

06 – 2021

ÉTUDE

# Apathie démocratique et responsabilité politique

– Émeric Bréhier – Frédéric Potier

Fondation  
**Jean Jaurès**  
ÉDITIONS

**Émeric Bréhier**, ancien député, est directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès.

**Frédéric Potier**, préfet, est codirecteur, avec Jean-Yves Camus, de l'Observatoire des radicalités politiques de la Fondation Jean-Jaurès.

# Introduction

À l'heure où les critiques se font de plus en plus vives sur une prétendue omnipotence d'une élite administrative en France empêchant la mise en œuvre de politiques publiques au service du peuple, il nous a semblé impératif de rappeler quelques évidences et de pointer les pièges à éviter. À rebours d'une critique aisée sur le poids d'une superstructure administrative, nous voudrions appeler ici à une nouvelle responsabilité démocratique. Oui, nos élus disposent des moyens constitutionnels, législatifs, réglementaires, politiques et administratifs pour mettre en place les engagements qu'ils ont pu prendre devant leurs concitoyens. Si, bien entendu, des réformes peuvent s'avérer nécessaires, voire indispensables, et peuvent faire l'objet de débats politiques soumis au suffrage universel, leur nécessité ne saurait exonérer les élus de leur propre responsabilité.

S'ajoute une réalité qui a toujours bien du mal à se frayer un chemin dans les mentalités des responsa-

bles politiques et médiatiques : l'essentiel des investissements publics, mais aussi des politiques publiques touchant au quotidien de nos concitoyens, relèvent des décisions des collectivités territoriales. Pourtant, lorsque l'on évoque la puissance publique, on pense d'abord et avant tout à l'État et aux fonctionnaires d'État, alors que, depuis les premières lois de décentralisation de 1982, les textes législatifs se sont multipliés, parfois de manière incohérente, pour reconnaître les compétences de plus en plus étendues des collectivités locales. Et parfois sans en tirer toutes les conséquences fiscales et budgétaires.

État unitaire dans son ADN politique, la France ne l'est plus, sans pour autant devenir girondine. Cette incapacité à penser de concert la réalité des politiques publiques ainsi que la vision mythifiée d'une République une et indivisible brouille le débat central, qui est celui de la responsabilité politique.



# Pour un État démocratique

Le débat politique français s'est focalisé depuis quelques mois sur une recherche effrénée de boucs émissaires responsables de tous les maux de la démocratie française. « État profond », hauts fonctionnaires, parlementaires : « accusés, levez-vous ! », clame un mouvement d'humeur aux portevoix auto-désignés multiples et véhéments. Cette question mérite cependant mieux que des invectives et appelle un peu de lucidité de la part des commentateurs politiques pour se dégager des mirages et des faux-semblants. C'est ce à quoi nous allons nous essayer.

## Boucs émissaires, faux débats et mirages

### « État profond » : un naufrage complotiste

Un vent mauvais souffle sur l'État et ses serviteurs. Surfant sur une tradition poujadiste profondément ancrée et réactivée par la mouvance complotiste, Michel Onfray et ses disciples croient déceler dans les malheurs du monde et de la France, à l'instar des supporters de Donald Trump, la main invisible d'un « État profond ». La revue *Front populaire*, sous-titrée avec immodestie « La revue de Michel Onfray », dénonce, dès les premières pages d'un numéro d'automne 2020 consacré à « L'État profond. Le vrai pouvoir à abattre », un « pilote fantomatique qui commande notre pays », puis une entité qui « tient les médias, laisse courte, par la distribution d'aides publiques à la presse, par sa maîtrise totale et absolue des canaux audiovisuels ». Cet « État profond », allié aux banques centrales, préparerait l'avènement

d'une « forme définitive et radicale d'esclavagisme ». Diantre ! L'État serait ainsi capturé par une caste de hauts fonctionnaires interchangeable, mus par une pensée unique, dirigeant le pays de manière masquée avec la complicité de la finance internationale. « On nous cache tout, on nous dit rien ! », chantait Dutronc. Un talent de parolier ne suffit cependant pas à fonder une analyse lucide du fonctionnement de l'État au XXI<sup>e</sup> siècle.

Un petit retour en arrière s'impose. L'expression « État profond » a été initialement utilisée par plusieurs analystes, puis par des personnalités politiques elles-mêmes pour décrire l'influence du complexe militaro-industriel turc sur le gouvernement de ce pays. Elle fut reprise sur le ton ironique par Emmanuel Macron à l'occasion du G7 à Biarritz, en août 2019, pour se désoler de l'incapacité des diplomates des différents pays à se mettre d'accord sur un communiqué de presse commun, puis de ses propres difficultés à réorienter la diplomatie française à l'égard de la Russie, en raison de supposées réticences internes au Quai d'Orsay<sup>1</sup>.

Laisser proliférer impunément la petite musique complotiste sur l'« État profond », c'est affaiblir la démocratie en alimentant gratuitement un procès en illégitimité à l'égard de ceux qui ont choisi par conviction de servir la République, parfois aux dépens d'une carrière plus lucrative ou plus médiatique. C'est aussi ignorer la très grande diversité des origines et de pensée de la haute fonction publique. N'en déplaise à Jean-Pierre Chevènement, l'« ENarchie » n'existe pas. Les énarques ne sont pas un alignement de petits pois en costume gris au langage policé. Rien de commun entre un chef de bureau ultralibéral à Bercy, un sous-préfet catholique conservateur, une magistrate centriste implantée en Bourgogne et une

1. Marc Endeweld, « Emmanuel Macron et l'« État profond » », *Le Monde diplomatique*, septembre 2020.

économiste féministe radicale lesbienne résidant à New York, si ce n'est le sens et le goût de l'action et de l'engagement. La vérité oblige à dire que les énarques se livrent, au contraire, à une féroce concurrence entre eux, que ce soit dans la vie professionnelle ou politique. Pas de réelle solidarité entre les anciens de cette grande école, dont l'association des anciens élèves peine à exister et à empêcher la suppression de l'école. Pas beaucoup plus de liens entre les membres d'une même promotion, à l'exception de deux cohortes célèbres (« Voltaire » et « Senghor », dont sont issus François Hollande et Emmanuel Macron), et encore...

Au fond, les théoriciens de l'« État profond » connaissent très mal l'État et les services publics en France. Sans l'engagement et l'abnégation de ses serviteurs à tous les niveaux, l'État ne serait pas plus solide qu'un château de cartes. C'est pourquoi il ne faut rien céder à ceux qui organisent une campagne de dénigrement systématique de l'administration de l'État. Ils ne visent en réalité qu'à sa désagrégation.

### Haute fonction publique : le mirage des « inamovibles » et des « intouchables »

Chloé Morin, dans un essai remarqué, pointe les « inamovibles de la République<sup>2</sup> », rappelant un ouvrage précédent sur les « intouchables<sup>3</sup> » que serait l'Inspection générale des finances. Une mise au point s'impose là aussi. Rappelons tout d'abord que les hauts fonctionnaires ne sont en rien inamovibles. Bien au contraire, une simple décision en Conseil des ministres met fin à leurs fonctions sans aucun préavis ni aucune protestation. La règle est connue, expliquée et acceptée dès le début de la carrière. *Dura lex sed lex*. D'ailleurs, la durée de fonction des plus hauts fonctionnaires reste relativement courte. Depuis 2011, six secrétaires généraux se sont ainsi succédé au ministère de l'Intérieur et quatre au ministère des Affaires étrangères. L'ancien secrétaire

général du gouvernement n'est resté à son poste que cinq ans, contre neuf et onze ans pour ses prédécesseurs. Partout dans les territoires, les élus locaux sont formels : le *turn over* des préfets et des chefs de services déconcentrés est beaucoup trop rapide. Il faut bien, *a minima*, trois années de présence pour appréhender une situation territoriale, enclencher des initiatives, les développer, puis les évaluer. Or, les préfets restent en poste en moyenne environ deux années<sup>4</sup>. Il serait presque impertinent de comparer ces durées moyennes avec la longévité exceptionnelle des principaux éditorialistes politiques français à la radio ou à la télévision.

Taper sur les hauts fonctionnaires est devenu un sport national. Pourtant, la technicité et l'engagement des hauts fonctionnaires français sont unanimement reconnus à l'étranger. Globalement, nos diplomates sont appréciés, nos préfets respectés. Et, contrairement à une idée reçue régulièrement alimentée par des populistes démagogiques, les hauts fonctionnaires appliquent loyalement une politique arrêtée par un gouvernement démocratiquement désigné. Ils en rendent personnellement compte devant de très nombreuses instances : gouvernement, Parlement, Conseil économique social et environnemental, Cour des comptes, Défenseur des droits, Commission nationale consultative des droits de l'homme, institutions européennes, inspections générales, médias, associations de consommateurs... Par ailleurs, contrairement à une légende tenace, une part non négligeable de leur rémunération est maintenant liée aux résultats qu'ils obtiennent. Le temps de l'avancement à l'ancienneté est révolu depuis longtemps. Au-delà des préjugés, des raccourcis et de quelques cas marginaux, notre haute fonction publique d'État, dans son immense majorité, est à la fois impartiale et au service du gouvernement. Elle est, en revanche, encore trop socialement homogène (la part des enfants d'ouvriers et de paysans ne cesse de reculer) et géographiquement concentrée à la région parisienne.

2. Chloé Morin, *Les Inamovibles de la République*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube-Fondation Jean-Jaurès, 2020.

3. Vincent Jauvert, *Les Intouchables d'État*, Paris, Robert Laffont, 2018.

4. L'annonce de la suppression du corps préfectoral par le Premier ministre en mai 2021 aura pour conséquence fâcheuse une politisation et une précarisation accrue de la fonction.

## **L'importation du *spoil system* américain : l'erreur à ne surtout pas commettre**

On voit mal dans quelle mesure l'importation d'un *spoil system* en provenance des États-Unis, organisant l'éviction régulière et massive de hauts fonctionnaires pour des raisons d'abord clientélistes (ne soyons pas naïfs), constituerait un progrès en quoi que ce soit. Les obligations de neutralité et d'impartialité des hauts fonctionnaires permettent de garantir une action publique dirigée vers l'intérêt général et non pas vers des intérêts politiques. N'oublions pas que le *spoil system* américain, c'est environ 4 000 responsables qui changent de fonction, dont 1 200 font l'objet d'une confirmation par le Parlement. Alors que l'action publique a besoin de temps et de stabilité pour produire ses effets, l'importation d'un *spoil system* déstabiliserait encore plus l'administration publique. Par ailleurs, le risque le plus évident que fait courir ce système est une absence totale de hauts fonctionnaires capables de résister à des injonctions populistes, dangereuses, voire illégales, comme l'ont montré les dernières semaines de la présidence Trump. Autrement dit, le *spoil system*, par la politisation extrême qu'il suscite, encourage les comportements de courtisans et d'intrigants incompatibles avec l'éthique d'une administration publique efficace et dévouée au public.

## **Une offre politique se rapprochant toujours de l'image de la société française**

Le dernier mirage qui mériterait d'être dissipé est celui du verrouillage de l'offre politique française. Contrairement à des idées simplistes, il faut rappeler à quel point le système politique français permet à une très grande diversité de points de vue de se faire entendre. Clé de voûte des institutions, l'élection présidentielle a connu un nombre de candidats croissant, jusqu'à représenter des courants de pensée très marginaux. Le faible coût des campagnes prési-

dentielles et la garantie d'un financement public minimal, ainsi que les règles d'équité et d'égalité dans l'accès aux médias ont peu à peu rendu très accessible cette échéance démocratique majeure. En dépit de la formalité contraignante des 500 parrainages d'élus locaux, qui constituent un peu les « génies invisibles<sup>5</sup> » de l'élection présidentielle dans la mesure où ils en définissent l'offre, le nombre de candidats n'a cessé d'augmenter. De six candidats en 1965 et 1974, ce nombre a bondi à douze en 1974 et il est monté jusqu'à seize en 2002, avec pour conséquence un éparpillement des voix à gauche et l'accession de Jean-Marie Le Pen au second tour de scrutin. L'édition 2017 n'a pas échappé à la règle et a permis à onze candidats de défendre leurs idées. Les électeurs français n'avaient que l'embarras du choix entre deux candidats anticapitalistes (Nathalie Arthaud et Philippe Poutou), un héraut de la gauche radicale (Jean-Luc Mélenchon), une candidature unique socialo-écolo (Benoît Hamon), un centriste réformiste-libéral pro-européen (Emmanuel Macron), une figure de la droite conservatrice de gouvernement (François Fillon), deux candidats souverainistes antieuropéens (Nicolas Dupont-Aignan et François Asselineau), une candidate d'extrême droite (Marine Le Pen), sans compter Jean Lassalle, défenseur autoproclamé des territoires ruraux, et l'inclassable Jacques Cheminade. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette offre politique ne fut pas restreinte.

La réflexion peut être étendue aux élections législatives. Certes, le mode de scrutin majoritaire (dit de gladiateur) a amplifié la victoire d'Emmanuel Macron, lui assurant une large victoire et un fort renouvellement de l'Assemblée nationale. Mais, ce triomphe électoral, s'il a laminé les groupes d'opposition, de gauche en particulier, s'est traduit paradoxalement par la représentation de tous les courants d'opinion de la vie politique française. L'Assemblée nationale est aujourd'hui composée d'un nombre record de groupes politiques<sup>6</sup>, à savoir neuf, parmi lesquels on recense deux groupes appartenant à la gauche radicale (La France insoumise et Gauche démocrate et républicaine), un groupe socialiste

5. Frédéric Potier, « Les élus locaux, "génies invisibles" de l'élection présidentielle », *Pouvoirs locaux*, n° 91, décembre 2011.

6. Jean-Philippe Derosier, *À quand le dixième ?*, Fondation Jean-Jaurès, 26 mai 2020.

réduit à peau de chagrin, quatre groupes centristes (MoDem, Agir, Union des démocrates et indépendants, Libertés et territoires), ainsi qu'un groupe de droite, Les Républicains. Si le Rassemblement national ne dispose pas d'un groupe en tant que tel, il est toutefois représenté par quatre députés, dont Marine Le Pen. L'actuelle législature comporte d'ailleurs bon nombre des candidats de l'élection présidentielle (quatre sur onze), dont certains parmi les plus petits : Nicolas Dupont-Aignan, Jean Lassalle. Ainsi, si la représentativité de l'Assemblée nationale peut être questionnée, c'est moins dans sa diversité (tous les courants politiques y sont bien représentés) que dans son ampleur (absence de groupe politique pour le Rassemblement national ou pour les élus écologistes)<sup>7</sup>. C'est ce qui plaide pour l'introduction d'une dose de proportionnelle, qui pourrait permettre une forme de rééquilibrage, mais, répétons-le, l'image d'une Assemblée nationale monocolore est fautive. Et, pour aller au fond des choses, l'application d'un mode de scrutin proportionnel aux législatives françaises aboutirait sans nul doute à une absence de majorité claire, synonyme d'instabilité gouvernementale (comme c'est le cas en Israël, par exemple)<sup>8</sup>.

### Un personnel politique renouvelé et diversifié

Sous l'effet successif de plusieurs lois, en particulier celles touchant à la parité et au cumul des mandats, mais aussi grâce à un désir de renouvellement des électeurs, la composition de l'Assemblée nationale s'est considérablement rapprochée des réalités de la population française. L'analyse de la composition sociologique de l'Assemblée nationale en début de législature en atteste. Sous la V<sup>e</sup> République, la moyenne d'âge des députés au moment de leur élec-

tion a sensiblement progressé, passant de quarante-neuf ans en 1981 à cinquante-cinq ans en 2012 avant de rechuter à quarante-neuf ans<sup>9</sup> en 2017. Il faut revenir à la Libération lors des premières élections législatives en 1945 pour trouver un âge sensiblement moyen inférieur (quarante-cinq ans).

De même, le nombre de femmes à entrer dans l'hémicycle a fortement progressé passant de 8 en 1958 à 223 en 2017 (avec des bonds notables en 1981, 1997 et 2007). Si la parité n'est pas encore atteinte, la proportion de femmes députées en 2017 (38,8 %) est sans précédent<sup>10</sup>. Entre 2012 et 2017, la féminisation a ainsi progressé de plus de dix points, la France se situant désormais au 14<sup>e</sup> rang mondial (elle était précédemment au 69<sup>e</sup>), juste derrière la Norvège, et au 4<sup>e</sup> rang européen. Sans qu'il soit possible d'établir une statistique précise, le nombre de députés issus de la diversité a, lui aussi, fortement augmenté<sup>11</sup>. En outre, la fin du cumul des mandats a permis à une nouvelle génération de prendre place et de réduire le poids des apparatchiks politiques au profit de citoyens appartenant notamment au secteur privé. En 2017, seuls 148 sortants ont conservé leur siège, soit un taux de survie des députés de 2012 qui n'a pas dépassé 25 % des parlementaires (contre 57 % en 2007 ou 2002). Plus de 90 % des députés élus sous l'étiquette La République en marche, MoDem ou La France insoumise n'avaient jamais été parlementaires. Jamais sous la V<sup>e</sup> République, pas même en 1958, le Palais-Bourbon n'a compté autant de primo-députés<sup>12</sup>.

Sur le plan socioprofessionnel, les hauts fonctionnaires ne représentent plus que 9,5 % des députés, contre environ 16 % pour les deux précédentes législatures. De même, les enseignants sont passés de 17,2 % à 12,5 % de la représentation nationale. Cette plus grande diversité des parcours doit pour autant

7. La faiblesse des oppositions ne relève pas des institutions, mais de la pratique politique. Cet éclatement parlementaire traduit une incapacité à trouver les soubassements d'un rassemblement politique durable.

8. Antoine Bristielle et Paul Cébille, *Proportionnelle : les gagnants et les perdants*, Fondation Jean-Jaurès, 16 février 2021.

9. Luc Rouban, *Élections 2012. Les députés de 2012 : quelle diversité ?*, Cevipof, n°8, juillet 2012.

10. Dominique Andolfatto, « La nouvelle sociologie de l'Assemblée nationale : renouvellement ou "cercle fermé" », *Revue politique et parlementaire*, n°1083-1084, avril-septembre 2017, p. 203.

11. Guillaume Descours, « La diversité progresse à l'Assemblée nationale », *Le Figaro*, 20 juin 2017. Pour une approche au niveau local, voir Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, *Profession : élu-e local-e. La fin d'un mythe républicain, pour un nouveau démocratique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020.

12. Dominique Andolfatto, « La nouvelle sociologie de l'Assemblée nationale : renouvellement ou "cercle fermé" ? », *op. cit.*



être relativisée dans la mesure où on observe une sur-représentation des cadres et des professions intellectuelles supérieures (90 % de CSP+) au détriment notamment des ouvriers (20 % de la population, mais aucun élu). Au total, l'hypothèse d'une déconnexion sociologique complète entre les députés et les Français ne tient donc pas la route. Au contraire, le profil des élus du Palais-Bourbon n'a pas cessé de se rapprocher des caractéristiques de la population française, sans atteindre pour autant une homothétie parfaitement illusoire – on voit mal par quel miracle le résultat de 577 élections pourrait aboutir à un tableau des élus exactement similaire à celui du pays.

## Une démocratie française sans démocrates ?

La chose est connue, les Français sont de grands dépressifs, nostalgiques de la grandeur de leur Nation. À force de noircir systématiquement la situation économique, sociale et politique du pays, majorité et opposition ont construit successivement dans le pays l'image d'une décrépitude accélérée irrattrapable. Ce déclinisme généralisé a un effet direct sur le moral des Français, notre pays étant un des pays les plus pessimistes du monde. À la question posée par l'institut Ipsos<sup>13</sup> : « Diriez-vous que dans votre pays les choses vont dans la bonne ou la mauvaise direction ? », les Français répondent à 79 % dans la mauvaise. La France arrive avant-dernière du classement, ne devançant que l'Afrique du Sud, alors que son indice de développement humain la place au 26<sup>e</sup> rang mondial en 2020. Cette tendance a évidemment des conséquences sur le rapport des Français à leurs gouvernants et à leurs élus.

Dans le « Baromètre de la confiance politique » réalisé par l'institut OpinionWay pour le Cevipof, 49 % des Français disent « ne pas s'intéresser à la politique », dont 16 % « pas du tout »<sup>14</sup>, soit le taux le

plus haut jamais enregistré depuis décembre 2009. C'est beaucoup plus que nos voisins européens. Dans le « Baromètre des émotions »<sup>15</sup>, lorsqu'on demande aux Français ce qu'ils ressentent quand on leur parle aujourd'hui de l'élection présidentielle, 43 % citent l'« indifférence », bien avant le « dégoût » (13 %), l'« espoir » (12 %), ou l'« ennui » (12 %). Tous les indicateurs de cette enquête ne sont pas négatifs : 42 % des Français considèrent que « la démocratie fonctionne bien » (en hausse de 7 points par rapport à février 2020), 84 % considèrent qu'« avoir un système politique démocratique est une bonne façon de gouverner le pays », 80 % considèrent que c'est « utile de voter car c'est par les élections que l'on peut faire évoluer les choses » et 72 % considèrent que « le régime démocratique est irremplaçable ». Le directeur des études de la Fondation Jean-Jaurès, Jérémie Peltier, en tire une conclusion très juste :

La politique n'intéresse plus les gens, qui ne veulent plus sortir de chez eux. Apathie sociale, apathie démocratique. La crise et la pandémie n'ont fait que renforcer le recentrage sur soi, sur son intérêt particulier. Et on a du mal à voir comment cela pourra se retourner. Centrer le débat uniquement à travers le soutien à la démocratie ou la crainte du populisme ne changera rien. Ce n'est même plus, peut-être, le problème. [...] Pour le dire autrement, les Français ne détestent pas la politique. L'image qu'ils en ont s'est d'ailleurs améliorée pendant la crise. Mais une grande majorité s'en moque, tout simplement<sup>16</sup>.

## Démocratie recherche démocrates désespérément

Mais, alors, d'où vient le problème ? Si, comme nous l'avons défendu dans la partie précédente, ni le fonctionnement décisionnel de l'État, ni l'offre politique ne sont en cause, qu'est-ce qui cloche dans la démocratie française ? Loin d'en rester à des questions de mécanos institutionnels (suppression de l'article 49.3,

13. « What worries the world », Ipsos, 30 octobre 2020.

14. « Baromètre de la confiance politique », vague 12, Cevipof, février 2021.

15. « Baromètre France-émotions – après un an de pandémie », Viavoice, 4 mars 2021.

16. Jérémie Peltier, *La France qui s'en fout*, Fondation Jean-Jaurès, 4 mars 2021.

mode de scrutin, durée de mandat) ou à des logiques de boucs émissaires, nous considérons que le mal est plus profond, dans la mesure où il touche à la conviction que la politique peut transformer la réalité du quotidien. Dit autrement, c'est la conviction qu'un président de la République ou un personnel politique, même rajeuni, même féminisé, même renouvelé, même honnête, ne sera pas en mesure de changer la France « ici et maintenant ». En suivant l'analyste américain Martin Gurri<sup>17</sup>, nous pourrions presque aller jusqu'à dire que la situation actuelle nous approche dangereusement d'une forme de nihilisme dans son double sens d'idéologie refusant toute contrainte ou de rejet des valeurs dominantes. La démocratie, telle que nous la connaissons aujourd'hui, peut-elle encore se maintenir sans une forme de foi dans sa capacité à être génératrice de progrès économique, social ou environnemental ? Une démocratie réduite à des mécanismes purement électoraux (mode de scrutin) s'apparente à un mode de gouvernance ectoplasmique, une démocratie zombie. Certains auteurs vont même jusqu'à envisager la mort des démocraties<sup>18</sup>.

Au fond, ce qui manque le plus à la démocratie française, ce ne sont pas des républicains, mais peut-être des démocrates. Ce qui nous fait défaut, c'est notre incapacité à retrouver la foi démocratique, non pas seulement dans ses processus électoraux, mais dans la conviction que l'action politique collective peut transformer le monde. Dans *La Vérité guidait leurs pas*, publié en 1976, Pierre Mendès France mettait ainsi en garde le lecteur : « La Démocratie, c'est beaucoup plus que la pratique des élections et le gouvernement de la majorité : c'est un type de mœurs, de vertu, de scrupule, de sens civique, de respect de l'adversaire, c'est un code moral<sup>19</sup>. » Ce rappel est une grande actualité.

Une démocratie sans démocrates a aussi peu de chances de survivre que des partis politiques sans

partisans. Aux partis de masse ou de cadres ont succédé des partis « attrape-tout » aux contours idéologiques très flous et à la discipline très lâche. La science politique contemporaine<sup>20</sup> s'interroge même sur la notion de « partis cartels », dont l'objectif serait de dissuader l'adhésion de militants, afin de réserver les ressources politiques disponibles (mandats, collaborateurs, financements) à quelques personnalités persuadées de leur destin politique hors du commun. Or, l'urgence démocratique de notre temps commande, non pas de défaire les corps intermédiaires ou les structures associatives, mais, bien au contraire, de les régénérer, de les conforter dans un rôle de canalisation et de formalisation de la *vox populi*. Les mouvements politiques vainqueurs des échéances électorales de 2017, En marche, et, dans une moindre mesure, La France insoumise, n'ont pas réussi à renouer un lien fort et durable avec les citoyens. La République en marche n'est pas parvenue à se muter en organisation agile, dynamique et implantée dans les territoires. Quant à La France insoumise, que Jean-Luc Mélenchon a présenté comme un « mouvement ni horizontal ni vertical » mais « gazeux »<sup>21</sup>, on a peine à identifier les ressorts de son fonctionnement interne. L'universitaire Igor Martinache va même plus loin en considérant que ces mouvements « amplifient même certains traits problématiques des partis dits traditionnels [...] : adhésion sans engagement, confusion des statuts, absence d'ancrage territorial ; refus de la démocratie interne<sup>22</sup> ». Il y a urgence à réinventer des formes durables de collectifs politiques organisés impliquant les citoyens non pas seulement au travers de la mobilisation pour une cause ponctuelle, mais bien pour penser et agir de manière globale sur un temps long. Comme le rappelle Rémi Lefebvre :

Par leurs discours, l'activité de leurs militants, les réseaux qu'ils mobilisent, les partis, communautés sociales dotées de leurs propres codes, références, valeurs – en un mot culture – sont des agents de

17. Martin Gurri, *The Revolt of the Public and the crisis of authority in the new Millenium*, San Francisco, Stripe Press, 2018.

18. Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, *La Mort des démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 2019.

19. Pierre Mendès France, *La Vérité guidait leurs pas*, Paris, Gallimard, 1976.

20. Carole Bachelot, « La cartellisation des partis : disparition ou recomposition ? » dans Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2020.

21. Jean-Luc Mélenchon, « L'insoumission est un nouvel humanisme », *Le Un*, n° 174, 18 octobre 2017.

22. Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, op. cit., p. 15.

socialisation et de politisation majeurs, tant de leurs membres que de la société dans son ensemble ; ils agrègent les électeurs autour d'enjeux partagés et contribuent à donner forme aux conflits qui divisent la société à partir de désaccords qui se créent autour de ces enjeux<sup>23</sup>.

Or, les partis politiques français ont presque abandonné cette fonction de socialisation, d'intégration des revendications sociales, de structuration du débat public et de formalisation programmatique. Ils ressemblent davantage aujourd'hui, pour reprendre une image issue du monde des entreprises, à des holdings, pilotant de très haut et de très loin des filiales territorialisées plus ou moins obéissantes et fidèles à une vision politique minimaliste.

Autant le dire encore plus clairement, la démocratie française a besoin de partis politiques implantés dans les territoires, de syndicats représentatifs dans les entreprises, de think tanks puissants enrichissant la vie intellectuelle, beaucoup plus que de conférences citoyennes dont l'utilité – réelle – est forcément limitée et la durée de vie éphémère. Dans la formalisation et la hiérarchisation des choix, la segmentation des réflexions citoyennes de manière apolitique ne peut qu'aboutir à des *stop and go* ponctuels sur quelques thématiques (environnement, retraites, etc.) sans vision d'ensemble, ni stratégie cohérente de long terme. La multiplication des conférences de consensus ou des conventions citoyennes fait courir le risque d'une gouvernance en silos, sans prise en compte des traductions budgétaires et fiscales des décisions et de leur hiérarchisation. Si gouverner, c'est choisir, ce n'est assurément pas compartimenter les réflexions et les décisions en les déléguant à des assemblées citoyennes non élues.

## Remèdes à la mélancolie démocratique

Ce paradoxe entre adhésion de principe au fonctionnement démocratique et grande réticence à l'engagement politique est d'autant plus surprenant qu'il intervient alors qu'il n'a jamais été aussi facile de faire entendre sa voix. Les réseaux sociaux et le numérique offrent, en effet, des capacités de mobilisation à grande échelle et de la visibilité de premier plan pour un coût financier très réduit. Mais, peut-être est-ce là le cœur de la question : quel intérêt peut trouver le citoyen à militer dans un mouvement lorsque l'agenda médiatique et politique peut être influencé plus efficacement à partir d'actions extérieures aux partis politiques ? Dans le cadre restreint de ce rapport, il apparaît difficile de répondre à un questionnement aussi ambitieux. Tout au plus pouvons-nous citer le politologue Pascal Perrineau<sup>24</sup> qui appelle par exemple à enrichir l'expression démocratique des citoyens en renforçant tout à la fois la démocratie représentative (dose de proportionnelle), la démocratie participative (façon grand débat ou convention citoyenne) et la démocratie immédiate (manifestation), permettant la construction d'une « démocratie d'interaction<sup>25</sup> » jouant sur différents registres de légitimité. Au-delà de ces grands chantiers, quelques modestes pistes d'action très concrètes peuvent aussi être évoquées pour renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité du mode de gouvernance d'un État démocratique.

### Une gouvernance politique humble et responsable

Tout d'abord, il paraît urgent d'en finir avec la politique du coup d'éclat permanent. Les réseaux sociaux, et au premier rang Twitter, ont entraîné une confusion mortifère dans la classe politique et médiatique française entre notoriété et action publique.

23. Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, op. cit., p. 54.

24. Pascal Perrineau, *Le Grand Écart. Chronique d'une démocratie fragmentée*, Paris, Plon, 2019.

25. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

Les multiples buzz, tant de la part de la majorité présidentielle que de l'opposition, à l'exception de quelques personnalités, visant à saturer l'espace médiatique, donnent une illusion d'un dynamisme factice radicalement incompatible avec le temps nécessaire que supposent la construction et la mise en place d'une politique publique tangible ayant des effets sur le terrain. Un tweet ne fait pas une programmation financière et un post Facebook ne déplace pas par magie des agents publics sur une zone d'opération. Prolongeant une tendance à la politique spectacle, que dénonçait déjà Roger-Gérard Schwartzberg en 1977<sup>26</sup>, les réseaux sociaux, en focalisant l'attention et l'énergie des politiques, ont construit une mise en scène du politique, qui a fini par lasser les citoyens. La porosité entre la classe politique française et les émissions de divertissement, dont chacun peut apprécier le goût, a achevé de discréditer des représentants ministériels, engagés dans une course folle à la notoriété. Rompre avec la politique spectacle est un exercice ardu, car cela fait appel à la discipline et à la vertu des élus de la République. Modifier les pratiques de la communication publique relève moins d'une nouvelle réglementation que de la diffusion d'une certaine éthique publique fondée sur l'humilité, la rigueur et l'honnêteté des édiles. En retour, les citoyens devraient accepter une forme de droit à l'erreur pour des gouvernements qui expérimentent en toute transparence des politiques publiques innovantes. En ce sens, il serait utile qu'en début de mandat soit fixée par le Service d'information du gouvernement une doctrine fixant quelques principes salutaires (respect de l'opposition, sens de la nuance<sup>27</sup>, choix des émissions audiovisuelles...). La mise en place d'un déontologue du gouvernement pourrait utilement rappeler aux membres de l'exécutif les modalités d'un comportement éthique en matière de communication politique.

Pour régénérer la démocratie française, il appartient de réaffirmer une prééminence du politique. Pour cela, les plus hauts dirigeants se doivent de déterminer un cap, un programme, et de s'y tenir. Les grands

ministres, les grands Premiers ministres, sont ceux qui ont su affirmer une vision de la marche en avant de la société française et qui se sont assurés dans le détail de la mise en œuvre de leurs décisions. En cela, la dérive technocratique n'est que la traduction d'un affaiblissement et d'une dégénérescence du politique incapable d'exprimer, puis d'assumer, un choix fort. Si le gouvernement n'a pas confiance dans les titulaires des fonctions les plus stratégiques (secrétariat général du gouvernement, directeur du Trésor, directeur du Budget, préfet de police, préfets de région, ambassades de premier plan...), il lui appartient d'en assurer les changements qui s'imposent sans délai. Un ministre incapable de s'imposer face à son administration n'a que deux options : interroger le bien-fondé de ses propres choix suscitant une telle réticence ou bien demander le remplacement des intéressés en cas d'incompatibilité insurmontable. Là encore, il ne s'agit pas de verser dans un *spoils system*, aveugle et collectif, mais bien que chaque responsable ministériel assume la politique dont il a la charge et réponde des actes des agents placés sous son autorité directe. Il serait, par exemple, judicieux de prévoir pour les nouveaux ministres des sessions de formation sur la connaissance de l'administration, mais aussi des sessions de coaching afin d'éviter la valse récurrente des conseillers et de structurer davantage le travail ministériel. Faisons une proposition de bon sens : avec une simple circulaire, le Premier ministre pourrait imposer à chacun de ses ministres d'organiser un comité exécutif ministériel (COMEX), dont les décisions seraient rendues publiques. Présidé par le ministre et réunissant les principaux hauts fonctionnaires, ainsi que la direction de cabinet, il obligerait à plus de collégialité et de transversalité dans la construction des politiques publiques. Une telle instance imposerait une double contrainte : se plonger dans la mise en œuvre des politiques publiques pour l'autorité ministérielle ; rendre des comptes et agir dans la transparence pour la haute administration.

26. Roger-Gérard Schwartzberg, *L'État spectacle*, Paris, Flammarion, 1977.

27. Jean Birnbaum, *Le Courage de la nuance*, Paris, Seuil, 2021.

## Rafraîchir la démocratie française

Pour ne pas désespérer, l'universitaire américain Yascha Mounk<sup>28</sup> suggère quelques remèdes : mobilisation des partis modérés, meilleur partage des gains offerts par le libéralisme économique, affirmation d'un patriotisme généreux, promotion des valeurs civiques sur les réseaux sociaux. Le financement des campagnes et des partis politiques mériterait également une rénovation en profondeur<sup>29</sup>. Sans entrer trop dans la technique fiscale, une première décision consisterait à réduire le plafond des dons aux partis (7 500 euros par an) et aux candidats (4 600 euros par an) qui favorise la recherche de grands donateurs aux dépens d'une masse de militants. Ces deux montants pourraient ainsi être fortement diminués, ce qui permettrait d'augmenter la réduction fiscale pour les dons de faible montant. Les partis politiques seraient ainsi incités à élargir leur recrutement, y compris en direction de milieux populaires. En outre, le mécanisme de financement des partis par l'État, dont une large partie est indexée sur les résultats aux élections législatives, mériterait également d'être entièrement revu. Julia Cagé<sup>30</sup> propose un système de déclaration annuelle adossé à la déclaration sur l'impôt sur le revenu. Le citoyen pourrait ainsi, chaque année, choisir à qui il souhaite apporter une aide financière, ce qui limiterait les effets d'accordéon et de ciseaux par lesquels le parti politique vainqueur aux élections législatives est assuré pour cinq années d'une très confortable assise financière, tandis que les partis d'opposition se retrouvent généralement en situation de quasi-faillite.

## Retrouver le sens de l'action publique

Dans sa vulgate néolibérale, l'État est censé se limiter aux fonctions régaliennes et aux fonctions de stra-

tège. Il en a résulté une organisation où l'État se résume à des fonctions d'impulsion, de planification, de coordination, mais avec des moyens opérationnels toujours plus réduits. Or, on ne pilote que ce qui est sous ses ordres. La décentralisation et la réduction des dépenses publiques, sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ont eu pour conséquence de transférer les moyens de l'État aux collectivités territoriales ou à de nombreux organismes publics (agences, autorités indépendantes, établissements publics), laissant la puissance publique bien démunie pour répondre aux aspirations que le citoyen place en elle. De manière aussi anecdotique que tragique, on ne compte plus les bureaux vides, faute d'agents, dans les préfectures, et les festivités du 14-Juillet se déroulent désormais dans les ambassades, grâce à des financements essentiellement privés. L'utilisation massive des cabinets de conseil extérieurs à prix d'or pour gérer des crises ou des questions régaliennes à coups de Powerpoint ou de benchmark en constitue une autre triste face. Resterait donc à l'État, outre la détermination d'une stratégie, sans troupe pour la mettre en œuvre, une fonction de coach du citoyen. Coach pour occuper ses enfants pendant le confinement, guide pour un comportement éco-responsable, etc. Est-ce bien là ce à quoi nous souhaitons que l'État soit réduit ? David Djaïz préconise<sup>31</sup> de réinvestir le cadre de la nation démocratique, en particulier les services publics et les politiques territoriales, pour construire un nouveau « New Deal territorial ». Plusieurs économistes, comme Mariana Mazzucato<sup>32</sup>, ont rappelé l'intérêt qu'il y avait à avoir un État stratège du long terme, investissant directement par ses dépenses et ses interventions en faveur de l'innovation ou de l'environnement. Des choix d'investissements stratégiques qui doivent être discutés au Parlement, pas seulement dans les conseils d'administration d'une banque publique d'investissement, donnant ainsi une légitimité réelle à des politiques publiques

28. Yascha Mounk, *Le Peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018, p. 279 et suite.

29. Émeric Brehier et Hugo Le Neveu-Dejault, *Financement de la vie politique en France : 11 propositions pour insuffler de la justice*, Fondation Jean-Jaurès, 21 janvier 2020.

30. Julia Cagé, « Pour "une réforme radicale du financement public des partis politiques" », *Le Monde*, 25 février 2019.

31. David Djaïz, *Slow démocratie. Comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main*, Paris, Allary Éditions, 2019, p. 233 et suite.

32. Mariana Mazzucato, *L'État entrepreneur. Pour en finir avec l'opposition public-privé*, Paris, Fayard, 2020.

essentiels. Renonçons à « l'État coach du citoyen » pour (ré)instaurer un État soutenant massivement les avancées technologiques et le grand défi de la transition énergétique.

\*

Bien sûr, toutes ces mesures, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, ne pourraient pas, à elles seules, résoudre une crise démocratique grave et ancrée. Néanmoins, nous avons la conviction qu'elles pourraient modestement et très concrètement faciliter une régénération de la démocratie française.



# Des collectivités, fer de lance du quotidien

## La révolution inachevée de la décentralisation

Nous faisons comme s'il était une évidence que les collectivités locales de notre pays étaient des acteurs publics importants. Pourtant, que la révolution de la décentralisation fut longue à se dessiner, et plus encore à entrer dans les faits ! Et, à maints égards, il n'est pas faux de considérer cette révolution comme inachevée. En grande partie, d'ailleurs, car la décentralisation n'a pas été le fruit d'un mouvement ascendant, mais bien plus de décisions descendantes. Le paradoxe étant qu'aujourd'hui il apparaît difficile d'imaginer de nouvelles avancées tant les institutions se sont regroupées dans des associations ayant pour vocation non pas de défendre tel ou tel modèle d'organisation des pouvoirs publics, mais bien de promouvoir l'action, les compétences à développer ou à conforter, de chacune de ces strates : l'Association des régions de France, l'Association des départements de France, l'Association des maires de France, l'Association des petites villes de France, l'Association des maires ruraux, l'Association nationale des élus de montagne, l'Association nationale des élus du littoral, l'Association nationale des élus des territoires touristiques, l'Association des communautés de France. N'en jetez plus, par pitié ! Évidemment, chacun de ces regroupements fait valoir, non sans raisons, sa légitimité et son intérêt pour le travail législatif ou en lien avec les autorités ministérielles. Mais, à force de « saucissonner » la représentation des collectivités territoriales, la perspective de la décentralisation s'évanouit au profit d'un rapport de force, toujours à faire vivre, entre un État et une multitude d'acteurs locaux. Finalement, qui en est le gagnant, sinon l'État, compris encore aujourd'hui, et

qui lui-même se perçoit comme tel, comme le seul garant de l'intérêt général et comme le seul détenteur de la puissance publique ?

Pourtant, à l'issue d'un long processus de plusieurs décennies, les collectivités territoriales françaises se sont vu reconnaître de plus en plus de capacité d'action. D'abord, avec les lois de décentralisation, la tutelle du contrôle préfectoral s'efface au profit d'un contrôle *a posteriori* et non plus *a priori*. Dès lors, les communes, comme les départements, puis les régions, gagnent en liberté de mouvement. Liberté renforcée par l'attribution, dans un premier temps, c'est-à-dire jusqu'en 2015, de la clause générale de compétence, puis de compétences précises définies par le législateur d'alors. Et si, aujourd'hui, ceci nous semble aller de l'évidence, il suffit de se replonger dans les débats parlementaires d'alors pour bien percevoir la révolution copernicienne que ce texte de loi, porté pour l'essentiel par Gaston Defferre, soutenu par Pierre Mauroy, induisait. Quarante années plus tard, et quelques textes plus tard, on voit bien que la logique de dévolution de l'État aux collectivités territoriales est au bout de sa course. Les derniers textes, tant ceux de 2004 que ceux de 2014 et 2015, ont signifié que de nouvelles étapes devaient être abordées ; il ne s'agit plus désormais d'imaginer quelles compétences pourraient être transférées, mais bien de donner la possibilité aux collectivités territoriales de choisir les compétences, et les budgets allant de pair, dont elles entendent se saisir. Et, de ce fait, d'en finir avec une décentralisation homogène sur l'ensemble du territoire. Il ne s'agit plus donc d'établir des textes techniques, mais d'enclencher une nouvelle dynamique politique adossée à un texte simple, permettant de dépasser les logiques boutiquières de chacune des associations défendant les prés carrés de telle ou telle collectivité territoriale. Bref, de refaire de la politique.

Il est confondant de voir à quel point, dans notre débat politique national, le poids des puissances publiques territoriales, pourtant bien connu de la part de l'ensemble des acteurs publics, est à ce point ignoré dans les faits. Tout est fait comme si l'investissement public et le fonctionnement des services publics relevaient, sinon uniquement, tout au moins majoritairement, de la seule puissance centrale, bien évidemment, porteuse de l'intérêt général. Comme si les élus locaux choisis par nos concitoyens lors de chacune des échéances municipales, départementales et régionales n'étaient pas eux-mêmes porteurs d'une part de cet intérêt général. Et si, comme le relève la mission flash de l'Assemblée nationale de mars 2019, ces dernières années ont été marquées par des évolutions contrastées, fruits du cycle électoral, comme la baisse des dotations de l'État et la modification des périmètres des intercommunalités, qui font partie intégrante du bloc communal – car les politiques d'investissement public ont besoin de visibilité et de stabilité –, il n'empêche que la puissance de feu en matière d'investissement public demeure du côté de l'ensemble des collectivités territoriales plutôt que du seul État. État dont la présence demeure néanmoins bien souvent indispensable pour les grands projets d'aménagement. Ceci serait, finalement, sans conséquence si cette incapacité était cantonnée à quelques cercles étatiques. Le plus inquiétant est que, même au sein des forces politiques censées innover le débat public, cette incapacité à percevoir les collectivités territoriales comme des acteurs de premier plan de la puissance publique perdure par trop fortement. Après tout, que des forces politiques incapables de disposer d'élus locaux nombreux comme le Rassemblement national, La République en marche ou La France insoumise persévèrent dans cette erreur, cela pourrait s'entendre, mais que des forces politiques disposant de tant d'élus comme le Parti socialiste ou Les Républicains, et ses alliés, continuent à être incapables de disposer d'une doctrine d'organisation des puissances publiques avec un État puissant, car stratège, et des collectivités territoriales aux compétences définies, avec des ressources propres effectivement décidées par les élus, est plus confondant. Quand bien même de nombreuses personnalités nationales ou aux ambitions nationales affichées seraient à la tête d'exécutifs locaux importants. Cette situation déplaît-elle à ce point aux élus, de tous bords, qui peuvent ainsi

allègrement se plaindre du sempiternel désengagement de l'État, que leurs amis politiques, au-delà de modalités différentes, qui ont assurément leur importance, valident au niveau national ? Et la boucle est bouclée, pour ainsi dire.

Les incessants allers et retours concernant la clause de compétence générale en furent l'archétype. Ainsi, alors que depuis les lois de décentralisation de 1982, les trois niveaux que sont les communes, les départements et les régions disposaient chacun de compétences, ces dernières années, émergea l'idée selon laquelle il convenait de spécifier les compétences de chacun d'entre eux, afin d'éviter les fameux doublons qui entraînaient des surcoûts importants, à une époque de raréfaction des deniers publics. Cette logique s'imposa finalement pour les départements, comme pour les régions, qui se sont vu ainsi reconnaître, à l'occasion de la loi NOTRe, des compétences spécifiques, n'empêchant évidemment pas la poursuite de cette belle logique bien française du « chef de file ». Seules les communes continuèrent à conserver la clause de compétence générale. Mais, qui, parmi nos concitoyens, le sait et, *in fine*, qui s'en soucie ? D'autant plus quand la capacité d'intervention des communes, particulièrement les plus petites, est à ce point budgétairement inexistante, que peu de choses se passent au sein des conseils municipaux et que l'essentiel se décide dans les intercommunalités – qui elles-mêmes ne font pas partie du débat démocratique à l'occasion des élections communales, en dépit des progrès, légers, avec l'instauration du double bulletin de vote. Il y a là un évident hiatus démocratique, qui ne peut perdurer longtemps sans remettre en cause l'adhésion de nos concitoyens au processus démocratique local.

## Des collectivités en mal de légitimité électorale, ou la réémergence des deux scènes politiques

C'est un classique des manuels de science politique : la vie politique française, dans les années 1970, s'est homogénéisée avec un système partisan



quadri-partidaire. D'un côté, un Parti communiste et un Parti socialiste, pour l'essentiel, rassemblés dans une Union de la gauche, qui connaît des moments de rupture et de combat pour conquérir puis conserver le leadership. De l'autre, les héritiers du mouvement gaulliste, regroupés dans la machine de guerre chiraquienne, le Rassemblement pour la République (RPR), et, de l'autre, toutes les familles et succursales d'une droite libérale, européenne, et se voulant sociale, sur certains aspects, rassemblée sous la houlette du président de la République d'alors au sein de l'Union pour la démocratie française (UDF). La volonté farouche de François Mitterrand, nouveau premier secrétaire du Parti socialiste, à l'issue du congrès d'Épinay, d'imposer la ligne d'union de la gauche, y compris lors des scrutins locaux, allait volontairement à l'encontre de la tradition d'une Section française de l'internationale ouvrière (SFIO) de construire des alliances locales déconnectées des circonstances nationales. Cela ne fut pas sans résistance, notamment dans ce que l'on appelait alors la « ceinture rouge ». Mais cette stratégie s'imposa lors des cantonales de 1976, puis lors des municipales de 1977. Ce rassemblement des gauches conduisit, telle une réplique tellurique, au rapprochement des droites. Même si, contrairement à ce que l'on entend souvent aujourd'hui, compte tenu de la dispersion, d'une part, et de la faiblesse, d'autre part, des différentes organisations se réclamant de la gauche, cette stratégie d'union de la gauche n'induisait pas une fusion dès le premier tour. Au contraire, et c'est bien en ce sens que l'union était un combat. C'est cette capacité des directions nationales à imposer une ligne de conduite aux élus locaux à l'occasion des élections territoriales qui a, progressivement, d'abord, puis abruptement, volé en éclat ces dernières années. Car, à l'évidence, cette structuration bipolaire de la vie politique suscita des réserves, voire des réticences, de la part d'organisations politiques refusant de se couler dans le moule d'un affrontement binaire entre gauche et droite – affrontement favorisé dans le même mouvement par le scrutin uninominal à deux tours en ce qui concerne l'élection présidentielle et les élections législatives. Ainsi, les années 1980, puis la décennie suivante, virent surgir, successivement ou dans le même temps, des forces politiques remettant en cause cette structuration politique : le Front national, bien sûr, mais aussi Les Verts, qui deviendront

Europe Écologie-Les Verts (EE-LV) à la suite des européennes de 2004, le MoDem de François Bayrou et, enfin, La France insoumise, issue de la fusion du Parti de gauche et de petites forces politiques de la gauche radicale, et La République en marche.

Dans le même temps, les collectivités territoriales acquéraient leur autonomie, non pas uniquement juridique et financière, mais aussi politique. Émerge ainsi la figure, de nouveau, du baron local qui, grâce à sa notoriété, permet à une force politique d'offrir une certaine résistance aux vents contraires. Ce n'est pas toujours suffisant, bien évidemment. L'exemple des législatives de 1993 en est la preuve du côté du Parti socialiste. Cette évolution s'accompagne de la mise en exergue de la figure de l'élu local gestionnaire de sa commune, département ou région. Il ne s'agit plus ici seulement du militant politique, mais bien plus de l'entrepreneur local tourné vers son territoire. Réapparaît alors cette ode au terrain, à l'élu de proximité, à rebours des élus nationaux forcément déconnectés du terrain. Le pompon de cette attitude, si l'on ose dire, est atteint lors des débats sur une étape supplémentaire de limitation du cumul de mandats pour les parlementaires. Que n'a-t-on pas entendu alors ? Rendre impossible le cumul du mandat parlementaire avec un exécutif local allait déraciner les élus nationaux des réalités de terrain ! Élément de langage pour le moins étonnant lorsque l'on se penche sur les règles de cumul à l'œuvre chez nos voisins : leurs parlementaires sont-ils donc déconnectés du terrain, alors même que l'on a de cesse de louer leur système politique avec un Parlement jouant un rôle plus important que le nôtre ? Comme si le fait de ne pas pouvoir cumuler ne rendait pas du temps disponible pour utiliser les pouvoirs, dont un parlementaire, en France tout autant, dispose ? Comme si la faiblesse du Parlement français ne provenait pas, pour une grande part, de l'incapacité politique, ou du refus, de nombre de parlementaires d'user des pouvoirs dont ils disposent juridiquement ? Décidément, les leçons de Guy Carcassonne ont bien été oubliées. Cette ode au local a été encore sublimée à l'occasion de la crise des « gilets jaunes ». Le diagnostic était simple : si les gens se révoltaient, c'était évidemment en raison de la rupture entre un État technocratique déconnecté des réalités – avec, en premier lieu, la figure de ce président de la République sorti de nulle part, sans aucune expérience de mandat local, sauf de

cette école de la reproduction sociale, l'ENA –, que seuls les élus locaux, et au premier rang desquels les maires, pouvaient contribuer à résorber. Il y a juste une contradiction dans cette logique, c'est que, en dépit des efforts de ces centaines de milliers d'élus locaux, qui font le sel de la République décentralisée, les taux de participation à l'ensemble des élections locales s'affaissent d'élection en élection. Et ce n'est pas un phénomène réductible à la période pandémique actuelle, même si celle-ci lui a conféré une ampleur inédite.

En effet, contrairement aux propos de plateau de télévision trop aisés pour être justes, l'aspect linéaire de l'effondrement de la participation électorale ne se vérifie en rien pour l'élection considérée comme reine par les Français, l'élection présidentielle. On pouvait s'attendre à une participation électorale, lors des élections législatives de 1986, 1993 ou 1997 qui, à chaque fois, allaient décider de la majorité gouvernementale, équivalente à celles des élections présidentielles de 1981, 1988, 1995 ou 2002. Or, il n'en fut rien. Preuve, s'il en était besoin, que nos concitoyens ont pleinement intégré dans leur culture politique et démocratique cette élection du président de la République au suffrage universel direct. Un taux de participation insatisfaisant lors d'une élection présidentielle peut être suivi d'une hausse conséquente lors de la suivante. Ce fut le cas entre 2002 et 2007. Quant aux élections locales, qui, pourtant, décident de politiques publiques si essentielles à la vie quotidienne de nos concitoyens, la comparaison avec les élections nationales, et plus particulièrement l'élection présidentielle, est cruelle, voire dévastatrice ! Pourtant, chacun sait que lorsque nous votons pour les municipales, nous décidons, entre autres, des tarifs de la cantine scolaire, du nombre de policiers municipaux, des politiques de solidarité vis-à-vis de nos aînés, des politiques en faveur de l'accompagnement scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Que lorsque nous votons pour les départementales, nous décidons des politiques de solidarité sociale, du développement des collèges et de leurs équipements sportifs, de l'entretien et du développement des routes. Que lorsque nous votons pour les régionales, nous décidons des politiques en faveur des mobilités du quotidien, du logement, des politiques éducatives pour les lycéens et également des étudiants. Excusez du peu. Ainsi, alors qu'aux municipales de 1977 et

de 1983, les taux d'abstention ne dépassaient pas les 23 %, ils dépassèrent les 30 % à partir de 1995 et franchirent les 40 % en 2014 (37,87 %). Ainsi, alors qu'aux cantonales de 1976 les taux d'abstention atteignaient presque les 33 % (mais après 45,8 % en 1973), ils dépassaient les 40 % dès 1994, pour ne jamais redescendre en dessous (sauf en 2004 avec 33,52 %), dépassant même les 50 % en 2011, comme en 2015. Ainsi, alors qu'aux régionales, seuls 25 % des électeurs s'étaient abstenus lors de la première édition du scrutin en 1986, ils étaient près de 50 % à le faire en 2010 et plus de 41 % en 2015. De moins en moins nains politiques et administratifs, les collectivités territoriales, bien loin des images d'Épinal, sont devenues des nains électoraux. Là aussi, nous sommes bien en manque de démocrates, c'est-à-dire de citoyens pratiquant la démocratie, notamment, mais pas que, par leur participation aux opérations électorales.

C'est dans ce contexte de désaffection électorale – momentanée, espérons-le – que s'est déroulée la rupture de 2017. La désagrégation du système partisan dont elle est le fruit et qu'elle a sans nul doute accentuée n'est pas derrière nous, mais bien devant nous. À cet égard, les dernières municipales en ont été un symbole fort. Lapidairement, nous pourrions les résumer ainsi : les mouvements structurant l'offre politique nationale se sont globalement plantés, tandis que les partis politiques assommés lors de la dernière présidentielle et les législatives qui l'ont suivie ont plus que résisté. Ainsi, la « stratégie du coucou » du bloc présidentiel, consistant à soutenir selon les territoires des maires sortants issus du Parti socialiste, du centre ou de la droite républicaine, tout en permettant à certains des siens de concourir sous leurs couleurs, s'est traduite par une invisibilité, d'une part, et par une multiplication de défaites en rase campagne, d'autre part. Et ce même si le bloc présidentiel, finalement, conserve des positions, en réalité acquises lors des scrutins locaux précédents sous d'autres couleurs. Ainsi, la stratégie « citoyenne » de La France insoumise, bien souvent contre, ou, au mieux, à côté des listes traditionnelles de gauche, s'est avérée non pas seulement illisible, mais illusoire. Quant à celle du Rassemblement national, qui visait, par le sérieux des candidatures présentées par la direction nationale, à renforcer son implantation, elle s'est conclue, certes, par la conservation de la plupart

des maires sortants et par la victoire de Perpignan, mais ceci ne saurait cacher que, dans la plupart des communes où le Rassemblement national était présent en 2020 comme en 2014, le recul fut sévère ! Pourtant, dans le même moment où ces trois mouvements connaissaient une sévère déconvenue, les enquêtes d'opinion pour une hypothétique présidentielle leur conféraient de 65 % à 70 % des intentions de vote. La logique est inverse pour les grands brûlés de 2017 : Les Républicains et alliés, d'une part, le Parti socialiste, d'autre part. Bien sûr, Les Républicains et ses alliés ont perdu des villes symboles : Bordeaux et Marseille, notamment. D'autres échecs furent tout aussi cuisants, comme à Strasbourg ou à Lyon. Bien sûr, des communes furent perdues au profit par ailleurs du Parti socialiste et de ses alliés comme Nancy, Bourges, Châtillon, Saint-Brieuc, Chilly-Mazarin, Périgueux, Chambéry, Laval, Morlaix, Montpellier ou Villeparisis. Toutefois, la majeure partie des villes prises par Les Républicains à la gauche en 2014 sont conservées : Angoulême, Limoges, Chelles, et d'autres sont reconquises comme Orléans, Metz, Lorient, Bron ou Amboise. Plus, Les Républicains et ses alliés, parfois turbulents, sont parvenus à faire chuter les communistes dans nombre de communes, dont plusieurs dans son dernier bastion départemental du Val-de-Marne. À l'inverse, le Parti socialiste, par rapport à 2017, parvient à stopper l'hémorragie, en prenant un nombre significatif de villes à la droite, et parvient à conserver la plupart de ses bastions, parfois en cédant du terrain à Europe Écologie-Les Verts – sauf dans les villes de Lille et Dijon, où les deux maires sortants refusèrent l'union avec les écologistes – comme à Rouen, Brest ou Cherbourg.

Ainsi, au sortir des municipales, l'on pouvait avoir le sentiment que, désormais, il existait finalement deux scènes politiques : l'une nationale, mettant essentiellement aux prises les forces politiques soutenant l'actuel président de la République et celles regroupées au sein du Rassemblement national ; l'autre, où les organisations de « l'ancien monde » étaient prépondérantes, avec des réalignements des rapports de force entre les différentes familles politiques issues de la gauche, notamment avec l'avancée d'Europe Écologie-Les Verts, même si elle est, à ce stade, essentiellement caractérisée au sein des villes-centres des métropoles. Cette disjonction des scènes poli-

tiques nationale et locales constitue une nouveauté par rapport aux cinq décennies passées et nous renvoie éventuellement à la situation politique ayant pu prévaloir avant le congrès d'Épinay et ses répliques telluriques.

## Un personnel politique marqué par la stabilité, adossé à un *spoil system*

Sels de la République, les élus locaux, dans leur diversité, sont pourtant des mal-aimés de la statistique politique. Bien sûr, nous n'avons de cesse de les mettre en avant pour leur supposée proximité avec leurs concitoyens, quand bien même les résultats de la participation électorale, comme nous venons d'en rappeler succinctement certains, ne plaident pas vraiment en leur faveur. Et, pourtant, nul ne doute une seule seconde que sans ces centaines de milliers d'adjoints, de conseillers municipaux, départementaux, régionaux et les maires, les liens entre chacune et chacun d'entre nous seraient bien plus affaiblis encore. Cela n'empêche en rien le sentiment chez ces derniers d'une perte de légitimité pour régler les affaires du quotidien et la perte de confiance chez leurs concitoyens. Les dernières enquêtes, à l'occasion des récentes élections municipales, ont ainsi montré un très fort mouvement de ras-le-bol de la part des maires sortants quant aux conditions d'exercice de leur mandat. Bien sûr, comme d'habitude, d'abord, l'ensemble des normes administratives que nombre d'entre eux, faute de pouvoir disposer d'une administration suffisante, sont incapables, ou avec maintes difficultés, à affronter. Ensuite, ils expriment le sentiment d'être dépossédés de leur capacité d'action pour des raisons budgétaires, certes, mais aussi du simple fait de l'accroissement des attentes de leurs concitoyens en matière de services, que les petites municipalités sont incapables de mettre en œuvre. La construction intercommunale a renforcé cette impression de solitude et d'absence de maîtrise. Pensée comme devant permettre justement la mise en place de politiques publiques cohérentes sur des territoires redessinés, elle n'a fait que permettre de contourner notre absence de volonté collective et souveraine de

lutter contre l'émiettement communal. En quelque sorte, la politique des clochers l'a emporté sur la politique des médiathèques. La crise des « gilets jaunes » et les réponses politiques qui lui ont été apportées, notamment avec la loi dite Lecornu renforçant le poids des maires, y compris dans les structures intercommunales, n'ont pas véritablement arrangé les choses. Normes juridiques, dépossession au profit de l'intercommunalité, à ces deux phénomènes, qui ont pris une ampleur nouvelle ces dernières années, est venue s'ajouter une dévalorisation sociale du rôle d'élu. L'élu, et le maire en particulier, n'est plus considéré comme celui, ou celle, permettant de régler les problèmes du quotidien auxquels chacune et chacun d'entre nous peut être exposé, mais bien comme celui qui doit régler mes problèmes, faute de quoi non seulement il est incompetent, voire corrompu, et à tout le moins éloigné de mes propres préoccupations. Il n'est plus perçu comme porteur de politiques publiques, mais bien plus comme un agent de service public qui se doit de régler mes problèmes par le simple fait que je paie des impôts locaux. En quelque sorte, je paye, donc il doit régler mon souci. Ce changement d'attitude est non seulement regretté par les maires, mais, plus encore, pour un nombre important d'entre eux, il est à l'origine de la recrudescence des actes d'incivilités, au mieux, d'agressions, au pire, à leur encontre. Pour finir, la sanction tombe telle un couperet : face à tous ces désagréments, la tâche est trop lourde et la décision de ne pas se représenter est implacable<sup>33</sup>.

Les dernières élections municipales, au-delà de leur caractère exceptionnel lié au contexte sanitaire, ont ainsi montré que si près de 40 % des maires étaient nouveaux à l'issue des deux tours de mars et juin, les deux tiers de ces nouveaux maires avaient été élus en l'absence de l'ancien maire à sa réélection. Seul un tiers des nouveaux édiles avaient ainsi battu le maire sortant<sup>34</sup>. Et le taux est encore plus important pour les villes de plus de 30 000 habitants, avec près de 70 % des maires sortants se voyant confirmer dans leur mandat municipal. Cette stabilité des premiers

magistrats est encore plus forte dès lors que l'on se penche sur les conseillers municipaux et les adjoints. Ainsi, si nombre de conseillers municipaux n'effectuent qu'un seul ou deux mandats, les adjoints, et plus fréquemment les maires, ne le sont bien souvent qu'à l'issue d'un relativement long parcours politique. Comme le soulignent avec force et raison Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, « l'expérience des réalités territoriales, comme l'apprentissage du fonctionnement du gouvernement local, sont donc le produit d'une longue maturation qui témoigne *a minima* d'une professionnalisation graduelle qui fait sens pour les élus<sup>35</sup>. » Ainsi, près de 88 % des maires en 2018 en étaient à leur deuxième, troisième, quatrième ou cinquième mandat, proportion qui s'élève à 85 % pour les adjoints, et « seulement » à un peu plus de 81 % pour les simples conseillers. Au-delà des vagues politiques pouvant survenir (les vagues roses de 1977 et 2008, les vagues bleues de 1983 et 2014), médiatiquement construites sur les villes de plus de 10 000 habitants, ce qui frappe, c'est d'abord et avant tout la grande stabilité du corps municipal. Cela n'empêche évidemment pas le ras-le-bol des élus municipaux de s'exprimer, soit par le choix de ne pas se représenter, soit, notamment lors du dernier mandat, par la décision de démissionner du mandat de maire. Les enquêtes réalisées par le Sénat, au-delà de leur aspect partisan et circonstanciel, relevaient avec vigueur cette augmentation. La presse, d'ailleurs, s'en fit largement l'écho à l'été 2018, c'est-à-dire au lendemain de la crise des « gilets jaunes ». Même si, au final, cela n'empêcha pas la présence de listes dans quasiment tous les villages et toutes les communes de France et de Navarre. La désaffection démocratique, si elle est perceptible, n'empêche pas encore nos concitoyens d'être armés du désir d'agir sur le plan local.

Cette relative stabilité, fruit d'une accumulation de capital politique et social, s'accompagne d'évolutions sociologiques. Ainsi le nombre de femmes maires n'a-t-il cessé de croître ces dernières années, y compris à l'occasion des dernières élections municipales

33. Il faut lire ici les pages éclairantes de Martial Foucault, *Maires au bord de la crise de nerf. La démocratie locale peut-elle survivre ?*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2020.

34. Martial Foucault, *Municipales 2020 : une élection si particulière*, note de recherche n°5, Cevipof, novembre 2020.

35. Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, *Profession : élu-e local-e. La fin d'un mythe républicain, pour un renouveau démocratique*, op. cit., p. 94.

(+ 3,5 points). Elles ne représentent toutefois encore qu'un peu moins de 20 % de l'ensemble des premiers magistrats. Pis, même dans les communes à la tête de laquelle le maire est un homme, dans sept villes sur dix, le premier adjoint est également un homme. Quant aux fonctions des adjoints, force est de constater que celles-ci sont fréquemment genrées. Les femmes adjointes le sont fréquemment aux affaires sociales, voire à l'éducation, plus rarement aux finances, quasiment jamais à la sécurité<sup>36</sup>. La part des agriculteurs, quant à elle, si elle diminue constamment, n'en demeure pas moins largement supérieure à leur part dans la population moyenne ; celle des retraités demeure stable à près de 40 %.

Cette stabilité mayorale s'accompagne, par ailleurs, d'une proportion au cumul des anciens maires, plus que des nouveaux. Martial Foucault le montre avec clarté : si celui-ci ne concerne finalement qu'un maire sur trois, la proportion est plus forte chez les maires réélus que chez leurs collègues élus pour la première fois, et la proportion de cumulards croît avec la taille de la commune. 33 % des maires réélus dans les villes de moins de 1 000 habitants sont en situation de cumul, mais 41 % d'entre eux le sont dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants, 47 % dans celles de moins de 9 000 habitants et 63 % dans celles de plus de 9 000 habitants. L'évolution est similaire, même moins marquée, pour les maires nouvellement élus : 19 %, 27 %, 34 % et 41 %. C'est bien la fonction mayorale, elle-même bien souvent fruit d'une accumulation de capital politique, qui est l'origine de la conquête de nouveaux mandats, non l'inverse.

On l'oublie souvent, même si on les fréquente quasi quotidiennement, les collectivités territoriales disposent, pour mettre en œuvre les politiques publiques votées par leurs conseils municipaux, départementaux ou régionaux, de fonctionnaires, ou contractuels de la fonction publique territoriale, d'une grande diversité de métiers : jardiniers, assistantes maternelles, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), policiers municipaux, assistants sociaux, secrétaires de mairie, ressources humaines, communication et événementiel, etc. La diversité des

métiers proposés dans les collectivités territoriales est à la mesure de l'ampleur de leurs interventions dans la vie quotidienne de chacune et chacun d'entre nous. Créée dans le même mouvement que les lois de décentralisation de 1982, la fonction publique territoriale a connu, parallèlement à la montée en puissance des communes, départements et régions, une incontestable professionnalisation de ses agents et de ses cadres, grâce, notamment, aux concours administratifs. À la tête de chacune de ces administrations locales se trouvent des femmes et des hommes, les directeurs généraux, ou directeurs généraux adjoints. Ce sont les pierres angulaires des décisions politiques prises par les élus.

La relation entre un chef d'exécutif local et son directeur général des services (DGS) est simple et claire. Le DGS est dans un rapport hiérarchique avec le maire, le président de conseil départemental ou régional, ne serait-ce d'abord parce que c'est bien ce dernier qui est à l'origine de sa nomination. Ainsi, la personne qu'il a nommée, le chef de l'exécutif peut la dénommer, en quelque sorte. La relation est tout aussi hiérarchique que partenariale, car si le maire, par exemple, détient la légitimité électorale, le DGS, quant à lui, détient la légitimité administrative et technique. Il lui revient, avec l'ensemble des agents de la collectivité territoriale, de réaliser concrètement les commandes politiques. Il apporte son savoir-faire et doit s'assurer de la mise en œuvre effective des politiques publiques décidées par les instances délibératives. C'est à ce titre qu'il dirige l'administration territoriale. La relation du DGS avec le chef de l'exécutif territorial repose donc sur une confiance bien établie. C'est une des raisons qui expliquent la mise en place progressive de ce que l'on a communément dénommé le *spoils system* à la française. De quoi s'agit-il ? Simplement du fait que lorsqu'une nouvelle majorité parvient aux affaires suite au vote des électrices et des électeurs, celle-ci fait le choix de remplacer l'équipe de direction de ladite collectivité territoriale. Après tout, rien d'anormal quand on se souvient le rôle de véritable bras droit armé du DGS pour le maire ou le président du département ou de la région. Mais cette habitude n'est en rien une règle. Nombreux

36. *Ibid.*, pp. 187-188.



sont les exemples où les anciens DGS demeurent à leur poste, soit parce qu'ils sont à ce point arrivés sur le tard et n'ont donc pas, pour les nouvelles équipes, été liés aux anciennes, soit parce qu'ils ont assumé leur rôle administratif d'une manière suffisamment neutre pour ne pas être entrés dans l'inévitable jeu partisan. Il peut parfois être également plus habile pour les nouveaux élus de conserver les anciens DGS, afin de leur faire procéder à une remise en ordre de l'administration, avant de les remercier de leurs « grands services ». En quelque sorte, à eux de nettoyer les écuries d'Augias avant de poursuivre leur carrière administrative ailleurs. Cette période qui succède aux élections constitue bien ce qu'il convient de dénommer « un mercato » des collectivités territoriales<sup>37</sup>. Le principe fondamental du DGS, et, plus globalement, de l'ensemble des emplois dits « fonctionnels » des collectivités territoriales, est donc bien la précarité.

Ainsi, au lendemain des précédentes municipales de 2014 et des départementales de 2015 qui, rappelons-le, avaient vu nombre de villes importantes et des exécutifs départementaux basculer de la gauche à la droite, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a réalisé une étude sur la situation des directeurs généraux des services après les élections locales de 2014 et 2015<sup>38</sup>. Majoritairement fonctionnaire (86 %), le DGS est également un homme (181 contre 26 femmes dans l'échantillon étudié). Sur les 209 villes de plus de 40 000 habitants étudiées, 110 des DGS avaient quitté leurs fonctions, 21 ayant fait valoir leurs droits à la retraite et 89 ayant choisi, volontairement ou non, d'effectuer une mobilité. Quant aux 99 DGS restants, 75 ont poursuivi le travail avec le même maire, 11 ont continué avec un nouveau maire, mais de la même tendance politique, lorsque 13 seulement ont été maintenus dans leurs fonctions en dépit de l'alternance politique. Quant aux départements, la stabilité semble avoir été, au moment de l'étude, plus importante, puisque 52 DGS ont été maintenus dans leurs fonctions, dont 8 en dépit d'une alternance et 8 malgré un changement de présidence au sein de la même famille politique.

Quant aux 47 départements ayant changé de DGS, dans dix d'entre eux le DGS avait fait valoir ses droits à la retraite et 22 avaient connu une alternance politique.

Nos collectivités territoriales, dans leur diversité, sont ainsi de jeunes adultes parvenus à l'âge de la maturité. Non seulement elles se sont vues reconnaître une liberté constitutionnelle, mais elles ont acquis un poids politique important. Il est de plus en plus fréquent que des parcours politiques nationaux se construisent ou se reconstruisent à partir de bases locales. Les allers et retours entre des mandats locaux et des perspectives nationales sont désormais, et sans doute de plus en plus à l'avenir, fréquents. Se replier sur sa base afin de mieux repartir, ce qui a toujours été une possibilité politique, est aujourd'hui davantage favorisé par la fin de la possibilité du cumul de mandats nationaux avec la participation à un exécutif local. Plus encore, des élus peuvent prétendre participer aux débats nationaux sans forcément être des parlementaires. La liste est longue de ces élus ayant fait le choix du mandat local plutôt que du mandat parlementaire, ou de la fonction ministérielle, sans pour autant abandonner toute velléité de peser dans la vie politique nationale.

Enjeux politiques comme jamais, les collectivités territoriales le sont d'autant plus qu'elles sont plus que jamais prescripteurs de politiques publiques touchant à la vie quotidienne de chacune et chacun d'entre nous : cantines scolaires, activités périscolaires, transports, pistes cyclables, portage de repas pour les anciens, travaux publics divers, entretien des routes, construction d'écoles, de collèges ou de lycées, construction d'équipements sportifs ou culturels, entretien des réseaux d'eau ou réseaux électriques, la liste est infinie. Plus qu'hier encore, les élus, à l'occasion des délibérations des conseils municipaux, départementaux ou régionaux, n'ont de cesse de prendre des décisions lourdes de sens et de conséquences pour la vie de nos concitoyens. Ce ne sont pas les fonctionnaires, ou les agents contractuels de la fonction publique, qui sont les décideurs, mais bien les élus siégeant au sein de chacune de ces

37. Jules Prévost, « Le mercato des DG, c'est déjà parti ! », *La Gazette des communes*, 24 janvier 2020.

38. *Situation des directeurs généraux des services après les élections locales de 2014 et 2015*, CNFPT, 30 mars 2016.

instances délibératives, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition. S'il y a un caractère inamovible de la vie politique, c'est bien celui de la prééminence des élus de la République. Nulle invisibilité en l'espèce. Dès lors que l'on veut bien avoir les yeux ouverts. Ici aussi, ce sont des démocrates dont nous manquons cruellement, c'est-à-dire de femmes et d'hommes qui estiment que les décisions prises par ces élus de la République ont bel et bien des conséquences sur leur vie quotidienne, et, dès lors, qu'il est crucial de participer à ce moment sacré de la vie démocratique qu'est la délégation du pouvoir d'agir au moment du vote.





# Conclusion

## Des démocrates pour que vive la démocratie

La grande apathie démocratique dont sont touchés les Français relève d'un étonnant paradoxe. Jamais les pouvoirs du Parlement n'ont été aussi forts sous la V<sup>e</sup> République et jamais les parlementaires n'ont été aussi proches, sociologiquement, de la population française qu'ils représentent. Jamais les citoyens n'ont eu aussi facilement accès à des formes de participation citoyenne et à une aussi forte visibilité médiatique grâce aux réseaux sociaux. Jamais les collectivités territoriales n'ont été aussi puissantes sur le plan financier et administratif.

À notre sens, ce qu'il manque à la démocratie française, ce sont des élus proposant des visions politiques capables de les mettre en œuvre et de les assumer complètement. Ce sont aussi des citoyens

faisant l'effort de ne plus se limiter à l'expression d'un ressentiment ponctuel ou individuel, mais s'organisant collectivement pour trouver un débouché politique à leurs aspirations. Évoquant le rôle fondamental joué par son ami Georges Boris auprès de Léon Blum, de Charles de Gaulle, puis de lui-même, Pierre Mendès France lance cet avertissement : « Il est facile et tentant pour un homme cultivé de mépriser la politique active. Mais – si fondé qu'apparaisse ce mépris, par certains aspects – il a les conséquences d'une désertion ; celui qui s'y adonne garde sa conviction pure et intacte mais cette conviction est alors inerte comme un livre rangé<sup>39</sup>. » Tout est dit.

39. Pierre Mendès France, *La vérité guidait leurs pas*, Paris, Gallimard, 1976, p. 236.

# Table des matières

- 01 Introduction
  
- 03 Pour un État démocratique
  - 03 Boucs émissaires, faux débats et mirages
  - 07 Une démocratie française sans démocrates ?
  - 07 Démocratie recherche démocrates désespérément
  - 09 Remèdes à la mélancolie démocratique
  
- 13 Des collectivités, fer de lance du quotidien
  - 13 La révolution inachevée de la décentralisation
  - 14 Des collectivités en mal de légitimité électorale, ou la réémergence des deux scènes politiques
  - 17 Un personnel politique marqué par la stabilité, adossé à un *spoil system*
  
- 23 Conclusion

**Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen**

© Éditions Fondation Jean-Jaurès  
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

**[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)**

## Derniers rapports et études :

06\_2020 : Défendre les droits des personnes intersexes :  
pour une évolution ambitieuse du droit et des pratiques  
Flora Bolter, Anne-Lise Savart

07\_2020 : La rémunération du travail politique  
sous la direction d'Éric Kerrouche et Rémy Le Saout

08\_2020 : Construire la résilience territoriale pour anticiper les chocs à venir  
Coordination « bouclier anti-Covid » des maires franciliens (COMIF)

08\_2020 : Repenser notre fiscalité. Manifeste pour une imposition plus simple et plus équitable  
Brice Gaillard

11\_2020 : N'est pas métropole qui veut, ou le trompe-l'œil lyonnais  
Vincent Aubelle

11\_2020 : Repenser nos sociétés à l'aune des Objectifs de développement durable  
sous la direction de Jennifer De Temmerman et Alain Dubois

03\_2021 : La Protection salariale garantie  
Amin Mbarki, Samuel Toubiana, Anthony Paulin

03\_2021 : La raison d'être des entreprises : deux ans après, premier bilan

03\_2021 : Travailler à l'âge du numérique : l'an II des coopératives !  
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

05\_2021 : Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'Union européenne  
dans les journaux télévisés ?  
Fanny Hervo, Théo Verdier

05\_2021 : Signaler la haine pour mieux la combattre. Les LGBTphobies au prisme de  
l'application FLAG!  
Flora Bolter, Denis Quinqueton, Johan Cavirot



fondationjeanjaures



@j\_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)



Fondation  
**Jean Jaurès**  
ÉDITIONS