

Régions, territoires locaux et proximité

DOSSIER COORDONNÉ PAR
MICHEL KOEBEL,
PATRICK LEHINGUE
ET FRÉDÉRIC PIERRU

Suppression de la taxe professionnelle, inversion des processus de décentralisation par durcissement de la contrainte budgétaire, remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux moins nombreux mais – par bricolage d’un nouveau mode de scrutin – mieux pensants, redécoupage des territoires et redéfinition des compétences, fronde des notables sénatoriaux ... À l’occasion des élections régionales de mars 2010, il nous a paru opportun de revenir sur la question des territoires locaux.

Classiquement opposé au « *national* », le « *local* », de par les propriétés qui lui sont, parfois très généreusement, associées (diversité, dynamisme, inventivité, réactivité, proximité, gestion sinon apolitique au moins non partisane, traitement sur le terrain des urgences sociales, laboratoire d’expérimentations et de démocratie participative...), est souvent paré de toutes les vertus et certains de ses représentants sont supposés incarner au quotidien d’autres manières de faire de la politique. Si l’on admet avec Jacques Lagroye, « que les “notions” de local et de national sont des catégories forgées par les acteurs à d’autres fins que scientifiques, et que le chercheur ne peut donc s’approprier qu’avec une infinie prudence », le caractère proprement mythologique de cette opposition binaire durcie peut être vérifié à l’approche des élections régionales à propos de toute une série de questions.

L’articulation du « local » et du « national » peut être éprouvée sur un cas d’école : la discussion (en cours) d’un énième projet de loi destiné à réformer (à simplifier, à alléger, à rationaliser...) le majestueux mais baroque édifice intercommunal. Plus qu’une remise en cause progressive de l’échelon communal et du pouvoir des maires, cette entreprise législative traduit surtout – en même temps qu’il contribue à – l’autonomisation croissante des représentants élus par rapport à leurs mandants dans la production de l’action publique locale. Au final, l’examen des réformes et des institutions intercommunales donne à voir certains processus à l’œuvre au niveau local : imbrication des échelles politiques, professionnalisation et autonomisation des élus, captation du débat démocratique (F. Desage, D. Guéranger).

Élire des représentants à l’échelon régional, en effet, mais pour quoi faire et avec quel degré d’autonomie par rapport à l’État central et à ses administrations déconcentrées ? La « crise » des finances publiques pousse aujourd’hui les élites technocratiques

centrales à accentuer la verticalisation des processus de décision tout en fusionnant, au niveau régional justement, la mosaïque des services déconcentrés de l'État en huit directions placées sous l'autorité d'un préfet de région dont la mission première est désormais de relayer localement la rigueur budgétaire décidée à Bercy et aux plus hauts niveaux politiques. On peut penser que l'apprivoisement du jacobinisme par la « régulation croisée » mise en évidence par les sociologues dans les années 1960 va être singulièrement mise à mal par ce redéploiement de l'État qui restreint *de facto* les marges de manœuvre, officielles et officieuses, des collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, la dernière réforme de la santé enterme définitivement l'hypothèse, pourtant régulièrement examinée depuis les années 1980, de la décentralisation en choisissant le scénario alternatif de la « déconcentration » : les nouvelles ARS, établissements publics administratifs qui regroupent, sous l'autorité d'un directeur général aux pouvoirs renforcés, les administrations de l'État et de l'Assurance maladie, ont pour mission de hâter la restructuration du parc hospitalier, si besoin en court-circuitant les intérêts locaux, incontestablement marginalisés dans la nouvelle « gouvernance » (Frédéric Pierru).

« L'impératif de représentativité » sociale des représentants politiques, si peu respecté dans les parlements nationaux, semble apparemment moins malmené dans les assemblées régionales, ce qu'une analyse comparative (France, Espagne, Allemagne) démontre aisément. La sous-représentation des femmes, des jeunes et de ce qu'il est convenu d'appeler pudiquement « les minorités visibles » est partout moins flagrante. Pour autant, les assemblées régionales reproduisent fidèlement d'autres lois sociales de recrutement politique, comme en témoigne la prédominance écrasante des agents issus des régions supérieures de l'espace social, sur-dotés en capitaux scolaires et/ou purs professionnels de la politique n'ayant jamais exercé d'autres activités. La « modernisation » de ces assemblées occulte donc, à point, le fait que les classes populaires sont devenues invisibles, voire ont quasiment disparu (N. Godmer).

En quoi les scrutins régionaux (derniers venus dans la liste des « nominations électorales » au suffrage universel) sont-ils si singuliers ? Peut-on sérieusement s'en tenir à une définition juridique au terme de laquelle leur principal objet serait la désignation de conseillers régionaux, après un large débat démocratique autour des enjeux régionaux spécifiques à chaque territoire ? Au prisme de quatre critères (l'inscription dans un cycle électoral, les règles du jeu, l'intensité de la mobilisation électorale, la valeur des trophées), il apparaît que l'originalité et l'identité des élections régionales ne vont pas de soi et demeurent, vingt-cinq ans après leur institution, assez évanescentes. Pour autant, ces élections ne sont pas « intermédiaires » (i.e. subalternes) pour tout le monde ... (P. Lehingue).

Que nous révèle l'analyse des mécanismes de désignation des candidats (donc des éligibles) sur les listes régionales d'un grand « parti d'élus » (le Parti socialiste) ? Exercice de pondération multi-critères à hauts risques, la « fabrication » des listes illustre l'ambiguïté d'une formation devenue une machine électorale professionnalisée, travaillée par une injonction au changement (interne et externe) qu'elle ne parvient pas (ou fort difficilement comme le suggère « l'affaire Frêche ») à mettre en pratique ? Au final, le processus de sélection est un utile révélateur de l'affaiblissement d'un centre partisan de plus en plus dominé par sa périphérie (R. Lefebvre). ■