



HAL
open science

Système politique local

Pierre Sadran

► **To cite this version:**

Pierre Sadran. Système politique local. Dictionnaire des politiques territoriales, 2011, pp.463-469.
halshs-00603903

HAL Id: halshs-00603903

<https://shs.hal.science/halshs-00603903>

Submitted on 28 Mar 2023

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

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

Pierre Sadran, « Système politique local », Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 463-469.

Pierre Sadran

SYSTEME POLITIQUE LOCAL

En supposant résolue la question préalable de son existence, le système politique local français se caractérise par son hétéronomie, aménagée mais non anéantie par la décentralisation ; il se présente comme le lieu de rédemption du politique par une démocratie de proximité qui peine à réaliser les attentes qu'elle suscite ; et il constitue une illustration probante du phénomène de dépendance au sentier qui ne le rend cependant pas imperméable au changement. Articulées les unes aux autres, ces caractéristiques confèrent à la politique locale sa physionomie particulière.

LE LOCAL FAIT-IL SYSTEME ?

On doit d'abord s'interroger sur la réalité et la substance d'un « système politique local » qui constitue une catégorie d'usage issue en grande partie de la pratique des acteurs, tendant à accréditer l'idée d'une spécificité de cette scène politique. Plusieurs auteurs se sont attachés à déconstruire l'« objet local » en tant qu'objet scientifique en faisant observer qu'il avait un statut théorique et conceptuel pauvre, et que s'il fallait assurément tenter de saisir un phénomène à travers la variété de ses configurations localisées, il convenait de se tenir à distance du présupposé selon lequel un ensemble clos se distinguant par de véritables spécificités constituerait bien un « système » politico-administratif local [Mabileau, 1993]. Entretien par le fait qu'en France, traditionnellement et contrairement à la plupart des pays, le local est perçu comme tout ce qui n'est pas national, englobant ainsi ce qui, ailleurs, relève du « méso-gouvernement », cette représentation s'impose cependant comme objet d'investigation dans la mesure où les conduites d'action, qui s'inscrivent dans un double horizon local et national, tendent à différencier des espaces territorialisés. S'il convient de ne pas substantier le local, l'analyse localisée du politique enrichit considérablement la connaissance. Si l'on prend par exemple le cas du vote, on comprend que la sociologie électorale ne saurait se passer de l'étude des scrutins locaux, non pas seulement pour établir, dans une perspective de géographie électorale, la cartographie des comportements, mais bien pour appréhender toute la complexité de phénomènes tels que l'abstention par exemple.

Ce qu'on désignera donc par convention comme le « système politique local » est profondément marqué, en France, par la rupture introduite en 1982 par les lois de décentralisation et prolongée par l'Acte II à partir de 2003. L'exacte portée du changement fait toutefois question. Pour les uns, la réforme Defferre a ouvert la voie à un pluralisme totalement nouveau, en conférant une autonomie aux gouvernements locaux [Schmidt, 1990]. D'autres considèrent au contraire que prétendre que cette réforme est une révolution revient à « surestimer très largement non seulement la centralisation d'avant la législation Defferre, mais aussi l'accroissement du pouvoir local résultant des nouvelles règles » [Levy, 1999]. On endossera ici cette seconde interprétation qui prend en compte l'existence, antérieure à la décentralisation, d'un pouvoir

périphérique mis en évidence par Pierre Grémion [1976], capable d'apprivoiser le jacobinisme grâce aux ressources offertes précisément par le centralisme étatique à ceux (une poignée de « grands » élus) qui sont en situation d'intermédiaires obligés entre la société locale et le pouvoir central. Il est vrai que le pouvoir périphérique était surtout celui d'opposer une résistance efficace aux initiatives venues du centre, tandis que la décentralisation, en affranchissant les élus de la tutelle étatique, en leur transférant le pouvoir exercé par le préfet au nom du dédoublement fonctionnel, et en élargissant le domaine de compétence des collectivités qui bénéficient du principe constitutionnel de « libre administration », a ouvert la voie à une logique généralisée de gouvernement local responsabilisant les élus en charge de la définition et de la conduite de politiques publiques territorialisées.

L'INTERDEPENDANCE DU LOCAL ET DU NATIONAL

Mais en dépit du fait que l'« organisation [de la République] est décentralisée » (article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958), le local reste largement surdéterminé par des règles du jeu politique arbitrées par le national. Bien plus étroite qu'ailleurs, l'articulation des arènes politiques nationale et locales joue contre l'autonomisation de celles-ci. On voit par exemple qu'appréhendé en termes de gouvernance, l'impact de l'eupéanisation des politiques publiques produit, en France, des effets plus limités sur la relation centre-périphérie que dans les autres pays d'Europe occidentale [Howarth, 2003]. Surtout, le comportement des acteurs reste indexé sur une hiérarchisation des enjeux qui rend les scènes politiques locales dépendantes et parfois subsidiaires. L'histoire récente des réglementations du cumul des mandats électifs principal rouage de constitution d'un capital politique est à cet égard édifiante. Il existe une double inégalité entre les parlementaires nationaux et les autres élus (élus locaux, parlementaires européens). D'une part, les restrictions apportées au cumul sont significativement moins contraignantes pour les premiers ; d'autre part, les parlementaires nationaux bénéficient d'un régime plus favorable, en cas de surabondance de cumuls, pour se mettre en conformité avec la loi. Apparemment mineurs, ces privilèges révèlent le contrôle dont dispose la démocratie nationale sur le jeu politique local, car la construction d'une carrière politique professionnelle dépend de la recherche incessante de la multipositionnalité optimale. De même, beaucoup d'élections locales sont, à des degrés variables selon la nature du scrutin (municipal, cantonal ou régional) et la configuration du jeu politique local, des scrutins locaux gouvernés par des considérations nationales. L'exemple de l'élection régionale de 2010 en Nord-Pas de Calais en témoigne : faible notoriété du président sortant du conseil régional (8 % seulement des sondés pouvaient citer le nom de Daniel Percheron) mais présence en arrière-plan d'un leader national (Martine Aubry), notoriété nationale de Marine Le Pen comme challenger, spectre complet des partis politiques nationaux, prégnance des enjeux économiques et sociaux, caractéristiques des préoccupations des Français. Dans un tel contexte, les enjeux proprement régionaux ne sont guère débattus.

L'étroite articulation des arènes politiques nationale et locales et la solidité des positions de pouvoir tenues par une élite légitimée, au-delà de l'élection, par le mythe de la proximité, confèrent au système politique local français une forte capacité de résistance à la réforme décrétée d'en haut. En dépit de la surcharge manifeste de ses structures la France est sans doute le seul pays comptant à la fois autant de communes et quatre niveaux de gouvernement local et

des tentatives répétées de simplification du paysage institutionnel, les réformes territoriales suivent un sentier de dépendance dont l'issue est double. D'une part, on ajoute en permanence à la complexité en reculant devant le risque politique d'une restructuration drastique qui devient de moins en moins envisageable au fur et à mesure que l'on avance. Chaque pièce du puzzle sert d'arc-boutant aux autres : le maintien des petites communes rurales justifie la pérennité du département ; le succès de l'intercommunalité dispense de tenter de nouveau de fusionner les communes ; l'invention du conseiller territorial évite d'avoir à choisir entre le département et la région. Or, comme le rapport Balladur de 2009 en laissait échapper l'aveu : « La clarification des compétences est appelée à demeurer un vœu pieux tant qu'elle ne procédera pas d'une redéfinition des structures mêmes de l'organisation territoriale de notre pays ». D'autre part, dans une forme de changement homéostatique, le système politique local tend à rétablir en permanence ses caractéristiques initiales par simple déplacement de son centre de gravité : la puissance des exécutifs locaux et la faible imputabilité de leurs décisions, ainsi que la concentration du pouvoir aux mains d'une notabilité électorale sont par exemple nettement accrues par la consécration du fait métropolitain superposé et non substitué au fait communal, qui conserve seul l'expression directe des choix du suffrage universel.

Depuis trente ans, beaucoup de choses ont changé : la montée en puissance de la région, le succès de l'intercommunalité, le passage, *via* la périphérie insulaire (Corse et collectivités d'outre-mer COM), d'une République « une et indivisible » à la nouvelle vision d'une République toujours indivisible mais plurielle prenant acte de la diversification des territoires, l'introduction de la parité dans les conseils locaux, la prise en compte de l'injonction participative, la réinvention des territoires à partir des initiatives locales. Mais le système politique local a constamment témoigné de son aptitude à s'approprier ces changements.

Bibliographie :

Grémion (Pierre), *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

Howarth (David), « French Subnational Government and the European Union : The Relocation and Reformulation of Governance and the Restructuring of Policy Networks », dans Susan Milner et Nick Parsons (eds), *Reinventing France. State and Society in the Twenty-First Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, p. 76-97.

Levy (Jonah D.), *Tocqueville's Revenge. State, Society, and Economy in Contemporary France*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1999.

Mabileau (Albert) (dir.), *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Sadran (Pierre), « Faire de la politique locale autrement ? La question de la démocratie participative », dans Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou et Christine Pina (dir.), *L'Élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, p. 69-79.

Schmidt (Vivien A.), *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.