°119 (p. 48-66).

Bourdieu, Pierre : 2000. *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

Bourdieu, Pierre : 2000. Les structures sociales de l'économie, Paris, Seuil.

Bouziane, Malika: 2013. « Negotiating (informal) institutional change: understanding local politics in Jordan». *In* Malika Bouziane, Cilja Harders & Anja Hoffmann (dir.), *Local Politics Contemporary Transformations in the Arab World, Governance beyond the Centre* (p. 137-157), New York, Palgrave Macmillan.

Braud, Philippe: 2000. Sociologie politique, Paris, L.G.D.J. (5^e éd.).

Briquet, Jean-Louis; Sawicki, Frédéric: 1989. «L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux?», *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Vol. 2, n°7 (p. 6-16).

Cadiou, Stéphane: 2009. Le pouvoir local en France, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Cardy, Hélène: 1997. « La communication régionale. Evolution et perspectives », *Territoires*, n°383, décembre 1997 (p. 36-37).

Champagne, Patrick : 1990. Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique, Paris, Les Éditions de Minuit.

Chaussier, Jean-Daniel : 1988. « Identité nationale et identités locales. Le projet de création d'un département en Pays Basque », *Revue française de science politique*, n°38/4 (p. 637-654).

Choné, Aurélie; Hajek, Isabelle; Hamman, Philippe (dir.): 2015. *Guide des humanités environnementales*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

Collovald, Annie : 2004. *Le populisme du FN : un dangereux contresens*, Broissieux (Bellecombe-en-Bauges), Éditions du Croquant (coll. « Savoir/Agir »).

Corcuff, Philippe; Lafaye, Claudette: 1989. « Une relecture critique du Pouvoir périphérique », *Politix*, Vol. 2, n°7-8 (p. 35-45).

Crettiez, Xavier: 1999. La question corse, Bruxelles, Éditions Complexe.

Crozier, Michel; Thoenig, Jean-Claude: 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, Vol. XVI, n°1 (p. 3-32)

Crozier, Michel; Friedberg, Erhard: 1977. L'acteur et le système, Paris, Éditions du Seuil.

Dartigues, Laurent : 2011. « La notion d'arène. Intérêts pour la recherche en anthropologie politique ». <halshs-00634920>

Defrance, Jacques : 1988. « "Donner" la parole. La construction d'une relation d'échange, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°73 (p. 52-66).

Defrance, Jacques: 1995. «L'autonomisation du champ sportif. 1890-1970 », Sociologie et sociétés, Vol. 27, n°1 (p. 15-31).

Defrance, Jacques : 2000. « La politique de l'apolitisme. Sur l'autonomisation du champ sportif », *Politix*, Vol. 13, n°50 (p. 13-27).

Defrance, Jacques : 2006. Sociologie du sport, Paris, Éditions La Découverte (5^e éd.).

Dormagen, Jean-Yves; Mouchard, Daniel: 2007. *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, De Boeck.

Desage, Fabien : 2011. « Intercommunalité », in Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, Dictionnaire des politiques territoriales (p. 283-289), Paris, Presses de SciencesPo.

Desage, Fabien; Guéranger, David: 2011. La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.

Dorandeu, Renaud: 1989. «L'Hérault à la fin du Second Empire », *Politix*, Vol. 2, n°6 (p. 69-74).

Dorandeu, Renaud : 2001. « L'élu, le juge et le local », *Revue Projet*, n°265 (p. 83-88). URL : www.cairn.info/revue-projet-2001-1-page-83.htm

Drouin, Vincent. : 2006. Fantassins de la république. Nos 500 000 conseillers municipaux, Paris, Éditions Autrement (coll. « Acteurs de la société »).

Dubar, Claude : 2000. La crise des identités, Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Le lien social »).

Dubois, Vincent : 2014. « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°201-202 (p. 11-25).

Duval, Julien : 2013. « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°200 (p. 111-123).

Falcoz, Marc; Walter, Emmanuelle: 2009. « L'emploi dans le sport associatif et fédéral. Un état des lieux de la question », *Staps*, Vol. 30, n°83 (p. 43-54).

Faure, Alain: 1992. Le village et la politique: essai sur les maires ruraux en action, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »).

Freyermuth, Audrey: 2009. Les facteurs locaux de la question sécuritaire. Neutralisation et saillance d'un problème politique. Une comparaison des villes de Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg (1983-2001), thèse de doctorat en science politique, Université de Strasbourg.

Frinault, Thomas : 2012. *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Gasparini, William: 2000. Sociologie des organisations, Paris, Éditions La Découverte & Syros.

Gaxie, Daniel: 1983. « Les logiques du recrutement politique », Revue française de sociologie, Vol. 30, n°1 (p. 5-45).

Gaxie, Daniel : 1998. Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique, Paris, Seuil.

Gaxie, Daniel: 2000 [1993]. La démocratie représentative, Paris, Montchrestien (3^e éd.).

Gaxie, Daniel: 2015. « Questionner la représentation politique », Savoir/Agir, n°31 (p. 17-24).

Gaxie, Daniel; Lehingue, Patrick: 1984. *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, Presses universitaires de France, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.

Grémion, Pierre: 1976. Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Éditions du Seuil.

Guibert, Christophe : 2006. « Politiques de communication et identifications territoriales différenciées : les usages politiques des vagues et de l'univers du surf par les municipalités de la côte Aquitaine », *Téoros*, n°25-2 (p. 62-71).

Hersant, Jeanne ; Yatropoulos, Nepheli : 2008. « Mobilisation identitaire et représentation politique des "Turcs" en Thrace occidentale : les élections législatives grecques de mars 2004 », *European Journal of Turkish Studies* [URL consulté le 4 janvier 2009 : http://www.ejts.org/document1342.html]

Ingueza, Hervé: 2008. Dynamiques des champs politiques locaux au Gabon: contribution à l'analyse de l'intégration politique, thèse de doctorat en science politique, Bordeaux.

Kerrouche, Éric; Behm, Anne-Sophie: 2013. « Les anonymes de la République. Portrait des conseillers municipaux urbains », *Pôle Sud*, Vol. 2, n° 39 (p. 127-140).

Koebel, Michel : 1997. Le recours à la jeunesse dans l'espace politique local, Les conseils de jeunes en Alsace, thèse de doctorat en sciences sociales, Université des Sciences Humaines de Strasbourg.

Koebel, Michel: 2000. « Les profits politiques de l'engagement associatif sportif », *Regards sociologiques*, n°20 (p. 165-176).

Koebel, Michel: 2006. *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Broissieux (Bellecombe-en-Bauges), Éditions du Croquant (coll. « Savoir/Agir »).

Koebel, Michel: 2007. « Les travers de la démocratie participative », Sciences humaines. Les grands dossiers, n°6 (mars-avril-mai) (p. 30-34).

Koebel, Michel: 2008. « Le rapport aux sciences sociales dans l'espace politique local », *Regards sociologiques*, n°36 (p. 97-112).

Koebel, Michel: 2009. « De l'existence d'un champ politique local », *Cahiers philosophiques*, n°119 (p. 9-29).

Koebel, Michel: 2011. « Le sport, enjeu identitaire dans l'espace politique local », *Savoir/Agir*, n°15 (p. 39-47).

Koebel, Michel: 2012a. « Pour une réappropriation collective de la démocratie locale », *in* L. Pinto (coord.), *2012*: *les sociologues s'invitent dans le débat* (p. 59-69), Bellecombe-en-Bauges, Les Éditions du Croquant (coll. Savoir/Agir).

Koebel, Michel: 2012b. « Les conseils de quartier : un nouvel espace public pour qui ? », In Philippe Hamann (dir.). Ville, frontière, participation : de la visibilité des processus démocratiques dans la Cité (p. 153-182), Paris, Orizons.

Koebel, Michel: 2013. « La territorialisation des politiques sportives dans les villes moyennes: une comparaison franco-allemande », *Revue juridique et économique du sport (Jurisport)*, n°136 (novembre), p. 42-45.

Koebel, Michel: 2014. « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises », *Métropolitiques*, 20 janvier. URL: http://www.metropolitiques.eu/Dans-l-ombre-des-maires.html

Koebel, Michel: 2016. « Le profil social et politique des adjoint-e-s aux sports des villes françaises », *Sciences sociales et sport*, n°9 (accepté à paraître).

Le Bart, Christian: 2003. *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion (coll. « Espaces politiques »).

Le Bart, Christian; Lefebvre, Rémi (dir.): 2005. *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Le Bris, Emile (dir.) : 2004. Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient, Paris, PRUD, GEMDEV-ISTED.

Le Galès, Patrick : 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 1, n°45 (p 57-95).

Le Lidec, Patrick : 2001. Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907, thèse de science politique, Université de Paris I.

Le Saout, Rémy : 2001. « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140 (73-79).

Le Saout, Rémy (dir.): 2012. Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Le Saout, Rémy : 2013. « 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 », *Revue Savoir/Agir*, n°25, mars (p. 39-45).

Ledrut, Raymond (dir.): 1979. Le pouvoir local, Paris, Éditions Anthropos.

Lefebvre, Rémi : 2001. « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n°35-36 (p. 111-132).

Lefebvre, Rémi : 2004. « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32 (mars-avril) (p. 135-138).

Lefebvre, Rémi : 2005. « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, n°77 (p. 41-57).

Lefebvre, Rémi : 2012. « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html

Lehingue, Patrick : 2007. Subunda. Coup de sonde dans l'océan des sondages, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant (coll. « Savoir/Agir »).

Leroux, Pierre ; Teillet, Philippe : 2004. « La domestication du féminisme en campagne », *Travail, genre et sociétés*, n°11 (p. 143-162).

Lugan, Jean-Claude : 1999. Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse.

Mabileau, Albert : 1985. « Les institutions locales et la relation centre-périphérie », *in* Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, *Vol.2* (p. 553-598), Paris, P.U.F.

Mabileau, Albert (dir.): 1993. *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »).

Mabileau, Albert : 1991. Le système local en France, Paris, Montchrestien (coll. « Clefs-Politique »).

Mabileau, Albert : 1997. « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, Vol. 47, n°3-4 (p. 340-376).

Masclet, Olivier : 2003. *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, Éditions La Dispute (coll. « Pratiques politiques »).

Mauger, Gérard : 2006. L'émeute de novembre 2005. Une révolte protopolitique, Broissieux, Éditions du Croquant (coll. « Savoir/Agir »).

Michon, Bernard; Koebel, Michel: 2009. « Pour une définition sociale de l'espace », *in* Pernette Grandjean (dir.), *Construction identitaire et espace* (p. 39-59), Paris, L'Harmattan (coll. « Géographie et culture »).

Mischi, Julian; Renahy, Nicolas: 2011. « Scène municipale et espace professionnel: quels emboîtements? », intervention au congrès de l'Association française de science politique (section thématique 13: « L'entre-soi politique local: approches ethnographiques »).

Montlibert, Christian de : 1997. *La domination politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Montlibert, Christian de: 2007. Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants, lus. Rivaux et complices, Paris, Raisons d'agir (coll. « Cours et travaux »).

Morales, Valérie : 2011. « Une expertise citoyenne du sport à Strasbourg interrogée sous l'angle de la rationalisation de l'action publique », *Revue européenne de management du sport*, n°31 (p. 64-75).

Morales, Valérie: 2013. Le sport en débat: démocratie participative et politique sportive municipale. L'exemple des États Généraux du sport de Strasbourg, thèse de doctorat en sciences sociales du sport, Université de Strasbourg.

Muxel, Anne : 2001. L'expérience politique des jeunes, Académique, Paris, Presses de Sciences Po.

Nay, Olivier: 1997. La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »).

Neveu, Catherine (dir.): 1999. Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »).

Niess, Alexandre : 2014. « Prestige personnel et capital social familial au service du contrôle de l'espace politique local (1871-1940) », in Frédéric Hurlet, Isabelle Rivoal & Isabelle Sidéra (dir.), Le prestige. Autour des formes de différenciation sociale (p. 271-282), Paris, Éditions de Boccard.

Nkene, Jacques-Blaise: 2001. « Les étrangers, acteurs de la vie politique camerounaise: l'expérience des immigrés nigérians dans la ville de Douala », *Polis (Revue camerounaise de science politique)*, Vol. 8 (n° spécial) (p. 87-121).

Nonjon, Magali : 2005. « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, Vol. 2, n°70 (p. 89-112).

Offerlé, Michel: 1979. Les socialistes et Paris (1881-1900): des communards aux conseillers municipaux, thèse d'État en sciences politiques, Paris-I.

Offerlé, Michel : 1980. « Des communards aux conseillers municipaux : le socialisme à l'Hôtel de Ville dans les débuts de la IIIème République », *Romantisme*, n°30 (p. 102-105).

Ohl, Fabien : 2000. « Le journalisme sportif une production sous l'influence. L'exemple de la presse quotidienne régionale », *Regards sociologiques*, n°20 (p. 89-106).

Olivier de Sardan, Jean-Pierre : 1993. « Le développement comme champ politique local », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n°6. URL : http://apad.revues.org/2473

Otayek, René: 2007. « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n°77 (p. 131-150).

Percheron, Annick; Rémond, René (dir.): 1991. Âge et politique, Paris, Éditions Économica.

Pinto, Louis (coord.): 2012. 2012: les sociologues s'invitent dans le débat, Bellecombe-en-Bauges, Les Éditions du Croquant (coll. Savoir/Agir).

Pleyers, Geoffrey: 2004. « De Gênes à Évian: l'engagement des jeunes dans la mouvance altermondialiste », *in* Sophie Béroud & René Mouriaux (dir.), *L'année sociale, 2003-2004* (p. 167-187), Paris, Syllepse.

Pociello, Christian (dir.): 1987. Sport et société. Approche socio-culturelle des pratiques, Paris, Éditions Vigot (coll. « Sport + Enseignement »).

Pociello, Christian: 1994. « Le futur comme une nouvelle forme d'enjeu. Les tendances d'évolution des loisirs sportifs dans la société française: enjeux, stratégies et prospective », in Jean-Paul Clément, Jacques Defrance & Christian Pociello, Sport et pouvoirs aux XX^e siècle. Enjeux culturels, sociaux et politiques des éducations physiques, des sports et des loisirs dans les sociétés industrielles (années 20 – années 90) (p. 139-174), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (coll. « Sport en questions »).

Pociello, Christian: 1999. Sports et sciences sociales. Histoire, sociologie et prospective, Paris, Éditions Vigot (coll. Repères en éducation physique et en sport »).

Poliak, Claude: 2003. « Comment gagner les majorités aux idées du mouvement altermondialiste? », *Grain de sable*, n°446 (p. 6-8).

Poupeau, Franck : 2010. « El Alto: una ficción política », *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andine*, n°39 (2) (p. 427-449).

Prémat, Christophe : 2008. La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique, thèse de science politique, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

Quénot, Hélène: 2010. La construction du champ politique local à Accra (Ghana) and Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets, thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Bordeaux.

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

Retière, Jean-Noël: 2003. « Autour de l'autochtonie. Réflexion sur la notion de capital social populaire », *Politix*, Vol. 16, n°63 (p. 121-143).

Rigoulot, Philippe: 2005. Des protestants en politique: les maires du Gard (1920-1940). Contribution à l'étude des usages de la référence religieuse dans le champ politique local, thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier I.

Ripoll, Fabrice: 2012. « Attention: un espace peut en cacher un autre », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°195 (p. 112-121).

Rossini, Nathalie (avec la collaboration de Hugues Bazin): 1996. *Les répercussions de la participation des jeunes aux conseils*, Paris, ANACEJ/Ministère de la jeunesse et des sports.

Roubieu, Olivier : 1994. « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, Vol. 7, n°28 (p. 35-48).

Rougier, Cyrille : 2012. Le maintien des distances. La contribution ordinaire des classes populaires à la clôture du champ politique, thèse de doctorat en sociologie, Université de Limoges.

Stumpp, Sébastien; Jallat, Denis (dir): 2013. *Identités sportives et revendications régionales (XIXe-XXe siècles). Contribution des pratiques sportives à l'Europe des "petites patries"*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble (coll. « Sports, cultures, sociétés »).

Thède, Nancy: 2010. « Réforme de l'État, décentralisation et appropriation locale en Afrique », in Jacques Fisette et Marc Raffinot, Gouvernance et appropriation locale du développement. Au-delà des modèles importés (p. 137-157), Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.

Vignon, Sébastien : 2010. « Les maires des petites communes face à l'intercommunalité. Du dévouement villageois au professionnalisme communautaire », *Pouvoirs Locaux*, n°84 (p. 43-49).

Voyé, Liliane : 1988. « Grands projets et acteurs locaux », in António Custódio Gonçalves, António Teixeira Fernandes et Christian Lalive d'Epinay (dir.), La Sociologie et les Nouveaux Défis de la Modernisation (p. 345-364), Porto, Faculdade de Letras de Porto.

Sawicki, Frédéric; Lefebvre, Rémi: 2006. *La société des socialistes: le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Édition du Croquant.

Wacquant, Loïc: 2008. *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*, Cambridge, MA, Polity Press.

Zaki, Lamia: 2005. « Deux candidats en campagne: formes de propagande et répertoires de légitimation politique au bidonville », *in* Mounia Bennani-Chraïbi, Myriam Catusse et Jean-Claude Santucci (dir.), *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc: les législatives de 2002* (p. 187-233), Paris, Karthala/IREMAM.

Zaki, Lamia: 2009. « De la représentation du pouvoir aux pratiques atomisées d'appropriation de l'espace dans les bidonvilles marocains: l'omniprésence de la référence au(x) droit(s) », in Robert Baduel (dir.), Chantiers et défis de la recherche sur la Maghreb contemporain (p. 371-388), Paris, Karthala/IRMC.

Table des matières du Tome 2

Titre du mémoire	1
Remerciements	2
Introduction	3
Chapitre 1 : Système, sphère, arène, espace, champ : de quelques problèmes d	le définition7
1.1. Une terminologie sur fond paradigmatique	8
1.2. L'origine d'un malentendu	15
1.3. Un recours au champ parfois contradictoire et sans démonstration	18
Chapitre 2 : De l'existence d'un champ politique local	22
2.1. Mise au point et profondeur de champ	23
2.2. Deux caractéristiques spécifiques aux élus locaux	27
2.3. Les limites d'un hypothétique champ politique local	31
2.4. Une forte dépendance entre local et national	34
2.5. Une recherche de reconnaissance d'un objet dévalorisé	39
La question de l'autonomie du « champ sportif »	40
Chapitre 3 : Concurrences et hiérarchies dans l'espace politique local	43
3.1. Hiérarchies structurelles au sein des collectivités territoriales	44
3.2. Une hiérarchie de fonction	46
Le sport dans les exécutifs locaux : une attribution très « politique »	46
3.3. Les effets du mode de scrutin	49
Le poids des logiques municipales dans les élections communautaires	53
3.4. La hiérarchisation interne aux exécutifs locaux	55
3.5. Une hiérarchie de taille	59
3.6. Les relations hiérarchiques liées à l'administration territoriale	64
Des adjoints chargés des sports parfois inexistants	66

Chapitre 4 : Rapport aux citoyens et pratiques démocratiques	72
4.1. Les ressorts sociologiques du tri électif	73
4.2. Des compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat électif	78
4.3. Le nouveau credo de la « proximité des citoyens »	82
L'espace sportif local « muselé » par sa dépendance aux collectivités	83
4.4. La démocratie participative pour se rapprocher des citoyens	85
Une expérience de démocratie participative dans le sport	87
4.5. Possibilités et contraintes légales pour faire participer les citoyens	90
4.6. Des moyens d'agir sur l'espace politique local à inventer	93
Chapitre 5 : Ce que révèle la quête d'identité locale	101
5.1. La quête d'identité comme stratégie dans un espace concurrentiel	103
La contribution du sport au rayonnement de la commune	105
5.2. La quête d'identité comme réaction à un sentiment d'impuissance	110
Conclusions et perspectives de recherche	118
Perspectives de recherche	123
Axe principal: Le recours au sport dans l'espace politique local	126
Second axe : Les modes de domination au sein des instances de décision locales	128
Axe complémentaire : Les relations entre sport et politique	131
Références bibliographiques	133
Table des matières	143