

Tristes campagnes municipales

De quelques évolutions inquiétantes de la démocratie locale

par David Guéranger

Alors que la représentation démocratique connaît une grave crise de confiance au niveau national et que se développe l'intercommunalité qui prive les maires d'une partie de leur pouvoir, la démocratie locale pâtit des lois de décentralisation.

Le grand débat national, en réponse à une mobilisation des gilets jaunes aux allures de crise de régime, a donné l'occasion de réactiver une vieille antienne. En confiant aux maires les cahiers de doléances et les débats locaux, c'est la figure de la commune comme (dernier ?) bastion de notre démocratie qui semblait appelée à la rescousse. Le président du Sénat, qui ne cessait de faire des maires l'ultime « corps intermédiaire », l'a encore martelé lors de ses vœux récents à la presse : « Aujourd'hui, la défiance se manifeste vis-à-vis tant des élites, des politiques que des médias. Seuls les maires échappent à cette grande interrogation de la confiance »¹. L'idée a pour elle la force du nombre des élus municipaux et des maires² et la « proximité » du maillage municipal. La valeur démocratique de la commune ne cesse ainsi de s'apprécier, à mesure que l'espace démocratique national se rétrécit.

Cette idée doit néanmoins être relativisée. La progression de l'abstention n'épargne aucune institution, pas même les communes. Après le niveau record qu'elle atteint aux municipales de 2014 (un peu moins de 40 %), l'argument qui en fait un îlot de participation devient plus difficile à tenir. Plus récemment, le mouvement des gilets jaunes a aggravé le

¹ « Retraites, municipales, exécutif : que retenir de la conférence de presse de Gérard Larcher ? », Public Sénat, 9 janvier 2020.

² Au 1^{er} janvier 2019, on recense 498 164 élus municipaux (dont 34 816 maires), soit environ 1 % de la population française majeure (DGCL – Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres*, 2019).

sentiment d'une crise de la représentation, tant par sa structuration horizontale (via les réseaux sociaux) que par sa préférence pour les outils de la démocratie directe et sa volonté de désintermédiation. Des revendications qui n'épargnent pas plus les maires que les représentants nationaux³.

Face à cette situation, l'Association des Maires de France (AMF)⁴ ne reste pas inactive et redouble d'efforts pour ménager et revaloriser l'image des maires, à grands renforts de sondages et de cautions scientifiques. Sondant les Français, elle peut ainsi souligner les jugements majoritairement positifs portés sur l'action municipale et celui qui l'incarne, en le réinstallant à la première place du palmarès des « personnalités politiques préférées des français »⁵. Sondant les maires eux-mêmes, elle recueille les griefs des édiles et pointe ainsi la crise de leurs vocations, dont seraient responsables l'intercommunalité qui se développe, l'État qui se recentralise et des citoyens qui oscillent entre « défiance » et « consumérisme »⁶. La crise de la démocratie communale (abstention, critique de la représentation, crise des vocations) épargne ainsi ceux qui la dirigent.

Au-dessus de tous soupçons démocratiques, la commune et le maire peuvent continuer à rassurer ceux qui en font, à l'instar de l'AMF, un rempart face à la crise de la démocratie. Selon un raisonnement analogue, la commune peut aussi constituer l'horizon politique de nombreuses listes citoyennes inspirées par le municipalisme⁷. Un constat simple suffit pourtant à insinuer le doute : les élections municipales connaissent une progression régulière de l'abstention depuis le début des années 1980 soit, précisément, depuis les lois de décentralisation. Plus qu'une corrélation, y aurait-il là un lien bien paradoxal de causalité entre un pouvoir local qui se renforce et une démocratie locale qui s'affaiblit ? C'est l'idée qu'on voudrait défendre ici en relevant quelques transformations de fond qui touchent tour à tour au mode de scrutin, au déroulement des campagnes et au rôle des médias.

³ Sur ce trait particulier, voir par exemple : Rémi Lefebvre, « Les Gilets jaunes et les exigences de la représentation politique », *La vie des idées*, 10 septembre 2019. <https://laviedesidees.fr/Les-Gilets-jaunes-et-les-exigences-de-la-representation-politique.html>

⁴ L'Association des Maires de France est créée en 1908 par la fusion de deux associations de maires aux positions différentes. L'une est composée d'élus républicains, fidèles au régime, et l'autre de parlementaires d'opposition, catholiques, libéraux, anciens partisans de l'Ordre moral, monarchistes, critiques à l'égard du régime et du rôle discrétionnaire des préfets. Ces deux associations acceptent de remiser leurs différends idéologiques pour peser au niveau central, et s'ériger en interlocuteur incontournable de l'État sur les questions institutionnelles et sur la décentralisation (voir Patrick Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, 14 (53), mars 2001, p. 33-58).

⁵ Martial Foucault, *Enquête sur les attentes municipales des français*, AMF – Science Po – IPSOS, juin 2019.

⁶ Luc Rouban, « Des maires désenchantés face à des citoyens consuméristes », *Le courrier des maires et des élus locaux*, 16 novembre 2018.

⁷ Pour les municipales en cours, voir par exemple Claire Legros, « Le municipalisme ou la commune au pouvoir », *Le Monde*, 8 février 2020, p. 26-27.

Un scrutin municipal qui s'opacifie

Aux prochaines municipales, comme pour celles de 2014 d'ailleurs, on votera aussi pour élire les conseillers des structures intercommunales. Pour qui se souvient qu'ils étaient auparavant délégués par leur conseil municipal, il y aurait là la marque incontestable d'une amélioration démocratique. Pour qui se souvient de l'histoire de cette innovation institutionnelle, le jugement sera plus mitigé.

Commençons par dire que cette idée ne date pas d'hier. Elle germe dès la fin des années 1960, dans l'esprit d'acteurs éclectiques : des juristes qui cherchent à régler une anomalie juridique⁸ ; des hauts fonctionnaires en quête d'efficacité⁹ ; un baron du gaullisme qui souscrit aux visées politiques de la décentralisation¹⁰. Une manière de rappeler que la question du suffrage n'est jamais seulement une question démocratique : elle est tout autant juridique, gestionnaire et politique. Cette complexité explique sans doute pourquoi, pendant plus de 40 ans, sa réforme fut ajournée. Malgré les préconisations de nombreux rapports, la mesure est retirée par le gouvernement ou écartée lors du débat parlementaire... jusqu'à une loi de 2010, confirmée trois années plus tard. Aux élections municipales de 2014, les conseillers communautaires seront élus au *suffrage universel direct*. Cela ne signifie pas, toutefois, que le sujet est clos.

D'abord parce que le mode de scrutin retenu (dit « fléché ») ne brille pas par sa lisibilité. Plutôt que d'opter pour une circonscription intercommunale, il consiste à faire figurer les noms des élus qui siégeront aux conseils communautaires sur les bulletins de vote des élections municipales (dans les communes de plus de 1000 habitants). Donc un suffrage universel direct, certes, mais sous contraintes municipales. L'expression est à ce point trompeuse que le chef du gouvernement lui-même s'embrouille un peu lorsqu'il s'adresse aux représentants des grandes institutions urbaines : « Il faut donc aborder le sujet [de la démocratisation, ndlr] autrement et examiner la volonté de créer des métropoles à statut particulier avant de réfléchir à une élection au suffrage universel direct de leur président (*sic*). »¹¹ Venant d'un homme qui fut maire du Havre et président de son agglomération, l'erreur a ici des allures de lapsus révélateur.

⁸ Du fait d'un décalage entre son statut d'établissement public et ses prérogatives plus proches d'une collectivité locale de plein exercice. Voir par exemple la thèse qu'y consacre Henry Roussillon (*Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, thèse pour le grade de docteur en droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1971), ou encore les travaux de Maurice Bourjol (*La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975).

⁹ C'est le cas notamment à la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur (Desage, Fabien. « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, no. 3, 2010, p. 90-113).

¹⁰ Dans son rapport célèbre, le gaulliste Olivier Guichard appelle les structures intercommunales à devenir une institution « de plein droit de la démocratie locale » (*Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, 1976).

¹¹ Propos tenus par Édouard Philippe lors des journées nationales de France Urbaine, le 5 avril 2018 à Dijon, rapportés par *La Gazette des communes* (« Cure de jouvence pour Édouard Philippe à France Urbaine », lagazettedescommunes.com, publié le 06/04/2018, consulté le 04/09/2019).

Si l'expression est trompeuse, c'est en grande partie parce que ce nouveau mode de scrutin est le fruit d'une négociation. Un travail feutré s'engage en 2006 au sein du Bureau des structures territoriales de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), puis s'inscrit ensuite dans un projet de réforme si global qu'il obligera à intégrer les réticences des sénateurs et les positions de diverses associations de maires¹². Le scrutin (dit « fléché ») apparaît finalement comme l'un des compromis trouvés entre différents protagonistes, qui ménagent tout à la fois ceux qui défendent l'intercommunalité (l'Association des Communautés de France, AdCF), ceux qui défendent la commune (l'AMF) et des responsables gouvernementaux qui ont d'autres priorités que la démocratie locale (notamment la très épineuse suppression de la taxe professionnelle).

Que le nouveau scrutin municipal soit une « bonne nouvelle » démocratique ou pas, l'histoire qui précède montre que c'est une question de point de vue ; qu'il soit plus ambivalent que le précédent, en revanche, on en conviendra aisément. Ceci tient à des négociations et des considérations qui n'ont pas grand-chose à voir avec ses vertus démocratiques, mais tiennent plutôt aux stratégies gouvernementales sur la décentralisation, aux rapports de force entre les divers prétendants à la représentation du « local ». Et si aucun consensus n'existe sur ce que doit être la démocratie locale, un accord se dégage en revanche pour faire du scrutin une variable d'ajustement dans une négociation, en le rendant plus opaque.

L'occultation des enjeux décisifs

La vie démocratique ne se limite pas au seul mode de scrutin. Elle peut aussi s'exprimer dans la vitalité des campagnes électorales, dans la confrontation des programmes et des idées, dans la vivacité des débats entre candidats. À en croire certains sondages¹³ ou les bons scores dont sont crédités aujourd'hui les candidats écologistes dans plusieurs grandes villes (comme Metz, Grenoble, Lyon, Montpellier ou Perpignan par exemple), l'environnement serait par exemple un enjeu décisif des municipales à venir. Les possibilités d'en débattre sont toutefois suspendues à quelques problèmes majeurs.

D'abord, des sujets aussi essentiels que la mobilité, la gestion des déchets ou la transition énergétique sont désormais des compétences du niveau intercommunal. Or ce niveau s'est considérablement renforcé et intégré depuis une vingtaine d'années, tant et si bien que les métropoles et les communautés (de communes, d'agglomération, urbaines) couvrent aujourd'hui la totalité du territoire, affichent un budget supérieur à celui des régions, emploient

¹² Voir l'analyse qu'en propose Patrick Le Lidec (« L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales ? », Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité : Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012).

¹³ Avec la sécurité, l'environnement serait en tête des préoccupations des Français pour les prochaines municipales (« La voix des territoires », sondage Odoxa pour CGI, France Info, France Bleu et la presse en région, décembre 2019).

un nombre d'agents presque équivalent à celui des départements et interviennent dans quasiment tous les domaines stratégiques de l'action municipale et notamment sur l'aménagement.

Ensuite, les projets des candidats pour l'environnement devront composer avec la réduction drastique des moyens financiers. Depuis 2011, les dotations de l'État aux collectivités, d'abord gelées, ont été réduites sans discontinuer sous les trois mandatures. Elles sont désormais suspendues au respect d'une orthodoxie budgétaire qui vise, entre autres, à réduire les dépenses de fonctionnement et la dette. Si ce mouvement de recentralisation financière a réussi à fédérer contre lui l'ensemble des collectivités, il faut souligner qu'il concerne au premier chef les plus grandes (rebaptisées « grands comptes », *sic*), c'est-à-dire là où se concentrent précisément les enjeux environnementaux.

Ces contraintes juridiques et financières grèvent la possibilité d'ouvrir un débat lors des municipales, car elles l'assujettissent à de nombreux aspects techniques. La répartition des compétences entre échelons territoriaux, les règles de fonctionnement de l'intercommunalité, l'ordre budgétaire municipal, la signification des principaux indicateurs financiers en sont quelques exemples. La difficulté n'est d'ailleurs pas seulement de savoir faire œuvre de pédagogie sur ces sujets compliqués, elle est aussi plus prosaïquement de disposer de la formation et des informations suffisantes. Sur ce point, l'asymétrie entre sortants et challengers est très forte et l'égalité entre les candidats fait les frais d'un fonctionnement municipal marqué par la concentration du pouvoir autour du maire, l'absence de transparence et la faiblesse de l'opposition¹⁴.

Les candidats devront également résoudre un dilemme stratégique : comment aborder dans sa campagne ce qui limite son pouvoir ? Dans un contexte marqué par l'érosion de la participation, et considérant aussi que les électeurs connaissent (et privilégient) l'échelon communal, les candidats épousent fréquemment (et simultanément) deux postures¹⁵ : soit le déni, soit la dénonciation ; soit valoriser l'espace communal en endossant le rôle de l'entrepreneur, du bon gestionnaire ; soit critiquer l'État et l'intercommunalité en endossant le rôle du maire défenseur de sa commune. La dénonciation fut bien illustrée lors des municipales de 2014, en région marseillaise : tous les maires, presque sans exception, ont fait campagne en dénonçant un État centralisateur et une métropole dont on ne connaissait d'ailleurs pas encore les compétences précises. Quant à l'autre posture, elle s'incarne aujourd'hui dans des slogans lénifiants qui font du territoire communal le seul horizon politique. Pour ne prendre qu'un seul exemple, toujours sur le territoire marseillais, les sept candidatures en lice déclinent à l'envi et sans distinction cette posture : « Une volonté pour Marseille », « Debout Marseille »,

¹⁴ Sur l'importance du confinement dans le fonctionnement des institutions locales, voir Fabien Desage et David Guéranger, *La politique confisquée*, Bellecombe en Bauges, Editions du Croquant, 2011.

¹⁵ De nombreuses études documentent cette place ambivalente de l'intercommunalité dans les campagnes municipales (N. Bué, F. Desage, L. Matejko, « Enjeux (inter)communaux », in J. Lagroye, P. Lehoucq, F. Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales, le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Puf, 2005 ; Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, PUR, 2009 ; Rémy Le Saout, Sébastien Vignon (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger-Levrault, 2015).

« Marseille avant tout », « Ensemble pour Marseille », « Marseille Renaissance », « Relever Marseille ».

Les termes du débat électoral sont donc bien déséquilibrés. Outre l'asymétrie entre les candidats sortants et les autres, c'est la possibilité de sortir de la simplification (voire du simplisme) qui pose problème tant il est difficile de *faire campagne sur son impuissance*. Sur le plan environnemental, la rivalité des candidats s'exprime ainsi sur les mesures de végétalisation ou de réduction de la pollution (air, déchets), plus difficilement sur les stratégies de lutte contre les effets de serre.

Un cadrage médiatique rétréci

Mais ni les élus ni les candidats n'ont un monopole sur l'espace public, et celui-ci est le fruit d'une multitude d'acteurs. La vitalité des campagnes dépend aussi évidemment de la contribution qu'y apportent les professionnels de l'information, et notamment les journalistes. Il faut toutefois compter avec différents changements qui s'opèrent dans ce champ.

Les journalistes de la PQR (presse quotidienne régionale) sont *a priori* les mieux disposés et les mieux outillés pour comprendre et mettre en débat les objets locaux en général, et la politique locale en particulier. Mais ce segment de la profession est marqué par une précarisation qui rend les journalistes plus dépendants d'une activité communicationnelle et promotionnelle¹⁶. Cette activité bénéficie de son côté de la montée en puissance des services de communication des collectivités territoriales, qui n'ont cessé de se développer et de se professionnaliser depuis les années 1980. Ces services offrent aux journalistes des ressources matérielles (débouchés, rétributions) et des contenus prêts à l'emploi qu'ils peuvent difficilement ignorer¹⁷. Se renforce ainsi une situation d'interdépendance entre journalistes et institutions autour d'un objectif général qui vise à « faire connaître » les collectivités, leurs réalisations, leur territoire, leurs acteurs, au nom de l'impératif démocratique lui-même. Les articles sur les collectivités ne manquent donc pas, mais ils privilégient une mise en scène de son action, valorisent ses réalisations ou la tenue d'un événement, privilégient les aspects positifs et l'annonce de « bonnes nouvelles ».

Au plan national, la configuration est sensiblement différente mais n'épargne pas non plus le traitement des sujets « locaux ». La concentration des rédactions, l'accroissement des logiques commerciales, la précarisation du métier ont eu des effets importants sur les manières de travailler les sujets « locaux ». La disparition des rédactions régionales puis du « local » comme spécialité, l'accroissement des contraintes de temps du travail journalistique, la

¹⁶ Cécolène Frisque, « Des espaces médiatiques et politiques locaux ? », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 5, 2010, p. 951-973.

¹⁷ Cyril Lemieux, « Élus et médias locaux : la nouvelle donne », *Pouvoirs Locaux*, n°52, 2002.

concurrence dans les rédactions avec d'autres sujets jugés plus légitimes – car prétendument moins particuliers – ont fait subir au « local » une relégation que les journalistes eux-mêmes taxent parfois de « parisianisme ». Lorsque le local fait une apparition, c'est en respectant des cadres nationaux, très homogènes d'une rédaction à l'autre, et plutôt rudimentaires, mais également en fonction d'événements nationaux permettant d'accréditer une actualité. Ainsi des nombreux articles qui fleurissent depuis quelques mois sur les élections municipales et privilégient les rivalités entre partis de gauche sur l'écologie, la sanction infligée au président et à son parti, la portée de l'implantation du RN ou l'évaluation des villes susceptibles de « basculer », le foisonnement des « listes citoyennes », en reconnaissant parfois les limites de ces grilles de lecture¹⁸.

L'interdépendance entre professionnels de la communication publique et journalistes de presse semble également moins univoque qu'au niveau régional, car les protagonistes sont plus nombreux et les enjeux plus fragmentés. Aux contenus de la communication gouvernementale, souvent portés sur la nouveauté et le volontarisme, s'ajoutent ceux d'associations d'élus qui poursuivent des stratégies différentes. Ainsi à l'approche des municipales, l'AdCF redouble d'efforts pour faire mieux connaître l'intercommunalité, et communique, en s'appuyant sur un sondage, sur l'adhésion d'une majorité de français à son « principe », au « travail accompli », pour justifier qu'elle prenne toute sa place dans la future campagne électorale¹⁹. De son côté, l'AMF insiste plus volontiers sur la crise des vocations des édiles municipaux, en s'appuyant sur son propre sondage auprès des maires²⁰. Entre les prétendues attentes des « français » et des « maires », les journalistes pourront donc choisir.

S'il existe un espace médiatique pour les sujets locaux et pour la politique locale, il fonctionne donc sous contraintes. Dans la presse nationale, ces sujets apparaissent par occultation, lorsque le contexte l'autorise, et selon des grilles rudimentaires, souvent partisans. Dans la presse régionale, l'espace est plus ouvert mais le cadrage plus étroit. La politique locale est alors traitée sous divers angles élogieux (l'élus qui bâtit, qui réalise, qui entreprend ; l'innovation, la nouveauté et les bonnes nouvelles ; l'événement et l'exceptionnel), au prix d'une indistinction croissante avec ce qu'on peut lire dans les gazettes municipales. On peut se demander d'ailleurs si la multiplication de journaux critiques et/ou d'enquête dans les grandes métropoles n'est pas un symptôme de cet espace laissé vacant²¹. Quant à ceux qui souhaitent évaluer l'action des sortants ou connaître le financement des campagnes - pour ne prendre que ces exemples – ils en seront pour leurs frais.

Nous l'évoquions en introduction : l'abstention a progressé sans discontinuer depuis les premières lois de décentralisation. On peut alors décliner les formes de la responsabilité de l'électeur, qu'elle consiste à ne pas voter, à faire preuve de défiance vis-à-vis des élus ou de

¹⁸ Patrick Roger, « La difficile lecture politique des élections municipales », *Le Monde*, 30 janvier 2020, p. 11.

¹⁹ « Le rapport des français à l'intercommunalité », sondage AdCF-IFOP, septembre 2018.

²⁰ « Les maires de France entre résignation et incertitude », AMF/Science Po, novembre 2018.

²¹ Médiacités à Lille, Nantes, Toulouse et Lyon, Marsactu à Marseille, Le Postillon à Grenoble, Le d'Oc à Montpellier, Le Poulpe en région rouennaise...

« consumérisme » dans l'exercice de sa citoyenneté. On peut également, comme nous avons essayé de le faire, pointer d'autres responsabilités en examinant comment le scrutin municipal s'opacifie, comment les enjeux de campagne s'appauvrissent, comment les possibilités de disposer d'une information critique s'amenuisent. Sur ces différents aspects, on voit comment des acteurs occupant des positions variées dans l'espace politique et médiatique ont de « bonnes raisons » de reléguer au second plan l'enjeu de participation politique. On peut alors pointer non pas la responsabilité des attitudes citoyennes au moment de l'élection, mais celle de tous ceux qui, de façon beaucoup moins ponctuelle et beaucoup plus structurante, lui donnent une forme et une signification. Au moment de choisir ces représentants, souligner leurs responsabilités plutôt que celles des seuls votants n'est peut-être pas inutile.

Publié dans laviedesidees.fr, le 10 mars 2020.