



Revue électronique internationale
www.sens-public.org

Une lecture du livre de Michel Koebel :
Le pouvoir local ou la démocratie improbable

CHRISTOPHE PRÉMAT

Résumé : Une analyse sociologique complète de la démocratie locale française était attendue et le livre de Michel Koebel constitue à cet égard un pari réussi. Des travaux existaient déjà sur la question notamment depuis le premier acte de décentralisation. Pierre Sadran avait pour sa part mis l'accent sur l'ambiguïté majeure de la démocratie locale, tantôt vue comme un approfondissement du système représentatif tantôt comme une modeste participation des habitants aux enjeux de la vie locale.

Une lecture du livre de Michel Koebel : *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*¹

Christophe Prémat

Une analyse sociologique complète de la démocratie locale française était attendue et le livre de Michel Koebel constitue à cet égard un pari réussi. Des travaux existaient déjà sur la question notamment depuis le premier acte de décentralisation. Pierre Sadran avait pour sa part mis l'accent sur l'ambiguïté majeure de la démocratie locale, tantôt vue comme un approfondissement du système représentatif tantôt comme une modeste participation des habitants aux enjeux de la vie locale².

Plus récemment, à partir d'analyses portant sur les instruments spécifiques de participation, Marion Paoletti³ et Sandrine Rui⁴ avaient montré la façon dont les élus locaux pilotaient soigneusement les dispositifs nouveaux de participation. Le référendum local n'était pas conçu comme un dispositif de démocratie directe, mais bien plutôt comme une consultation préalable orchestrée soigneusement par les maires, soucieux de tester les résistances à tel ou tel projet municipal⁵. En d'autres termes, la démocratie locale se vit comme l'affirmation d'un pouvoir mayoral verrouillé qui prend l'allure d'un « présidentialisme municipal »⁶. Le diagnostic de Michel Koebel n'est donc pas nouveau, mais le fait d'avoir proposé une synthèse complète des ressources de ce pouvoir est très utile dans le développement des études politiques locales. Au-delà de l'analyse de la rhétorique de proximité, faisant du local un échelon approprié pour lutter contre le désintérêt de la politique, l'auteur propose une série de données intéressantes sur la clôture sociologique du système politique local. On savait depuis les travaux d'Albert Mabileau⁷ que l'enracinement local était une condition *sine qua non* pour une carrière longue en politique ; on constate avec stupéfaction que la reproduction sociale du système politique évolue dans le sens d'un rétrécissement de l'accès à la politique locale. Selon les données de la Direction Générale des

¹ Michel Koebel, 2006, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant, 125 p.

² Pierre Sadran, 1992, « Démocratie locale et décentralisation », dans *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, éditions Dalloz, pp. 289-296.

³ Marion Paoletti, 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, éditions L'Harmattan.

⁴ Sandrine Rui, 2004, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, éditions Armand Colin.

⁵ Marion Paoletti, *Op. cit.*, pp. 234-235.

⁶ Claude Sorbets, 1983, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », dans *Pouvoirs*, n°24.

⁷ Albert Mabileau, 1994, *Le système politique local*, Paris, éditions Montchrestien.

Collectivités Locales, 44,5% des maires de villes de plus de 3500 habitants sont des cadres ou appartiennent à des professions intellectuelles supérieures (pour 0,4% d'ouvriers)⁸. Le capital culturel, économique et social est donc un facteur déterminant dans la sélection des élites politiques locales. Par conséquent, les élus locaux ne sont absolument pas représentatifs de la situation sociale de leurs administrés : le local n'est en fait pas le réenchâtement promis de la politique, mais plutôt l'illustration d'un système représentatif inadapté et évoluant suivant ses propres lois. L'espace public local n'existe pas, puisqu'au sein du microcosme politique, les politiques publiques se décident entre élus locaux, fonctionnaires territoriaux, acteurs économiques importants et représentants de l'État. L'administration locale est soigneusement contrôlée, l'unanimité du Conseil municipal est de règle et le soutien de certaines associations sert de caution à l'élu qui met en scène sa légitimité. De plus, le militantisme politique contribue à dégager une machine à candidatures soigneusement adoubee des instances nationales. L'accroissement du nombre de fonctionnaires territoriaux et d'experts en communication parachève cette description du système politique local. En effet, la communication politique est méticuleusement travaillée, en témoignent l'augmentation des périodiques locaux⁹ et du budget consacré à la présentation des décisions politiques locales. Les cabinets des élus locaux permettent de rétribuer des militants locaux fidèles.

Dernier registre analysé, celui de la délibération et de la participation locales. Le diagnostic est encore plus saillant lorsque sont évoqués tous les instruments consultatifs forgés ces dernières années, de la commission extra-municipale au conseil de quartier, en passant par les conseils d'enfants, de jeunes et d'anciens. Par exemple, selon Michel Koebel, « en 2004, l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) » dénombrait environ 1200 structures de ce type dans diverses collectivités »¹⁰. La multiplication de ces instruments traduit la mise en scène du bon vouloir de l'élu local toujours accessible, disponible et à l'écoute des intérêts de ses administrés. En l'occurrence, ces mécanismes excluent de manière redoutable tout partage de la décision sur des sujets sensibles. La démocratie participative est une formule convoitée, un label de communication qui révèle une réalité plus complexe : la démocratie locale est le miroir d'un pouvoir mayoral de plus en plus fort. Le référendum local, unique procédure qui aurait pu quelque peu inquiéter ce pouvoir mayoral, a été détourné de toute vertu décisionnelle. Si le référendum local a gagné ses lettres de noblesse grâce à la révision de la Constitution en mars 2003 et à la loi organique du 1^{er} août 2003, le décret d'application ne date que de mai 2005. Fin 2005, aucun

⁸ Michel Koebel, 2006, p. 29.

⁹ Voir « Fièvre éditoriale chez les élus locaux », *L'Expansion*, 22/02/2006.

¹⁰ Michel Koebel, 2006, p. 86.

référendum décisionnel n'avait été organisé¹¹. Au-delà de la faiblesse structurelle de ces instruments de participation, l'auteur attire notre attention sur la difficile prise en compte de l'opposition municipale ainsi que sur le processus de quasi non délibération des Conseils. Plus de 34 ans après *Le Consensus ambigu*¹² de Marc Kesselman, le livre noir de la démocratie locale de Michel Koebel nous montre à quel degré les deux actes de décentralisation ont accru le pouvoir des élus locaux et leur mainmise sur l'espace public local. On regrette qu'il n'y ait pas une quelconque mention du contexte européen de la démocratie locale, dans la mesure où une perspective comparative aurait eu le mérite de nuancer voire de confirmer l'affirmation de ce pouvoir mayoral. *In fine*, les systèmes politiques locaux ont tendance à évoluer vers une forme de « bonapartisme-soft »¹³ où les élus locaux développent une vision plébiscitaire de la démocratie. La participation locale sert alors de prétexte au renforcement de l'exécutif local : plus on crée des structures de participation, plus on monopolise l'espace public local et moins on délibère.

¹¹ Michel Koebel, 2006, p. 101.

¹² Marc Kesselman, 1972, *Le Consensus ambigu : études sur le gouvernement local*, Paris, éditions Cujas.

¹³ Domenico Losurdo, 2003, *Démocratie ou bonapartisme, triomphe et décadence du suffrage universel*, Traduit de l'italien par Jean-Michel GOUX, Paris, éditions Le Temps des cerises, 2003, p. 91.