

QUE SONT NOS NOTABLES DEVENUS ?

Il y a presque trois décennies, je me posais la question¹ à une encablure de l'acte 1 de la décentralisation de la V^e République Elle m'est reposée aujourd'hui ici. C'est l'occasion de mesurer la résilience des hypothèses et diagnostics d'alors. Moins pour juger de leur validité que pour apprécier la portée des changements survenus depuis dans le monde des élus professionnels, à la veille d'un nouveau train législatif (si ce n'est constitutionnel) après les élections municipales de 2020.

Paul ALLIÈS

Professeure émérite à l'Université de Montpellier

Quelle était l'observation d'alors ? L'annonce rituelle de « la fin des notables »² masquait la résistance

de la « notabilité », une dimension structurelle de notre système politique. Les notables étaient vus, à l'orée des années 90, moins comme un groupe spécifique qu'un milieu de différenciation des acteurs de la transformation des pouvoirs et de leurs pratiques anthropologiques. Leur mode de production était à la fois dans le territoire et le statut social.

Le territoire, c'est un espace fragmenté qui, même s'il a été nationalisé par plusieurs

1 - Dans la revue *Autrement*, n° 122, mai 1991. « Faire la politique », Marc Abelès (dir.) pp.108-119.

2 - Daniel Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1930. Dans cet ouvrage canonique, il est question des grandes familles contrôlant le pouvoir après la Révolution française, assises sur une fortune essentiellement foncière et sur le prestige social. Leur échec à assumer la transition à la III^e République après 1870 aurait été le signe de leur fin. Les notables sont donc l'autre nom des élites produites par la « persistance de l'Ancien Régime » (Arno Mayer, Paris, Aubier, 1981). Ils incarneraient le passé contre la modernisation du système politique et sa démocratisation. Leurs ressources nobiliaires céderaient la place à la pro-

fessionnalisation de la représentation, nourrie par « les couches nouvelles qui forment la démocratie », chères à Gambetta (« ce monde des petits propriétaires, des petits industriels, des petits boutiquiers », Discours d'Auxerre, 1^{er} juin 1874).

biais et de multiple fois, doit toujours être reconstruit pour être représenté à l'aune de circonscriptions électorales.

Le statut social, c'est la notoriété faite de variables et multiples ingrédients parmi lesquels la réputation de compétence appliquée à différents domaines de l'action publique.

Le notable était donc vu déjà comme une figure promise à d'incessantes transfigurations au rythme des changements institutionnels, politiques et sociaux. L'analyse de la réforme de la décentralisation de ces années 80 était rapportée aux principales caractéristiques de ses processus : la relance du Département au prix d'une relativisation de la Région ; la promotion de l'élu local comme entrepreneur politique ; l'expansion de politiques publiques locales ; l'atrophie de la démocratie délibérative.

Ces sujets étaient à l'époque peu explorés par les sciences sociales. Les travaux pionniers restaient plutôt rares³. Ils ouvraient pourtant la voie à des recherches sur la continuité du pouvoir notabiliaire : son apparent archaïsme était géré par la bureaucratie étatique qui œuvrait ainsi efficacement à la modernisation fonctionnelle des

3 - Jacques Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976. Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 1966, pp. 249-275.

« pouvoirs locaux ». La stabilité et la force de l'État local se renforçaient au gré de réformes territoriales auxquelles s'adaptait la notabilité politique. Ces pistes ont été redessinées par l'élan réformateur porté par la législation mais aussi l'idéologie décentralisatrice de la gauche au pouvoir⁴.

C'est dans le champ de la science politique (en sociologie et en histoire) que ces recherches ont été les plus nombreuses et heuristiques. Au-delà des divergences méthodologiques, elles aboutissaient à l'idée d'un processus de professionnalisation politique⁵ fermant toujours plus le cercle de ses acteurs autour de leurs

4 - La part idéologique des opérations législatives réformatrices mériterait de plus amples développements. En 1981, les lois dites Defferre (2 mars et 22 juillet 1982) renvoient, dans l'exposé des motifs, à des inspirations de la « deuxième gauche » rocardo-mendésiste (donc de régionalisation de la République) pour favoriser finalement la préférence mitterrlandienne pour le Département. Celle du 19 avril 1941 qui crée de simples « préfetures régionales » ramène à une traduction administrative classique l'intention du Maréchal Pétain disant (le 11 juillet 1940) vouloir recréer « les grandes provinces françaises ». La maîtrise bureaucratique de ces opérations transcende donc les régimes. Voir Paul Allié, « Nationalité, nationalitaire, régionalisme », in Antoine Artous et al, *La France des années 1968*, Paris, Syllepse, 2008, pp 534-549.

5 - On citera pour mémoire de cette période fondatrice : Daniel Gaxie, Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984. Philippe Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

intérêts et enjeux propres dans des territoires déterminés. Ce cercle était le vivier de la reproduction des notables. Celle-ci requerrait des qualités tout autres que celles de la légitimité électorale traditionnelle : mobilisation de savoirs techniques, constitution d'équipes de fonctionnaires territoriaux, formation de groupes de collaborateurs élus, production de politiques publiques locales. Les nouveaux notables étaient donc un groupe en expansion qui devait transformer les ressources acquises ou héritées : cumul des mandats, rémunération des fonctions, maîtrise des modes de scrutin, conduite de l'action publique.

Nous allons examiner comment s'est opérée et a évolué cette transfiguration au cours des trois décennies qui nous séparent de notre primitive interrogation. Nous le ferons à travers le prisme d'un triple changement : celui des institutions de la décentralisation ; celui des conditions de carrière politique ; celui de l'organisation sociale.

DE L'ENTREPRISE À L'EMPOWERMENT

Nous avons laissé notre notable des années 80 à l'état d'« entrepreneur » *work in progress*. Ce terme voulait désigner un double phénomène : celui d'un processus par lequel un élu construit des « qualités » avec lesquelles il forge une image *manageriale* ; celui d'un état correspondant à

la capitalisation de ressources offertes par la décentralisation⁶. S'agissant de mesurer les changements dans la sphère institutionnelle intervenus depuis, on les résumera avant de proposer une autre caractérisation du nouveau notable qu'elles ont produit.

La principale innovation des lois de 1982 était la promotion de la Région comme collectivité de plein exercice⁷. Elle s'est progressivement affirmée comme niveau de représentation politique et d'impulsion des politiques publiques⁸. Ses domaines de prédilection se concentrent sur les infrastructures, le développement économique, l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche. Mais l'effet de rationalisation qui était attendu de la régionalisation n'a pas eu lieu. Le 1^{er} janvier 2016, les régions ont été ramenées de 22 à 13 (hors régions d'outre-mer, au nombre de 5), en opérant la fusion de

6 - Cette notion procédait d'une réévaluation et actualisation des théories de Schumpeter portant sur les rapports entre transferts publics, changements institutionnels et coordination politique. Voir : Michel Offerlé, *Les Partis politiques*, Paris, PUF, 1983 ; Christian Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992 ; Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.

7 - Paul Alliès, Emmanuel Négrier, *La régionalisation en France : un résistible accomplissement*, Bruxelles, Rapport pour l'Assemblée des Régions d'Europe, 2015.

8 - Sylvain Barone, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

certaines d'entre elles. Cette fusion géographique ne s'est pas accompagnée de moyens croissants, de nature à créer des régions d'envergure européenne, en dépit des discours officiels⁹. Si bien que le bilan de l'opération est d'ores et déjà celui d'un échec au demeurant prévisible¹⁰.

Si bien que le Département, souvent considéré comme devant disparaître à l'occasion de chaque nouvelle réforme¹¹, est resté le véritable phénix de l'administration française. Régulièrement condamné, il renaît toujours de ses cendres, car il bénéficie notamment d'un fort soutien au sein du Sénat qui pèse d'un poids essentiel sur les politiques de réforme territoriale. C'est le Département qui, entre autres compétences, exerce l'essentiel de la mise en œuvre de beaucoup de politiques sociales, de transports et de solidarité (pour lesquelles il a été désigné « chef de file » par la loi Maptam du 27 janvier 2014). C'est lui qui est au cœur des enjeux d'aménagement équilibré du territoire entre les

zones urbaines et rurales¹². La tendance est à la fusion de Départements¹³ ou à leur confusion avec les Métropoles¹⁴ si ce n'est avec les Régions¹⁵. C'est bien l'aggravation de la complexité qui s'est imposée au terme de ces trois décennies de réformes.

Elle est amplifiée par la carte des communes. On sait que la France dispose avec elles d'un niveau d'administration territoriale dont la densité est très supérieure à la moyenne européenne. Avec 34 970 communes¹⁶, dont près de 32 000 ont moins de 2 000 habitants, la France compte à elle seule plus de 40 % du nombre total de municipalités de l'Union européenne (pour 15 % de la population). Leur regroupement dans des « communes nouvelles » définies par la loi du 16 décembre

9 - Par exemple, la région Occitanie, issue de la fusion du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, est deux fois et demie plus étendue que la Catalogne voisine. Mais son budget consolidé représente moins de 10 % de la *Generalitat*, son équivalent institutionnel.

10 - Rapport de la Cour des comptes, 24 septembre 2019.

11 - Manuel Valls avait annoncé dans sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale le 8 avril 2014 que « les Conseils généraux seront supprimés à l'horizon 2021 ».

12 - L'Assemblée des Départements de France a réclamé, lors de son 89^e congrès les 17 et 18 octobre 2019, une compétence partagée en matière énergétique ainsi que d'habitat.

13 - Avec l'officialisation de celle du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, annoncée en octobre 2018 par le Premier ministre comme s'inscrivant dans la préfiguration d'un « droit à la différenciation », en fait pour compenser la disparition de l'Alsace dans la Région Grand Est en 2016.

14 - Ainsi la Métropole de Lyon, créée par la loi Maptam du 27 janvier 2014, est-elle devenue une collectivité à statut particulier dont le territoire est celui du Département du Rhône.

15 - Telle qu'elle était prévue par la loi du 16 décembre 2010 avec la création du « conseiller territorial ».

16 - Au 1^{er} janvier 2019. Chiffres de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL).

2010 a permis de réduire ce chiffre à un rythme assez lent mais piloté par l'Association des Maires de France et non par l'État : 1 730 communes de moins en sept ans pour 800 communes nouvelles¹⁷.

Afin de résoudre les difficultés créées par cette atomisation, la coopération intercommunale a été régulièrement encouragée¹⁸, ce qui a donné naissance à un second très dense niveau local : l'intercommunalité institutionnalisée et dotée de compétences, de pouvoirs fiscaux, d'élus au suffrage universel et d'administrations. Soient : 21 métropoles, 13 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération, et 1 001 en zone rurale. Parallèlement à ces institutions, qui sont des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), on compte aussi d'autres regroupements, sans pouvoir fiscal, mais chargés de la mise en œuvre de compétences, le plus souvent techniques. Ce sont les syndicats intercommunaux. On en compte plus de 11 000 alors que le projet des gouvernements qui se succèdent depuis les années 1990 est de les fondre dans la première catégorie d'intercommunalité.

17 - Gabriel Bideau, *Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse*, Armand Colin, Annales de Géographie, n° 728, 2019, pp. 57-85.

18 - Avec la loi du 6 février 1992 créant les communautés de communes et de ville, et surtout celles du 12 juillet 1999 et du 7 août 2015 (loi NOTRe) rendant obligatoire l'appartenance des communes à un EPCI à compter du 1^{er} janvier 2017.

Au dessus du niveau local et « inter-local », on compte donc deux niveaux dotés de compétences générales sur leurs territoires.

Dans ce paysage, s'impose une fragmentation digne de la féodalité¹⁹ pour ce qui concerne l'exercice de pouvoirs qui esquivalent de plus en plus les règles de la démocratie élective la plus élémentaire. Cela s'opère dans un contexte de retrait de l'État organisé par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) commencée en 2007 sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy et poursuivie en 2012 sous celui de François Hollande (sous le nom de Modernisation de l'action publique). Il s'accompagne de la privation de ressources fiscales d'importance pour toutes les collectivités territoriales²⁰. Les impôts sont remplacés par des dotations, ce qui ruine encore un peu plus le principe de leur autonomie et de libre administration inscrit au fronton de l'article 72 de la Constitution. Le système des « blocs de compétence » prévu en 1982 s'est perdu dans un gouvernement de la complexité, théorisé en Italie dès les années 80 comme

19 - Schéma qui serait conforté par la généralisation de la fusion des Départements (à raison de deux ou trois) et pourrait faire penser aux Provinces de l'Ancien Régime, Yves Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 17-24.

20 - À titre d'exemple, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) a baissé de 30 % entre 2014 et 2019. Quant à la Taxe d'habitation elle aura été, au vu des compensations imaginées, moins supprimée (en 2023) que nationalisée.

« gouvernement de la fragmentation »²¹ dont la France s'est rapprochée.

Quelles sont les conséquences de cette évolution sur le notable-entrepreneur confronté à une gestion de ressources de plus en plus rares dans un environnement opaque ?

Si sa position sociale demeure une propriété singulière de son pouvoir politique, le notable est de plus en plus l'autre nom d'une structure collective étoffée, rajeunie et diplômée. Elle est repérable dans la généralisation de cabinets toujours plus professionnalisés. Le renforcement des exécutifs locaux est en régulière augmentation dès les années 1990²². Il s'appuie sur une personnalisation maximale du chef et de ses pouvoirs démesurés sur des équipes d'élus et sur des assemblées dont le pouvoir a décliné. La compétence est à la fois concentrée et collégiale : elle entretient une demande de capacité d'expertise, d'encadrement administratif, de coopération politique. Le cercle des collaborateurs d'élus s'est resserré et devient un vivier où s'amorcent de véritables carrières électives. Le contrôle du territoire, s'il demeure une des conditions majeures de la notabilité,

doit satisfaire la maîtrise de la complexité et de la fragmentation. La logique de l'intercommunalité est d'obliger les élus à se mouvoir dans la différenciation²³. Cela doit s'entendre comme une gestion de plus en plus particularisée faite de négociations, de cofinancements, de coopérations en tout genre entre collectivités²⁴. Ce n'est plus le rapport du préfet aux notables ni du centre à la périphérie qui importe. C'est la construction de compromis, de coalitions, de rapports de force horizontaux dans un environnement ultra-concurrentiel pour capter des ressources très inégalement réparties. L'autorité politique ne vient plus de la capacité à accéder au centre, mais du savoir-faire dans la distinction des bons niveaux de politiques publiques allouées à des fragments de territoires. Dans le

23 - Depuis 2003, le principe de l'« expérimentation » permettant de déroger pour un temps limité à une loi ou un règlement est devenu un principe promis à une éventuelle extension constitutionnelle. Il est à la base d'une différenciation légale des territoires, soutenue par le Conseil d'État (voir son rapport du 3 octobre 2019). Le « dispositif expérimental » sur le « pouvoir de dérogation aux normes » accordé aux préfets, fortement soutenu par le Sénat, arrive à son terme à la fin 2019 et devrait donner matière à légiférer.

24 - En témoigne le programme de formation de l'Institut Européen des Politiques Publiques (agrée par le ministère de l'Intérieur) pour le 1^{er} semestre 2019-20 ; y figurent des programmes (de deux jours) intitulés « Améliorer sa visibilité sur les réseaux sociaux », « Fédérer son équipe autour de projets pour son territoire », « Une semaine pour entreprendre : de l'idée au projet d'entreprise » (cinq jours).

21 - Bruno Dente, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologne, Il Mulino, 1985. Giuseppe Bettoni, *Gouverner les territoires*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2011.

22 - Stéphane Cadiou, *Le pouvoir local en France*, PUG, Grenoble, 2009.

domaine de la légalité républicaine aussi. L'État reflue : les préfets exercent de moins en moins le contrôle qui leur échoit²⁵. Du coup s'inventent des compétences (en matière économique mais aussi quasi régaliennes comme la sécurité) qui sont autant de normes de l'action publique. Certains élus, en apparaissant comme les maîtres de cette adaptation de l'État au local, deviennent les figures de ces compétitions que ce soit en « zones sensibles » ou d'« excellence ». Ces territoires se couvrent d'instances multiples et spécifiques (commissions, conseils, comités de pilotage...) propices à la mobilisation de ces acteurs dont l'État attend la participation et l'engagement. Dans ces arrangements locaux, les élus découpent des espaces où ils peuvent exercer des pouvoirs différenciés à l'extrême, vu la réduction du périmètre de l'administration territoriale et de ses services.

La portée de cette transformation peut être mesurée au moyen de la notion d'*empowerment*. Elle renvoie à des sens extrêmement divers, ce que son exportation anglo-saxonne comme sa trajectoire sémantique et politique ont aggravé²⁶. Dans une polysémie allant de la revendication

d'une autodétermination de groupes stigmatisés, à la volonté d'étendre les « valeurs » du marché à toutes les institutions, on retiendra deux de ses principales dimensions : celle du pouvoir et celle du processus d'apprentissage qu'il requiert. Elles désignent un tournant dans lequel les enjeux des pouvoirs locaux deviennent fondamentaux pour une raison essentielle : ils sont à eux seuls une distanciation d'avec les bureaucraties hiérarchisées et une incitation corrélative à une meilleure efficacité des services publics que réaliserait une « participation citoyenne ». Les institutions décentralisées gagnent donc une place privilégiée dans ce mouvement où l'on croit qu'on doit et peut se passer de pouvoir²⁷. Elles en sont devenues la manifestation comme si leurs qualités étaient dans la proximité sociale et leur distance d'avec des appareils autoritaires.

Le champ des politiques publiques locales peut être ainsi vu comme celui où s'articulent trois formes de pouvoir : de création, d'invention et d'expérimentation (pouvoir de, avec et sur). Une vision très néolibérale de l'État animateur²⁸ requiert des élus qu'ils incarnent des espaces et

25 - Mustapha El Amrani, *Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ?*, Strasbourg, ENA, Mémoire de Master « Administration Publique », 2014.

26 - Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, 2013, Paris, La Découverte.

27 - Idée d'une alter-démocratie sans institutions centrales, qui chemine et s'illustre au gré des nouvelles mobilisations sociales. Une théorisation peut se trouver dans : Michael Hardt et Antonio Negri, *Multitude, guerre et démocratie*, Paris, La Découverte, 2004.

28 - Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'État animateur*, Paris, Ed. Esprit, 1994.

usent de procédures susceptibles de correspondre à une demande autant polymorphe que redoutée de participation sociale et politique²⁹. Les nouveaux notables sont ceux qui y parviennent dans l'entre-lacs des nouvelles échelles territoriales de coopération. La limite de cet *empowerment* est dans ces arènes de participation jusqu'ici bien contrôlées par les élus³⁰. L'augmentation de leur pouvoir diffus sur des espaces flexibles pourrait susciter des tensions stimulantes.

C'est pourquoi il faut examiner ce qu'est devenue la dimension dépolitisée autant que dépolitisante des notables avec les réformes ayant touché à leur statut.

DE LA NOTORIÉTÉ À L'OBSCURITÉ

Le notable tel que nous le saisissons au début de la mise en œuvre des lois de décentralisation était ce professionnel de la politique en perpétuelle exploitation des

29 - Loïc Blondiaux, *Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier*, in Craps-Curapp, Paris, PUF, 1999.

30 - Ainsi aucun des maires impliqués par la création de « communes nouvelles » n'a jugé bon de recourir au référendum pour faire ratifier l'opération de fusion, considérant que le mandat qui leur avait été confié leur donnait « le devoir de prendre des décisions même irrévocables pour les populations concernées », G. Bideau, *op. cit.*

moyens qu'il recevait autant des sociétés qu'il aspirait à représenter que des services extérieurs de l'État auxquels il avait accès. Sa notoriété ainsi construite le plaçait au sommet d'une pyramide de pouvoirs faits de capitaux sociaux, culturels et politiques. Cette situation demeure valide. Mais la décentralisation a dévalué plusieurs de ces capitaux. Si bien que la figure surexposée du notable semble se métamorphoser pour se fondre dans l'opacité des réseaux qu'il parcourt et de la banalisation qui en résulte. Deux phénomènes peuvent servir de cadre à l'analyse : la dévaluation tendancielle du cumul des mandats et la dépolitisation croissante de la gestion décentralisée.

Le cumul des mandats était une fabrique de la notoriété. Il allouait à l'élu un pouvoir d'intermédiation avec son environnement social et politique, ressource majeure de la position dans son champ. Le cumul, si spécifique à la France, était moins le résultat de stratégies individuelles que l'expression d'une sociologie de la démocratie représentative dans ce pays³¹. Il ne s'agit pas tant ou pas seulement de dispositions personnelles à exercer du pouvoir que des incitations du milieu à produire le personnel nécessaire à un « jacobinisme appriivoisé »³². La décentralisation a régulière-

31 - Abel François et Julien Navarro (dir.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2013.

32 - Pierre Grémion, *op. cit.*

ment jusqu'ici développé cette tendance, pas seulement en constituant des centres locaux de décision. Elle a « majoralisé » tous les exécutifs, départementaux et régionaux, c'est-à-dire qu'elle leur a appliqué le système très spécial du maire dans sa commune : un exécutif personnel non collégial, irresponsable devant son assemblée dont il est à la fois le président et l'exécutif. Autrement dit un condensé de cumuls et un concentré d'autorités. Ce système a renforcé « l'union personnelle » entre pouvoir local et pouvoir central que réalisait le cumul des titres de responsabilité.

La question du cumul des mandats concerne donc l'économie du système politique. Plusieurs lois ont été votées (en 1985, 2000, 2014) pour limiter le cumul dans l'espace. Elles sont restées la marque d'un clivage entre la droite³³ et la gauche. Cette dernière n'est parvenue que partiellement à la résoudre durant les années où elle avait la majorité parlementaire pour le faire en appliquant son programme. Il s'agit en fait de changer une culture propre à la France, ce qui peut expliquer la réticence du législateur à s'engager dans cette voie³⁴. Ce dispositif était non seulement

essentiel dans le rapport entre le centre et la périphérie ; il était aussi le socle matériel de l'addition d'indemnités grâce auxquelles les élus pouvaient vivre de la politique de manière durable. La longévité de l'exercice de mandats (sans aucun rapport avec la situation des pays étrangers comparables) garantissait ainsi une carrière³⁵. Au cours des quatre dernières décennies, le nombre de députés qui ont eu la politique comme activité professionnelle principale, et ce grâce au cumul, a été multiplié par huit³⁶. Dans le même temps le nombre d'anciens collaborateurs et de permanents de partis devenus députés a plus que doublé. La sociologie de cette « représentation nationale » est celle d'un groupe (surdiplômé, masculin³⁷, vieillissant, sans aucun

Après les renouvellements des assemblées en 2017 et donc l'application de la loi du 14 février 2014, ce sont 5,5 % de députés et 9 % de sénateurs qui cumulent encore.

35 - Savoir gérer la longue durée est une caractéristique primaire du notable comme homme politique moderne sachant maîtriser toutes les transformations de l'activité politique traitée ainsi comme un métier. Cela est déjà vrai pour la notabilité traditionnelle avec le cas du baron Mackau dont la carrière s'étala sur 60 ans du Second Empire à la III^e République, Éric Phélippeau, *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

36 - Julien Bolaert, Sébastien Michon, Étienne Ollion, *Métier : Député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2017.

37 - Malgré la législation imposant la parité, il apparaît que les femmes élues locales ne construisent pas de véritable carrière professionnelle ; elles restent dépendantes des contraintes

33 - Si on excepte les propositions sur ce point du Comité sur la modernisation des institutions présidé par Édouard Balladur en 2007 ; mais elles n'ont pas été retenues pour la révision constitutionnelle de 2008.

34 - Environ 80 % des députés comme des sénateurs étaient en situation de cumul en 2012.

ouvrier et avec 4,6 % d'employés – 40 % environ de la population active) de moins en moins représentatif de la société. Le vivier des mandats locaux s'est épaissi avec la multiplication des institutions décentralisées³⁸ ; si bien qu'on compte environ 600 000 élus dans la France d'aujourd'hui (soit une augmentation d'environ 20 % en 30 ans). Cette expansion quantitative est une opportunité politique qui explique la promotion des collaborateurs des élus installés et la fermeture de leur cercle. L'exercice d'un mandat local est devenu plus nécessaire qu'auparavant pour accéder à une fonction nationale. Plus que jamais le cumul était devenu une protection garantissant la longévité d'une carrière qu'il faut savoir gérer³⁹. Les changements législatifs ont poussé à fermer toujours un peu plus les espaces de la représentation en les professionnalisant.

Depuis 2017, les parlementaires ne peuvent plus cumuler leur mandat national avec un mandat exécutif local. Mais

familiales et des leaders masculins locaux. Maud Navarre, « De la professionnalisation au désengagement. Les bifurcations dans les carrières politiques des élues en France », *Politique et Société*, vol. 33, n°3, 2014.

38 - Anne Cécile Douillet, Rémi Lefebvre, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.

39 - Rémi Lefebvre, « Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants », in Didier Demazière et Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entours*, Rennes, PUR, 2014.

ils peuvent conserver leur mandat de conseiller dans l'une ou l'autre des assemblées locales. Et on a pu observer l'inventivité des élus à fort capital électif pour contourner les interdits : cumul « en grappe » (avec les héritiers ou collaborateurs politiques), en famille ou en opportunité (selon les mandats convoités et leur calendrier électoral). On ne saurait oublier les fonctions de direction d'établissements publics et autres structures de gestion auxquels ils ont toujours accès. La difficulté est dans l'application de ces mesures. Tout se passe comme si les promesses faites et les textes votés, on s'employait à différer leur mise en œuvre⁴⁰, si ce n'est à les remettre en cause. L'argument du lien avec la « société réelle »,

40 - Dernier exemple en date, celui du président de la République, Emmanuel Macron qui avait fait de l'interdiction du cumul dans le temps un élément central de ses promesses électorales en 2017. Ce projet d'une limitation dans le temps a été confirmé par le Premier ministre le 2 avril 2018. Pour autant le Président a évoqué devant 600 élus locaux le 15 janvier 2019 (à Grand Bourgtheroulde dans l'Eure) « la possibilité de rétablir ce cumul, du moins dans certaines proportions. Sans être dans des exécutifs de premier plan. Il n'y a pas de tabou sur ce sujet ». Le ministre chargé des relations avec le Parlement a conforté le doute (le 30 janvier suivant) : « La question de réinterroger le cumul du mandat parlementaire avec celui de maire, maire-adjoint ou président de communauté de communes, dans de petites villes, mérite d'être creusée pour conserver ce lien avec le territoire ». Dès le 4 février un député de la majorité déposait une proposition de loi rétablissant l'autorisation du cumul avec un mandat dans les communes de moins de 10 000 habitants.

indispensable à une bonne législation autant que gage d'une proximité sociale⁴¹ revient inlassablement.

Quoi qu'il en soit la tendance est à la réduction du cumul et de ses propriétés dont la concentration de pouvoirs. On peut se demander si elle est due au rejet (ancien et massif) du cumul dans l'opinion ou au changement d'échelle des modes d'action des élus.

La fragmentation des territoires analysée précédemment fait apparaître un autre phénomène qui ressort des observations de tout ce qui concerne l'intercommunalité. La focale est certes mise sur la commune ; mais le nombre, la variété, la transformation de cette unité de mesure du changement, peut valoir pour toute la gestion locale vue sous l'angle de la notabilité.

Le localisme a toujours été une ressource majeure même pour les partis les plus nationalisés⁴². Les nouveaux espaces ouverts par la décentralisation en ont augmenté l'importance. La gestion des collectifs est devenue, à elle seule, tout un programme, supplantant celui des formations d'appartenance. Les clivages propres aux partis ont progressivement gommé leur dimension idéologique ou historique.

C'est un pragmatisme généralisé qui les a supplanté. Les élus se sont posés comme aménageurs qui doivent démontrer une capacité d'agrégation des intérêts (privés, publics ; horizontaux, verticaux) produisant des compromis territorialisés entre plusieurs réseaux (d'experts, de professionnels, d'homologues). On a vu ainsi dès les années 90 s'opérer une dissociation entre deux territoires : celui des circonscriptions héritées des constructions nationales anciennes, où s'est cristallisée l'organisation des administrations, partis, groupes d'intérêt ; celui des circonscriptions fonctionnelles où s'agencent les alliances entre intérêts publics et privés, la production de biens et de services, l'imagination de nouveaux espaces. Cette dissociation ne débouche pas sur un antagonisme mais sur une nouvelle dimension, dynamisée par la coopération intercommunale (et aussi transfrontalière) : celle d'un territoire flexible où les circonscriptions de l'action publique varient et mettent en concurrence différents découpages à la base de l'organisation et de la représentation des intérêts⁴³.

Ce dispositif a fini par affecter le cœur du métier politique lui-même. Il a porté un vaste mouvement de dépolitisation qui a anticipé et préparé la désintégration des

41 - Christian Le Bart et Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique*, Rennes, PUR, 2005.

42 - Frédéric Sawicki, « La force du localisme », *Esprit*, n° 397, août-septembre 2013, pp. 43-55.

43 - Paul Alliès, Emmanuel Négrier, « Un état de la coopération décentralisée », in *L'action internationale des collectivités locales : engagement citoyen et mondialisation*, Paris, La Documentation française, 2003.

grands partis, apparue au grand jour lors de l'élection présidentielle de 2017⁴⁴.

L'institutionnalisation de l'intercommunalité a été le creuset de ce processus. Les Établissements publics de coopération intercommunale se sont autonomisés en encourageant les maires à privilégier les arrangements de nature à préserver ou étendre leurs prérogatives⁴⁵. En apprivoisant cette réforme les élus locaux (et leurs équipes) ont fabriqué une véritable culture du consensus. Le gouvernement des structures intercommunales s'est aligné sur un accord inter-partisan, les gestions de gauche et de droite se ressemblant de plus en plus. Les conflits se résolvent à distance des électeurs, de manière pragmatique et en dehors de toute dimension idéologique. Les compromis ainsi passés le sont en toute confidentialité pour éviter l'intervention d'acteurs extérieurs. Ils sont ainsi une garantie supplémentaire de stabilité fonctionnelle et de protection de la carrière des élus (dont les indemnités s'élèvent d'autant).

Ce résultat entraîne deux inconvénients : le premier est celui de la technicisation des choix et de la réduction de leur envergure.

44 - Christophe Le Digol, *Gauche-droite : la fin d'un clivage ? Sociologie d'une révolution symbolique*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2018.

45 - Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions communales*, Vulaines sur Seine, Éditions du Croquant, 2011.

Les compétences transférées restent souvent de fait dans l'orbite des communes au prix de compensations coûteuses (en matière de voirie ou d'urbanisme). Les projets importants se brisent sur la routinisation de la gestion communale. Le second inconvénient est d'ordre démocratique : la répartition des sièges se fait selon des négociations opaques avec une logique d'échange entre factions ou caciques politiques ; le pouvoir des maires est renforcé alors que leurs conseils municipaux sont dévitalisés ; les délibérations communautaires se font selon une logique de secret plus que de publicité.

Cette dépolitisation est radicale. Elle est désormais profondément enracinée dans tous les territoires, vu les bénéfices qu'y trouvent les élus. Elle est sans doute la forme ultime revêtue pas le processus de notabilisation qui a le plus souvent privilégié l'incarnation des intérêts locaux contre la politique et ses clivages. Elle réussit à les banaliser si ce n'est à les rendre invisibles. Elle peut correspondre au changement social comme elle risque tout autant d'apparaître comme une déficience démocratique.

*
* * *

Pour conclure ce réexamen de la figure du notable, il faut évoquer l'impact du changement social de ces dernières années. Nous sommes déjà passé à une

autre société. Les modes de production de la valeur ont changé ; et cela a des conséquences majeures pour ce qui concerne l'économie de la connaissance et les caractères d'un « nouvel âge démocratique »⁴⁶. L'élévation du niveau culturel moyen des populations, du fait de l'accès facilité à un stock toujours plus grand d'informations de tous ordres, s'inscrit dans la longue durée civilisationnelle. Leur maîtrise, le traitement de leur sélection font problème. Mais le nouvel état des sociétés démocratiques est bien là : les relations hiérarchiques s'affaiblissent ; les rapports entre gouvernants et gouvernés, dominants et dominés, classes et individus appellent des idées nouvelles sur le peuple, le pouvoir, les alternatives possibles⁴⁷.

Un nouveau cycle semble s'être ouvert avec l'apparition de mouvements sociaux dont l'usage qu'ils font des technologies numériques est un bien commun, d'*Occupy Wall Street* à *Taksim*, en passant par *Tahrir*, *Italia* ou *Riad Al Sobh*⁴⁸. En France, de Nuit

debout aux « gilets jaunes » en passant par Notre-Dame des Landes. L'autre trait distinctif à ce « mouvement des places » est le retour au local, conçu comme un espace de repolitisation. En France la commune et le quartier retrouvent un sens dans une perspective d'émancipation (telle que le conçoit une version de l'*empowerment*) de populations toujours plus exclues des institutions de la représentation.

C'est ici que se joue une rencontre avec le phénomène observé de dépolitisation du système décentralisé. On a pu observer dans le mouvement des « gilets jaunes » une séquence significative, celle où l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et l'Association des maires des petites villes de France (APVF), soit 11 000 maires environ, appelaient leurs membres, le 5 décembre 2018, à « recueillir les doléances et les propositions des citoyens »⁴⁹. Tout s'est passé dans ce mouvement comme si les élus locaux étaient épargnés par les mobilisations, celles-ci préférant cibler les permanences de parlementaires. En retour on peut voir dans cette sorte de compréhension des élus pour les manifestants, une contestation nouvelle des procédures autoritaires qui ont accompagné l'intercommunalité de ces dernières années, depuis les ré-

46 - Christian Paul, Christiane Féral-Schuhl. *Un nouvel âge démocratique*, Paris, Assemblée nationale, Rapport n° 3119, Commission de réflexion sur les droits et libertés à l'âge du numérique, 8 octobre 2015.

47 - Paul Alliès, *Le rêve d'autre chose*, Paris, Don Quichotte, 2017.

48 - Ce sont 80 pays et quelque 950 villes qui auraient connu des « occupations de places » portées par des mobilisations entre 2011 et 2017. Joshua Clover, *L'Émeute prime. La nouvelle ère des soulèvements*, Genève, Entremonde, 2018.

Mathilde Larrère, *Il était une fois des révolutions*, Paris, Éditions du Détour, 2019.

49 - Laurent Jeanpierre, *In Girum, Les leçons politiques des ronds-points*, Paris, La Découvert, 2019.

formes de mode de scrutin⁵⁰ jusqu'aux changements des conditions d'application de la loi⁵¹. On peut s'interroger sur le devenir de ce type de convergence quant à l'avènement d'une « démocratie participative », tout au moins de procédures ou d'instruments qui induisent de nouveaux modes de contrôle du politique dans les territoires⁵². Toutes et tous sont nés de l'initiative d'une autorité de tutelle et aucune n'a vocation à se substituer à celle-

50 - Par exemple celle intégrant en 2014 les communes de 1 000 à 3 000 habitants dans le droit commun électoral (listes bloquées, parité, interdiction du panachage) ce qui concernait 12 millions de personnes. Ou encore celle donnant naissance, en 2015, à un mode de scrutin très singulier pour élire les conseillers départementaux : majoritaire, binominal et paritaire (homme/femme), à deux tours (12,5 % des inscrits étant le seuil nécessaire pour accéder au deuxième tour). On néglige trop souvent l'importance de cette question des modes de scrutin et du rôle que leur complexité croissante joue *in fine* dans la défense du système notabiliaire.

51 - La loi NOTRe (7 août 2015) a instauré de nouveaux seuils de regroupements intercommunaux, pour lesquels les préfets sont passés outre la volonté des maires concernés. Certains d'entre eux ont d'ailleurs saisi le juge administratif qui leur a donné raison. En l'occurrence le Tribunal administratif de Limoges a annulé le 12 juillet 2019 l'arrêté préfectoral qui avait forcé une communauté de communes à fusionner en 2016 avec une autre. Le projet de loi dit « Engagement et proximité », adopté par le Conseil des ministres le 17 juillet 2019, vise à « corriger les défauts de la loi NOTRe en remettant la commune au centre de l'intercommunalité ».

52 - Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, 176 p.

ci. Leur délibération est consultative et ne débouche que très rarement sur la garantie d'une exécution. Ces procédures ont donc d'indéniables qualités démocratiques⁵³ : elles produisent de l'information ; elles forcent à l'argumentation ; elles construisent de la légitimité par le respect de tous les acteurs impliqués. Tout ceci annonce une nouvelle posture dans la production d'une légitimité institutionnelle. Mais pour l'instant, c'est le mécanisme de discussion de la décision qui y importe finalement plus que la décision elle-même. Ce type de participation peut donc être un procédé d'acceptation sociale des décisions détournant les mouvements sociaux de leur vocation contestataire et critique. C'est ce que confirment les enquêtes de terrain dans des domaines spécifiques. Par exemple, la politique de la ville à laquelle les habitants des quartiers populaires en France sont souvent invités (si ce n'est enjoint) à participer⁵⁴. La démocratisation attendue est de toute manière bornée par la faible présence des plus démunis (les jeunes, les non-diplômés, les femmes seules, les étrangers) dans les dispositifs délibératifs observés. De plus, la dimension délibérative reste généralement locale ; et les élus « de terrain » se montrent particulière-

53 - Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.

54 - Marion Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, 2013.

ment attentifs à ce qui pourrait mettre en cause leur pouvoir, même résiduel (il n'est qu'à voir la pratique la plus répandue des comités de quartier inféodés au système municipal). Même et surtout quand la loi (comme celle de programmation pour la ville du 21 février 2014) prévoit des « conseils citoyens » dans les « quartiers prioritaires », les maires qui en sont responsables en font des structures de validation de leurs décisions⁵⁵. De toutes ces pratiques il ressort que la délibération généralisée peut devenir un support à des mobilisations civiques mais qu'elle ne produit pas un nouveau type de pouvoir. Et que celui-ci reste bien exclusivement dans les mains des élus et des agences qu'ils mobilisent. L'institution s'avère décidément plus forte que les

agents sociaux cantonnés à des formes de mobilisation.

Mais cette question excède le cadre de notre question sur les notables. Que sont-ils donc finalement devenus au stade atteint par la décentralisation de la République ? Tout s'est passé comme si, campant au centre de leurs terroirs, monopolisant leurs représentations, cumulant horizontalement les pouvoirs afférents, ils s'étaient en quelque sorte sécularisés. De ministres du culte de l'autorité, symbolique qu'ils étaient, ils se sont fondus dans le paysage des « aires urbaines » (l'hybridation villes-campagnes) telles que définies par l'Insee. C'est une banalisation qui ne règle en rien le repli « nativiste » à l'œuvre dans nos sociétés, qui menace pas seulement les « représentations nationales », mais aussi l'inscription de la démocratie dans le territoire ■

55 - Julien Charles, *La participation en actes. Entreprise, ville, association*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016.