

LA DÉMOCRATIE LOCALE SOUMISE À LA TENSION ENTRE PARTIS ET CITOYENS

Vincent Hoffmann-Martinot

Professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux

Président de la Communauté d'universités et établissements d'Aquitaine

Cette contribution est destinée à rendre un hommage approfondi et très amical au Professeur Kawasaki Nobufumi qui a tant contribué, tout au long de sa carrière, à l'indispensable rapprochement entre les mondes universitaires japonais et français, singulièrement dans le secteur des sciences politiques et sociales.

Elle vise à analyser l'évolution de la démocratie urbaine soumise à une tension croissante entre partis politiques et citoyens, en se penchant en particulier sur l'Europe (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Norvège et Suède), l'Amérique du Nord (Canada et Etats-Unis) et l'Asie (Japon) (Clark et Hoffmann-Martinot 2003, Gabriel et Hoffmann-Martinot 1999 et 2005).

Aucune entreprise internationale de ce genre n'avait jusqu'à présent été menée. On ne disposait en effet que d'ouvrages comparatifs généraux à dominante institutionnelle portant non pas sur les villes, mais sur les collectivités locales en général et en particulier leur rapport à l'Etat. Or, les villes connaissent des dynamiques socio-politiques et des évolutions institutionnelles qui les différencient de plus en plus des autres autorités locales. L'accélération de la métropolisation en est une des principales causes, incitant les responsables politico-administratifs des

grandes agglomérations à développer et à renforcer l'organisation collective de leurs intérêts et leurs stratégies de lobbying à l'échelon national ou supra-national : il suffit ici de mentionner le poids souvent déterminant dans l'élaboration de nombreuses politiques publiques de structures telles que l'US Conference of Mayors, France Urbaine ou le Städtetag, la mise en place de réseaux de villes mono- ou plurisectoriels, la promotion et la défense par les associations nationales de grandes villes européennes de la spécificité de leurs « problèmes » auprès des instances communautaires.

Nos analyses ont permis d'identifier et d'analyser non pas une crise globale et générale de la démocratie dans les villes, mais en tout cas de profondes perturbations de sa structure résultant de la transformation du rôle des partis politiques et des citoyens.

La démocratie au risque de la fragmentation

Dans l'ensemble des pays considérés, la démocratie urbaine connaît un processus de fragmentation croissant, qui se manifeste tant territorialement (à la ville se substituent la métropole balkanisée d'une part, les quartiers/ arrondissements de l'autre), que fonctionnellement (par bureaucratisation, spécialisation fonctionnelle, et développement d'isolats sectoriels) et politiquement. D'où le constat de plus en plus amer de l'absence d'un pilote dans l'avion, d'un leader de l'ensemble municipal capable d'intégrer, de regrouper, de synthétiser, de décider et de représenter.

Cet enjeu est ou a été central au cours des dernières années aussi bien en Allemagne qu'en Italie, aux Pays-Bas, dans les pays nordiques ou en Grande-Bretagne. La solution préconisée et/ ou adoptée a été la mise en place d'un régime

semi-présidentiel par instauration de l'élection directe du maire, bref une sortie par le haut. Là où une telle réforme a été mise en œuvre, comme en Italie ou en Allemagne du Nord et de l'Est, les effets démocratiques en termes d'élargissement de l'influence des citoyens, de responsabilité politique et *d'accountability* sont patents. Mais une telle innovation n'a été réellement introduite qu'en Italie, dans un contexte de crise profonde du système politique ; elle n'a été que généralisée à partir des Länder du sud en Allemagne, expérimentée avec prudence en Grande-Bretagne, et remise ou oubliée dans les autres pays. D'ailleurs, la France pourrait en la matière mettre un peu d'ordre dans son système de désignation du maire et du conseil municipal, en s'inspirant de la séparation des pouvoirs que la Révolution consacra de 1790 jusqu'à la défaite des Girondins. Cette question de la mise en place d'un leader élu directement par la population se pose également de façon cruciale à l'échelle des métropoles.

La différenciation des échelles de la démocratie urbaine

Nous retrouvons là une question fondamentale : celle de la relation entre taille d'une collectivité et démocratie (Dahl & Tufte 1973). Comment une démocratie vivante et suffisamment décentralisée peut-elle être organisée et fonctionner dans une grande ville ? Nous avons attaché une importance particulière à cette question, dont l'évocation a débuté avec le Grand-Berlin des années 1920 et ses premiers conseils d'arrondissement, pour refaire surface dans les années 1960-70 (Bologne, Oslo) et resurgir depuis de façon épisodique. Où en est-on ?

Même si la timidité réformatrice en ce domaine demeure la caractéristique de certains pays comme la France, à l'opposé, dans d'autres comme les pays nordiques, un changement en profondeur affecte de nombreuses villes, y compris celles qui

traînent depuis des lustres une réputation d'oligarchie centralisée.

Les études les plus poussées ont été menées dans les pays nordiques, et le bilan que l'on a pu dresser de la décentralisation infra-municipale, dont l'un des objectifs principaux est de renforcer la démocratie locale en stimulant l'intérêt des citoyens, l'identification locale et la participation, est mitigé. Selon plusieurs politologues suédois, les citoyens ignorent dans l'ensemble largement l'existence des comités de quartier et l'on ne peut affirmer que la décentralisation infra-municipale ait conduit à davantage de participation des citoyens ; il apparaîtrait par ailleurs que la recherche de l'efficacité s'est de plus en plus substituée comme objectif essentiel de cette réforme au renforcement de la démocratie.

Si les effets de la décentralisation infra-municipale sur la participation des citoyens peuvent sembler maigres, de nombreuses évaluations indiquent par contre que cette réforme a contribué à modifier le rôle de leurs représentants de quartier. Ceux-ci s'identifient et sont davantage identifiés à leurs quartiers. Ils ont acquis une meilleure connaissance des contextes locaux, et entretiennent des relations plus fructueuses avec les citoyens. De plus, lorsqu'on les compare avec les membres des anciens comités sectoriels, les conseillers de quartier ont une approche plus « généraliste » de la politique et sont plus indépendants de la bureaucratie spécialisée.

Même dans un pays comme la Grande-Bretagne où l'association directe des citoyens est plus difficilement reconnue, l'extension de la participation, en termes d'élargissement de l'arène où la population peut s'exprimer et où les responsables doivent écouter ou s'expliquer, tend malgré tout à progresser. Les conseils de communauté, tels que ceux de Birmingham, sont plus répandus que les comités de quartier du type de Tower Hamlets à Londres, mais toutes ces structures visent le

même objectif : écouter les habitants, et réduire la distance entre eux et leurs représentants.

Le déclin de signification du moment électoral et le renouvellement des formes de participation politique

L'élection ou les élections ne sont plus comme autrefois la pierre angulaire, la référence primordiale et quasi-sacrée de la démocratie urbaine. Les formes traditionnelles d'engagement politique tendent à décliner.

De nombreux travaux indiquent que la nature de la participation politique dans les démocraties urbaines a changé : on assiste à un déclin de l'importance de l'appartenance partisane, de la participation électorale et des autres formes traditionnelles, et par ailleurs à une montée des formes de participation politique orientées vers l'action.

La recomposition des partis et des systèmes de partis

Le déclin des clivages de classe et de religion a entraîné dans de nombreux pays une transformation profonde des partis traditionnels, de leurs effectifs, de leur électorat (de moins en moins loyal), de leurs organisations et de leurs stratégies. Les effectifs ont ainsi fondu aux Pays-Bas (10% de la population adulte en 1960, 2-3% aujourd'hui), et tendent à décliner dans les autres pays.

Pour les partis et les leaders politiques, le comportement de leurs électeurs est devenu beaucoup plus difficilement prévisible et interprétable. En témoignent les valeurs de la structure et de l'évolution de trois indices fondamentaux : ceux de

volatilité électorale (indice de Pedersen), de fragmentation (indice de Rae+indice de Laakso et Taagepera) et de capacité intégrative du système de partis urbains. Dans l'ensemble, on observe dans la grande majorité des systèmes politiques urbains une plus grande volatilité électorale, une fragmentation croissante (augmentation du nombre de partis effectifs), et une moindre capacité intégrative des partis traditionnels.

Ainsi, en France, au cours de la période 1971-1995, les systèmes de partis urbains reflètent la logique bipolaire gauche/ droite de la compétition politique favorisée par des règles électorales à dominante majoritaire. L'évolution du nombre de partis effectifs calculée à partir de l'indice de Laakso et Taagepera, indique que cette mesure est le plus souvent proche de 3, et même plus voisine de 2 à 2,5, c'est-à-dire d'une structuration bipartite des forces politiques, dans plusieurs villes comme Angers, Limoges, Nantes, ou Reims. Cependant, on assiste à partir de la fin des années 1980 à un mouvement de fragmentation du système partisan, l'indice augmentant en moyenne régulièrement entre 1983 (2,53), 1989 (3,12), et 1995 (3,56). Alors que les systèmes à parti fortement dominant, caractérisés par un nombre de partis effectifs inférieur à 2, existaient en 1971 (Le Havre, Perpignan, Reims, Tours, et Villeurbanne), en 1977 (Le Havre et Nîmes), et en 1983 (Bordeaux, Boulogne-Billancourt, Dijon, Metz, et Tours), ils disparaissent à partir de 1989. Aux élections municipales suivantes de 1995, l'indice dépasse la valeur de 4 dans dix grandes villes, et même de 5 dans quatre d'entre elles, ce qui était exceptionnel jusqu'à la fin des années 1980.

Cette fragmentation des systèmes de partis a entraîné la nécessité d'organiser un second tour dans un plus grand nombre de municipalités, les listes arrivées en tête ne parvenant pas à franchir la barre des 50% de suffrages exprimés : ainsi, alors que

ce pourcentage avait été atteint dès le premier tour par 17 des 35 grandes villes en 1971, 16 en 1977, 19 en 1983, et 16 en 1989, ce n'était plus le cas que dans seulement 8 d'entre elles en 1995. La liste conduite par Alain Juppé l'emporte avec 50,3% à Bordeaux, seule grande ville où la liste majoritaire l'a régulièrement emporté au premier tour de 1971 à 1995. L'avance des listes gagnantes au premier tour de 1995 atteint son maximum à Toulouse, où l'équipe sortante de Dominique Baudis recueille 59% des voix, un niveau sensiblement inférieur aux records atteints lors de précédents premiers tours, qu'il s'agisse de 1971 (75% à Tours) ou de 1983 (74% à Boulogne-Billancourt).

Surtout entre 1983 et 1989, on observe une assez profonde transformation du paysage et des équilibres partisans, résultant notamment du passage de la bipolarisation à l'affirmation des nouveaux pôles de l'extrême-droite et de l'écologie, mais aussi de l'offensive ou du regain de listes indépendantes ou dissidentes des partis traditionnels. Ce renouvellement des alignements et des clivages partisans classiques se traduit par une plus grande volatilité électorale. Le taux de volatilité électorale agrégée mesuré par l'indice de Pedersen augmente en moyenne de 21,5% entre 1983 et 1989, cette subite hausse tenant notamment à l'émergence d'un troisième pôle s'ajoutant à la droite et à la gauche traditionnelles, celui de l'extrême-droite : l'indice dépasse 30% dans des villes comme Marseille (30%), Mulhouse (38%), Perpignan (33%), Strasbourg (32%) et Toulon (33%) où le Front National réalise en 1989 sa percée la plus spectaculaire.

La fragmentation des systèmes de partis urbains peut être mesurée par le taux de capacité intégrative des partis traditionnels. Il s'agit d'un ratio, composé au numérateur des suffrages recueillis par l'ensemble des listes représentant la droite et la gauche traditionnelles (y compris les divers droite et les divers gauche) et au

dénominateur du nombre d'électeurs inscrits. A la lecture de ce tableau, il apparaît à nouveau que la consolidation du système des partis établis progresse de 1971 à 1983 (de 0,591 à 0,645 en moyenne) pour décliner ensuite (0,499 en 1989 et 0,454 en 1995), sous l'effet de la montée de l'abstention et de la constitution des nouveaux pôles écologiste et de l'extrême-droite. Entre 1971 et 1995, le taux de capacité intégrative a baissé dans l'ensemble des 35 villes. Le contraste est particulièrement frappant entre les élections de 1983, où les partis traditionnels attiraient au moins un inscrit sur deux dans toutes les grandes villes, et le scrutin de 1995, où cette proportion n'était atteinte que dans six d'entre elles.

La progressive reconnaissance du rôle actif du citoyen dans la politique urbaine

Une nouvelle citoyenneté tend à être encouragée ou expérimentée, qui modifie le contenu et la répartition traditionnelle des rôles exercés, ceux d'électeur, de contribuable et de destinataire de services. Au vote se substituent de plus en plus des formes plus directes de participation et de communication, diversifiant sensiblement les modes d'interaction entre électeurs et leaders. Les destinataires de services sont de plus en plus associés à l'évolution des modalités de leur fourniture et considérés davantage comme des clients actifs qu'en tant qu'usagers captifs. Cette transformation en cours favorise par conséquent l'hétérogénéisation et la démultiplication des rôles du citoyen, de plus en plus traité comme un consommateur (idéalement) éclairé de services urbains.

Bien que souvent assez peu visible, ce processus d'implication croissante des citoyens aux décisions impulsé par les municipalités, apparaît plus profond que le mouvement de nature plus idéologique, aux contours flous et mal contrôlés, des

années 1970. C'est un enjeu de légitimité fondamental pour les responsables municipaux, qui ne peuvent plus compter sur la loyauté classique de leur électorat. D'où le développement de la coproduction de services et le renforcement de la consultation des citoyens et des associations dans les politiques d'urbanisme, dans les politiques scolaires ou bien celle du troisième âge. Cette évolution ne saurait cacher cependant la prégnance d'un filtrage social très fréquent marqué par une surreprésentation de la classe supérieure dans la plupart des associations, car selon la formule de E.E. Schattschneider : « Le défaut du paradis pluraliste est que le chœur céleste chante avec un accent très chic ». Les leaders d'associations sont disproportionnellement des hommes d'âge moyen ayant un niveau élevé d'instruction. On ne voit pas très clairement comment l'engagement de ces représentants du secteur associatif dans les projets d'aménagement urbain permettrait de mobiliser autour de ces projets les habitants des quartiers défavorisés concernés.

Dans quelle mesure assiste-t-on à une mutation de la démocratie urbaine dans les pays industrialisés caractérisée par un déclin du rôle des partis politiques au profit des citoyens ? Avant de répondre à cette question d'évolution des forces et systèmes politiques, il est nécessaire de différencier au préalable les types de démocraties urbaines.

Nous tenterons de répondre à ces interrogations en exploitant les résultats du programme de recherche internationale FAUI (*Fiscal Austerity and Urban Innovation*), et en particulier les enquêtes menées auprès des maires, les données portant sur les élections municipales et les caractéristiques des électors municipaux. Le programme FAUI a analysé les politiques publiques locales en adressant des questionnaires aux maires, aux conseillers municipaux et aux principaux fonctionnaires municipaux et en étudiant les interactions entre le personnel politique,

les employés municipaux et les différents groupes d'intérêts particuliers. Bien que l'enquête FAUI ait été menée dans 35 pays, les résultats présentés ici ne concernent que les enquêtes réalisées aux Etats-Unis, au Canada, en Australie, au Japon, en Finlande, en Norvège, en Israël et en France. Ces huit enquêtes ont été réalisées dans les années 1980 et 1990. Les chercheurs FAUI ont envoyé les questionnaires à tous les maires des villes dépassant un certain seuil de population :

- aux Etats-Unis, les 1030 villes de plus de 25.000 habitants
- au Canada, les villes de plus de 10.000 habitants de l'Ontario et des provinces de l'Ouest
- en France, les 382 villes de plus de 20.000 habitants
- en Finlande, la totalité des 445 communes
- au Japon, les 674 villes (shi)
- en Norvège, les 454 communes
- en Australie, 242 communes de plus de 15.000 habitants
- en Israël, les 39 villes

Dans la plupart des cas, seuls les maires furent interrogés mais en Finlande et en Norvège, même les élus des petites communes furent inclus dans l'enquête.

Parlementarisme versus présidentialisme municipal

Le rôle des maires diffère sensiblement selon les systèmes institutionnels et politiques des pays considérés. En France, le maire est l' élu politique le plus puissant. En Norvège, le maire est le premier parmi ses pairs. Le maire est avant tout un représentant du peuple dans toutes les nations, sauf en Finlande où le titre de maire est porté par un fonctionnaire qui dirige le bureau exécutif et est nommé par le conseil municipal. Par conséquent, le responsable de l'étude en Finlande a choisi un autre élu

- le président du bureau exécutif élu par la population - comme équivalent fonctionnel du maire dans les autres pays.

D'une manière générale, le rôle des partis apparaît comme particulièrement important dans les systèmes politiques urbains caractérisés par un régime parlementaire ou d'assemblée, une association limitée des citoyens au gouvernement, et une culture politique urbaine pro-partisane.

Ces trois dimensions varient non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi plus ou moins sensiblement, à l'intérieur de chacun d'entre eux, d'une ville à l'autre. Aussi apparaît-il indispensable d'avancer avec beaucoup de prudence dans leur investigation comparative.

Par présidentialisme municipal, on entend un mode de gouvernement où l'institution mayorale exerce une forte prépondérance par rapport à l'ensemble des autres acteurs, y compris les partis politiques.

La principale base de légitimité et de pouvoir du système présidentiel est l'élection directe du maire au suffrage universel. Ainsi sont désignés la majorité des maires américains, une grande partie des maires canadiens et australiens (notamment dans le Queensland, en Australie Méridionale, en Australie Occidentale et en Tasmanie). A la différence du système politique national parlementaire, les institutions locales japonaises se caractérisent par la place prépondérante reconnue depuis les réformes de l'ère Meiji à l'exécutif, qui est élu directement par les citoyens. En Israël, le principe de l'élection directe du maire a été adopté par la Knesset en 1975.

Mais l'élection au suffrage universel direct n'est pas la condition indispensable à la constitution d'un régime présidentiel municipal, comme le montre parfaitement le cas français. En France en effet, seuls les conseillers municipaux sont élus par les citoyens, avant de choisir parmi eux le maire.

À la différence des Etats-Unis, où sont adoptées régulièrement des mesures de limitation de la durée et du nombre de mandats mayoraux - par exemple en 1990 à Kansas City (Missouri), un référendum limitant à deux le nombre de mandats de quatre ans - les maires français peuvent légitimement être élus à vie. Par contre, un certain nombre de garde-fous ont été institués dans le Japon de l'après-1945 pour éviter l'émergence d'exécutifs locaux tout puissants, comme le vote d'une motion de défiance par le conseil municipal à une majorité qualifiée des trois-quarts, ou bien la procédure de destitution à la demande d'un tiers des électeurs inscrits.

Dans un régime présidentiel, la puissance de l'exécutif repose aussi sur le soutien d'une majorité suffisamment stable de conseillers municipaux, dont la formation est favorisée par l'application du scrutin majoritaire.

Celui-ci est le plus couramment utilisé dans les villes des Etats-Unis. L'ambition des réformistes du début du siècle dernier, qui consistait à réduire la puissance des bosses et des machines partisanes par une présence plus diversifiée des forces politiques en concurrence grâce à l'adoption de la représentation proportionnelle, n'y a finalement guère connu de succès. Ce mode de scrutin ne fut introduit que dans 22 collectivités locales entre 1920 et 1940, avant d'être progressivement abandonné ; il n'est plus aujourd'hui en vigueur qu'à Cambridge (Massachusetts), et à New York pour l'élection des districts scolaires (community school boards). Malgré un certain nombre d'initiatives locales récentes poussant à la

réintroduction de systèmes proportionnels ou semi-proportionnels (vote cumulatif et limité) comme moyen de représentation plus effectif des minorités ethniques et des femmes, le principe dit du first past-the-post continue à dominer aux Etats-Unis, ainsi que d'ailleurs au Canada et en Australie, où l'on ne recourt à la représentation proportionnelle qu'à Brisbane (Queensland) et dans quelques municipalités de Nouvelle-Galles-du-Sud.

Majoritaire lui aussi, le mode d'élection des conseillers municipaux japonais présente la même particularité que celui appliqué au niveau national pour les élections à la Chambre des Représentants, et qui tend à défavoriser les partis politiques au profit des candidats indépendants, puisque l'électeur ne vote pas pour une liste, mais pour un seul candidat ; les candidats ayant obtenu le plus de suffrages sont élus au conseil.

En France par contre, il s'agit d'un scrutin de liste, avec organisation d'un second tour.

Le cas du gouvernement local israélien diffère des autres systèmes à caractère présidentieliste dans la mesure où l'assemblée municipale est désignée selon une représentation proportionnelle particulièrement poussée, le seuil de représentation d'une liste n'étant que de 0.75 %. Malgré la forte influence qu'exercent les partis dans les conseils municipaux, le jeu politique demeure cependant placé sous le contrôle étroit du maire, avant même que son élection directe à partir de 1978 ne lui ait apporté un surcroît de légitimité. Ce poids des maires provient notamment, à la faveur d'un processus général de « localisation » du système socio-politique israélien, de leurs ressources institutionnelles telles que la présidence du conseil municipal, mais aussi de leur entrée en force depuis quelques années dans la politique nationale.

Le rôle des partis semblerait devoir être plus important dans les régimes que nous regroupons sans doute assez grossièrement sous le vocable de parlementaires, c'est-à-dire caractérisés par une assemblée municipale source principale de légitimité et d'influence sur les politiques conduites à laquelle l'exécutif est plus ou moins étroitement subordonné. Ce parlementarisme structure la majorité des villes australiennes. A l'image du gouvernement local britannique, le maire, appelé aussi chairman, n'est au sein de l'assemblée municipale qui le désigne qu'un primus inter pares dont la fonction est surtout honorifique. Contrairement à ce qui se passe en régime présidentiel, il ne dirige pas l'exécutif qui est confié au town clerk. Le scrutin majoritaire en vigueur permet au(x) seul(s) parti(s) majoritaire(s) de diriger la municipalité. C'est là l'une des principales différences que l'on peut observer avec les pays nordiques tels que la Norvège, où les conseils municipaux sont élus à la représentation proportionnelle. Loin d'être concentré entre les mains d'un seul homme (cas de la France) ou d'une seule formation ou coalition (pays anglo-saxons), la distribution interne du pouvoir municipal est répartie entre l'ensemble des partis représentés au conseil municipal. La principale instance de décision est la commission exécutive, dont la composition reflète fidèlement le rapport des forces existant entre les différents partis, sans que l'on puisse par conséquent clairement discerner une majorité et une opposition.

Le « régime de partis » scandinave n'engendre pas nécessairement un éclatement ou une impuissance du gouvernement municipal, car il repose sur une éthique et des mécanismes institutionnels à caractère consensualiste. En Finlande, les principales décisions de l'assemblée municipale, qu'elles portent sur les affaires budgétaires ou de personnel, requièrent une majorité qualifiée des deux tiers. Il en résulte que les alliances et pratiques de compromis associant les principales

formations partisans constituent la règle, favorisant la formation de coalitions, de gauche entre communistes et sociaux-démocrates, ou "grandes" entre sociaux-démocrates et conservateurs. Au nom d'un même style de gouvernement consensualiste, les partis se partagent de façon fort semblable le pouvoir décisionnel en Norvège, si bien que l'on estime dans ce pays à 90 % le nombre de délibérations municipales adoptées à l'unanimité du conseil.

L'équilibre entre influence partisane et intervention citoyenne

Dans les systèmes urbains fortement partisans, le citoyen ne bénéficie généralement que d'une faible capacité directe d'intervention dans les processus politiques, l'articulation et la représentation de ses intérêts et de ses demandes étant institutionnellement et principalement assurées par les partis politiques.

Trois mécanismes permettent en particulier d'y établir et d'y entretenir ce quasi-monopole de la représentation politique par les organisations partisans : la non-reconnaissance de la démocratie directe, la procédure électorale des listes bloquées, et la sélection exclusivement intra-partisane des candidats aux élections.

La démocratie directe locale n'est institutionnalisée que dans trois des huit pays considérés, aux Etats-Unis, au Canada, et au Japon. A travers la création des town meetings puis l'usage courant du référendum, de l'initiative populaire, ou de la destitution, elle est fortement ancrée dans la tradition démocratique nord-américaine.

Le town meeting (assemblée de la commune) représente la plus ancienne forme d'auto-gouvernement dans les anciennes colonies britanniques d'Amérique du Nord. Inspirée de la pratique démocratique de la Grèce classique, elle était largement

répandue en Nouvelle-Angleterre, et subsiste aujourd'hui dans treize Etats du Nord-Est des Etats-Unis, en particulier dans le Vermont, le Massachusetts et le Connecticut. On estime aujourd'hui à moins d'un millier le nombre de communes américaines dotées d'un town meeting. En Nouvelle-Angleterre, le town meeting se tient chaque année, tout citoyen étant en droit d'y participer. Les projets soumis à discussion puis à délibération sont présentés par un comité de sélection (select-men), dont les membres ont été choisis lors du précédent town meeting. L'agenda inclut des mesures diverses dont l'éventail varie d'un Etat à l'autre : les compétences peuvent être très larges, comme dans le Connecticut. A l'origine, le town meeting constituait un instrument effectif de démocratie directe pour de petites communautés rurales confrontées à des problèmes relativement simples. Mais la croissance urbaine a bouleversé ses conditions de fonctionnement : plus la dimension et l'hétérogénéité des villes augmente, moins l'assemblée des citoyens semble en mesure de gérer la complexité des problèmes locaux. On a donc créé en Nouvelle-Angleterre des representative town meetings, composés de membres élus par les citoyens. Les nouvelles technologies de télécommunication (notamment télévision interactive par câble ou satellite) peuvent renouveler plus profondément les town meetings traditionnels. Le développement de cette démocratie électronique est en tout cas la stratégie soutenue activement depuis plusieurs années par les associations civiques locales des Etats de New York, du New Jersey, et du Connecticut.

Initiatives et référendums locaux semblent par ailleurs s'être multipliés dans les villes des Etats-Unis depuis les années 1970, notamment dans le domaine budgétaire, tandis que la procédure de destitution, adoptée pour la première fois à Los Angeles en 1903, demeure un moyen d'intervention efficace et fréquent du citoyen dans la politique urbaine. Ces pratiques de démocratie directe sont également répandues au Canada, où une même méfiance d'inspiration réformiste s'exerce à

l'égard de la souveraineté des autorités politiques élues. En Ontario et dans plusieurs provinces de l'Ouest, la législation municipale prévoit obligatoirement l'organisation d'un référendum lorsqu'un conseil municipal contracte un nouvel emprunt dont le remboursement n'a pas été prévu au budget de l'année en cours.

C'est en grande partie pour la même raison - assurer un système de checks and balances en réduisant le pouvoir jugé exorbitant des exécutifs et des bureaucrates municipaux d'avant-guerre sans constituer pour autant des parlements locaux tout-puissants - que les autorités américaines d'occupation s'efforcèrent au Japon (comme d'ailleurs dans les Länder de l'Allemagne du Sud de Bavière et du Bade-Wurtemberg) d'introduire un certain nombre d'instruments de participation directe des habitants dans le système institutionnel municipal. Quatre possibilités d'intervention ont ainsi été ouvertes aux électeurs à partir de 1945 :

* saisine du maire par au moins 2 % de l'électorat pour réexamen, amendement, ou annulation d'une délibération municipale par le conseil municipal

* demande de contrôle par au moins 2 % de l'électorat de la gestion d'une entreprise municipale, ou du volume des ressources et dépenses locales

* proposition de dissolution du conseil municipal par au moins un tiers de l'électorat

* demande par au moins un tiers de l'électorat de déclenchement d'une procédure de destitution d'un conseiller municipal, du maire, ou d'un responsable administratif ; pour être mise en œuvre, la destitution d'un élu doit être approuvée par la majorité de la population, et celle d'un haut fonctionnaire municipal par une majorité qualifiée (des trois quarts) du conseil municipal

Dans les autres pays pris en considération, la démocratie directe n'est par

contre que très timidement reconnue. Ainsi en est-il du référendum local en Finlande, prévu par la législation municipale, mais rarement utilisé jusqu'à aujourd'hui. Son statut est également mineur en France.

La liberté de l'électeur de choisir ses conseillers municipaux peut se trouver plus ou moins fortement limitée par la volonté des partis d'imposer leurs candidats selon l'ordre qu'ils privilégient : listes ouvertes aux préférences des électeurs, ou listes bloquées par la présélection partisane ? Il s'agit là d'un élément tout à fait déterminant du système électoral local puisqu'il conditionne dans une large mesure la capacité d'influence des partis sur l'ensemble de la politique municipale. L'une des illustrations en Europe de cet enjeu crucial a été l'adoption par le Parlement espagnol post-franquiste, et ce sous la pression des partis politiques, d'une législation électorale municipale consacrant la représentation proportionnelle avec listes bloquées. Le scrutin mixte institué en France par la loi du 19 novembre 1982 pour les communes de plus de 3 500 habitants était également très favorable aux partis puisqu'il s'agit d'un scrutin de liste avec dépôt de listes complètes, interdisant à l'électeur l'adjonction, la suppression ou la modification de l'ordre des noms. De même, l'impossibilité imposée par les partis aux citoyens de modifier même légèrement la structure des listes de candidats a été établie en Israël en 1950 par une coalition composée des députés du Mapai, du Mapam et d'un membre de Palei Agudat Israël, qui fit échouer la tentative d'autres formations de reconnaître aux électeurs une certaine marge de manoeuvre en étant autorisés à rayer des noms.

Les cas de la France et d'Israël contrastent de ce point de vue avec ceux des pays scandinaves comme la Norvège, où l'influence des partis est sensiblement tempérée par une certaine liberté de choix accordée aux électeurs (panachage et vote préférentiel). Les partis y sont-ils plus ouverts aux préférences des individus, ou bien

cela reflète-t-il la plus grande personnalisation des relations entretenues entre les citoyens et leurs représentants résultant de la faible taille démographique de la plupart des communes, pourtant déjà regroupées depuis les réformes territoriales des années 1950-60 ? La deuxième interprétation semble confirmée par la différenciation existant entre les élections municipales d'une part, et les élections nationales ou de comté d'autre part, pour lesquelles les possibilités d'intervention des électeurs sont beaucoup plus restreintes. Pour la désignation de ses conseillers municipaux, l'électeur norvégien dispose d'une relative autonomie, puisqu'il peut remplacer jusqu'à un quart des noms d'une liste par ceux d'une autre liste (les nouveaux noms ne peuvent donc pas être choisis librement), supprimer un nom, et donner une voix supplémentaire à un ou plusieurs candidats.

Le système politique local norvégien reposant sur la recherche d'un équilibre des influences respectives des partis et des citoyens, les partis disposent de leur côté de ressources institutionnelles leur permettant de forcer l'opinion des électeurs, notamment en pouvant faire figurer deux fois sur leurs listes jusqu'à un quart de leurs candidats.

La sélection des candidats aux élections municipales par des instances intra-partisanes constitue enfin un troisième mécanisme de nature à empêcher l'intervention directe des citoyens. C'est la règle dans la plupart des pays, à l'exception notable des villes partisanes américaines où la sélection s'effectue par le jeu des primaires dans tous les Etats (y compris, depuis quelques années, les Etats réticents à cette pratique démocratique du Rhode-Island et du Connecticut), ouvertes à tous les citoyens se déclarant membres d'un parti, sans même devoir prouver qu'ils sont formellement adhérents. Cette forme d'association directe de la population est l'un des principaux fondements de la démocratie locale américaine, qui garde encore aujourd'hui la

mémoire des combats souvent radicaux menés depuis la fin du XIX^{ème} siècle contre les machines partisanes.

Culture politique urbaine anti- ou pro-partisane

La réduction du rôle des partis dans la politique urbaine américaine était l'un des principaux objectifs des réformistes de la fin du XIX^{ème} siècle, dont le slogan était : « there is no Democratic or Republican way to pave a street ». A cette époque, le gouvernement des villes était faible, en particulier en raison de la fragmentation des institutions municipales (bicaméralisme, maires élus pour des mandats de courte durée avec peu de pouvoirs, administrations locales littéralement submergées par le flot des demandes des nouveaux immigrants d'Europe centrale et méridionale).

Les villes étaient pour la plupart dirigées par des machines partisanes, à recrutement et direction essentiellement populaires et immigrés, organisées sous forme pyramidale avec un party boss à leur tête. Chaque quartier était contrôlé par un agent de la machine, chargé de venir en aide aux nouveaux habitants en échange de leur loyauté et de leur vote. La pyramide était ainsi composée de responsables de quartiers, dirigés par des ward committeemen également conseillers municipaux, eux-mêmes contrôlés par le party boss. Le ciment de ce système de patronage était constitué par un ensemble de faveurs, et surtout l'attribution d'emplois municipaux.

On a beaucoup débattu des avantages et des inconvénients du système de patronage. Certains comme Robert Merton et Raymond Wolfinger y voyaient un excellent mécanisme fonctionnel d'intégration sociale et politique des immigrants, à une époque où les gouvernements (national et locaux) n'avaient pas encore formellement en charge la fourniture de services sociaux. Outre l'intégration sociale,

le patronage favorisait aussi à beaucoup une promotion économique et sociale. Les relations d'échange de services étaient par ailleurs souvent excellentes avec le secteur privé. Malgré l'absence de structures gouvernementales suffisamment solides, ce système centralisateur assurait un fonctionnement régulier des villes. Cependant, les faveurs accordées ici et là aux électeurs loyaux ne suffisaient pas à réduire le niveau de misère de beaucoup de ghettos. Le système était profondément conservateur et rebelle aux réformes, tant économiques que sociales. Les cas de corruption par des entreprises étaient par ailleurs la règle. Enfin, les partisans des machines ont sans doute surestimé leurs capacités d'intégration sociale. Dans beaucoup de villes, un groupe, souvent les Irlandais, tendait à dominer et à marginaliser les autres (Gosnell 1937, Clark 1975).

Les réformateurs - à la fois les réformateurs sociaux, qui souhaitaient en finir avec les ghettos et les inégalités sociales criantes, et les réformateurs dits structurels, ne voulant modifier que les institutions pour en finir avec la corruption - ne virent que les aspects négatifs de ce type de gouvernement, considérant que la source principale de la crise urbaine était la machine. La National Municipal League fit campagne dans tout le pays pour l'introduction de mécanismes institutionnels favorisant le « bon gouvernement ». Ces réformateurs étaient en majorité issus de la classe moyenne supérieure et de l'industrie et du commerce. Ils souhaitaient un nouveau mode de gouvernement, propre, industriel, inspiré des modes de gestion du secteur privé, et méfiant à l'égard des classes populaires, qui constituaient le soutien le plus actif des machines. Ils proposèrent deux changements institutionnels majeurs :

- l'organisation d'élections non partisans : éloigner les partis des élections locales devait améliorer la rationalité du vote, en faisant primer l'« intérêt général » sur les intérêts défendus par les partis. Il s'agissait en quelque sorte de « dépolitiser »

les élections locales en excluant la présence des partis

- remplacer les circonscriptions multiples par des circonscriptions uniques. Les élections par quartiers ou arrondissements permettaient à des groupes minoritaires spatialement concentrés (groupes ethniques) d'élire leurs propres représentants, ce qui aboutissait, selon les réformateurs les plus actifs, à ce que « des circonscriptions peuplées de bandits et de voleurs fassent élire au conseil municipal des bandits et des voleurs ». Pour les réformateurs, les candidats à une élection organisée dans une circonscription unique devaient au contraire faire appel à l'ensemble de l'électorat, et non pas seulement aux habitants d'un quartier. L'intérêt général devait ainsi l'emporter sur les intérêts particuliers. Cela devait par conséquent briser toute la logique organisationnelle de la machine : wards, precincts,... Cette réforme était aussi supposée favoriser l'élection de personnes plus qualifiées, compétentes, rationnelles, désintéressées. Cet élitisme devait attribuer beaucoup plus de pouvoir aux classes supérieures, aux groupes de l'industrie et du commerce, au détriment des groupes sociaux défavorisés et des machines.

La réforme se diffusa rapidement dans les petites villes sans groupes ethniques importants, et dans les régions de l'Ouest et du Middle-West, c'est-à-dire là où les machines étaient les moins puissantes. Entre 1910 et 1930, le système d'élections non partisans s'étendit à la moitié des villes de plus de 30 000 habitants. Aujourd'hui, environ trois villes sur quatre de plus de 25.000 habitants organisent des élections non partisans, et une forte majorité ont opté pour le système de circonscription unique, surtout les villes moyennes et petites, ainsi que celles de l'Ouest. Cependant, depuis les années 1970, de plus en plus de villes abandonnent le système de la circonscription unique pour l'élection par arrondissements, sous la pression des groupes ethniques et minoritaires invoquant le Voting Rights Act et ses

interprétations par les tribunaux.

Il serait donc abusif d'affirmer, malgré la diffusion du mouvement réformiste à l'échelle nationale, que toutes les villes des Etats-Unis partagent une même culture politique anti-partisane. Comme le souligne Crotty (1986), de grandes différences de rôle et d'organisation des partis subsistent à cet égard à l'intérieur du territoire américain, avec pour pôles extrêmes et opposés des villes comme Chicago et Détroit, où continue à dominer selon la terminologie d'Eldersveld le *command model*, c'est-à-dire un Parti Démocrate relativement fermé, hiérarchique, autoritaire, reposant sur une base sociale largement populaire et des systèmes d'échange de biens matériels, et d'autre part, des villes comme Los Angeles et Houston, qui incarnent plutôt un modèle organisationnel volontariste, ouvert et décentralisé (*accountability model*). La simple lecture des étiquettes peut par ailleurs être trompeuse. Ainsi en est-il de nombre de villes officiellement non partisans comme Chicago, qui demeurent en réalité clairement partisans dans la mesure où seuls les candidats officieusement soutenus par un parti ont de sérieuses chances d'être élus.

Les villes non partisans peuvent correspondre à l'un des trois principaux profils suivants :

- des partis existent, sans nécessairement jouer un rôle actif ; dans la majorité des cas, leur impact est fort limité ;

- les partis sont réellement absents du jeu électoral où n'interviennent que des coalitions d'intérêts soutenues par les milieux d'affaires ou des organes de presse ; elles peuvent être alors des « partis purement locaux » - c'est-à-dire des organisations qui non seulement élisent des candidats mais aussi exercent un certain contrôle sur l'activité des élus - ou bien des organisations se bornant à intervenir dans la sélection et l'investiture des candidats ;

- il n'existe ni partis ni autres organisations de substitution, les campagnes électorales étant centrées autour d'individus, comme c'est le cas dans de nombreuses petites villes des Etats-Unis

Les conceptions réformistes ont également largement influencé l'évolution du gouvernement urbain au Canada. La non-affiliation à un parti est un élément essentiel de l'éthos de la politique urbaine au Canada, et en particulier des pratiques de l'Ouest du Canada. Un tel système coexiste avec des processus politiques extrêmement partisans à l'échelon fédéral et provincial. Les mêmes mécanismes institutionnels de réforme inspirés par la National Municipal League furent introduits au tournant du siècle dernier dans les villes canadiennes : élections non partisans avec circonscription unique, réduction générale du rôle des partis dont la puissance était cependant moindre que celle des machines des Etats-Unis (à l'exception de villes comme Toronto), séparation des fonctions décisionnelles entre un organisme élu et une forte administration managériale (sur l'évolution historique de la place des partis dans les systèmes politiques urbains canadiens : Quesnel et Belley (1991)).

Les partis sont par conséquent quasiment absents des élections locales canadiennes. Cependant, aussi bien au Canada qu'aux Etats-Unis, les partis agissent parfois « dans les coulisses », tels le Citizens' Committee de Winnipeg et ses successeurs, ou la Civic Non-Partisan Association de Vancouver, qui étaient en réalité des coalitions de libéraux et de conservateurs.

L'Australie n'a jamais connu une telle vague réformiste, car les partis n'ont qu'exceptionnellement joué un rôle significatif dans les villes. Pourquoi ? D'abord parce que la population étant relativement homogène, des machines clientélistes à l'américaine n'avaient pas de raison d'être (l'un des seuls cas d'organisation forte d'un

parti fut celle des travaillistes à Richmond (Victoria)). Mais aussi et surtout parce que le gouvernement local, face au Commonwealth (Fédération) et surtout aux Etats, y est traditionnellement doté de peu de légitimité et de faibles ressources institutionnelles et politiques. Il exerce une gamme toujours peu étendue de compétences, et absolument aucune dans les « secteurs lourds » de l'enseignement et de la police, contrairement aux villes nord-américaines. Il est aussi extrêmement fragmenté dans toutes les villes sauf Brisbane : en 1966, on comptait déjà pas moins de 43 unités de gouvernement local à Melbourne et 35 à Sydney, si bien qu'il est dans ces conditions difficile de parler d'un « gouvernement urbain » doté d'une réelle autorité politique.

Selon les résultats de l'enquête par questionnaire menée dans les années 1970 par Bowman (1976), les partis n'étaient représentés dans aucun des conseils municipaux du Sud et de l'Ouest de l'Australie, ni dans ceux de Tasmanie, tandis que leur implantation dans les cinq autres Etats ou territoires se limitait à quelques agglomérations urbaines. Les élus appartenant à un parti dissimulent fréquemment leur appartenance dans la mesure où, selon Robbins (1990), « ils considèrent généralement qu'une affiliation partisane est incompatible avec leur rôle dans le gouvernement local ».

Bien qu'elle caractérise aussi un certain nombre de villes des autres pays (France, Finlande, Japon, Norvège, et Israël), l'idéologie anti-partisane ou a-partisane y apparaît globalement moins répandue, et ce sans doute en partie en raison de la stratégie réussie des organisations partisans nationales de renforcer leur implantation territoriale au cours du XXème siècle, et surtout après la fin de la seconde guerre mondiale. Rokkan (1970) interprète l'évolution du gouvernement local norvégien selon un schéma de nationalisation des forces politiques locales : à la faveur de l'adoption par un nombre croissant de municipalités de la représentation

proportionnelle autorisée pour la première fois par une loi de 1896, les partis se sont progressivement implantés localement. C'est le Parti Travailleiste qui développa le plus activement ce maillage du territoire, si bien que dès 1937 il était en mesure de présenter des candidats dans toutes les communes urbaines sauf une, et dans 92 % des communes rurales. Les partis conservateurs furent plus longs à s'implanter, préférant maintenir les groupes de Honoratioren locaux présentant des listes indépendantes, les *Borgerlige felleslister*. Mais, surtout à partir de 1945, ils durent progressivement s'adapter à la concurrence des organisations de gauche et constituèrent eux aussi leurs propres sections. L'évolution générale est la même dans les municipalités finlandaises, où la proportion de listes présentées par des partis politiques aux élections municipales n'a cessé de s'élever de 1945 (62%) à 1976 (98%).

L'implantation des partis dans les villes

L'enquête FAUI auprès des maires nous permet de comparer plus rigoureusement la présence et l'activité des partis dans les villes des huit pays étudiés.

Trois groupes de pays émergent, selon le degré de proximité qu'entretiennent les maires par rapport aux partis : l'affiliation apparaît alors comme rare (Japon et Australie), relativement fréquente (USA, Canada, France, Israël). ou bien enfin généralisée (Finlande, Norvège).

Le cas du Japon apparaît comme le plus atypique des huit pays considérés, son taux d'affiliation partisane étant de loin le plus faible, et ayant même régulièrement décliné depuis les années 1970 : selon les données statistiques officielles concernant l'ensemble des villes japonaises (*shi*), il s'établissait en effet à 26 % en 1970, 17 % en 1974, 7 % en 1979, 5 % en 1984, et à peine 3 % en 1987. Les partis japonais sont-ils

donc aujourd'hui quasiment absents des compétitions politiques municipales ? Non, et pour deux raisons. D'une part, le taux d'affiliation partisane des conseillers municipaux est sensiblement plus élevé, puisqu'il se stabilise autour de 43 % entre 1970 et 1987. D'autre part, parce que la plupart des maires sont en réalité soutenus par un ou plusieurs partis : parmi les 102 ayant répondu à la question de l'enquête FAUI sur la nature de leur soutien partisan, 86 reconnaissent ainsi pouvoir compter sur l'appui du PLD (Parti Libéral-Démocrate). Contrairement à celle de conquête d'un poste de gouverneur ou de député, la stratégie d'un candidat à un poste de maire ne repose que marginalement sur l'appui d'une organisation partisane. Tout l'art d'un maire, dont la légitimité principale résulte de son élection directe par la population, et de son aptitude à entretenir un réseau dense et personnalisé de supporters (*koenkai*) fondé sur l'échange de services généralisé, consiste donc à apparaître comme un rassembleur, dont la position et la fonction transcendent les clivages partisans. Les résultats de l'enquête FAUI montrent d'ailleurs que la majorité des maires japonais sont soutenus dans leur action par des coalitions plus ou moins hétérogènes de partis où le PLD figure neuf fois sur dix ; 31 % d'entre eux obtiennent l'appui d'une seule formation (le PLD dans 28 cas sur 29), 12 % de deux, 12 % de trois, 30 % de quatre, et 15 % de cinq partis ou plus.

Le maire japonais prend un soin jaloux à se démarquer des intérêts particuliers incarnés par les différentes formations politiques, quitte à dissimuler ses préférences ou son affiliation partisanses. « Bien que n'appartenant pas à des formations politiques, les indépendants entretiennent pourtant des relations avec les partis et les leaders politiques. Une partie d'entre eux sont en fait des lieutenants de députés du PLD ou du Shinshin-To avec lesquels ils entretiennent des relations d'échange de services. Les élus locaux participent alors au fonctionnement des machines électorales (*koenkai*) entretenues par les députés, qui peuvent être considérées comme

de véritables sections locales du PLD. Ils mobilisent en leur faveur leurs connaissances du terrain local et leurs réseaux lors des campagnes pour les élections à la Diète, tandis que les députés, une fois élus ou réélus, les aident à satisfaire les demandes qu'ils adressent aux ministères (*chinjo*) et les soutiennent à l'occasion des élections municipales » (Kawasaki 1999).

L'Australie est le seul pays avec le Japon où seulement une minorité de maires sont affiliés à un parti. Nos résultats confirment donc globalement ceux des rares études antérieures, notamment l'enquête de Bowman. Cependant, comme pour le Japon, les chiffres ne reflètent qu'une partie de la réalité partisane. Des maires se déclarant indépendants peuvent être très proches d'une organisation partisane donnée, ainsi que le résumait fort bien un élu australien : « On ne fait pas de politique dans cette assemblée, nous appartenons tous au Parti National » (Bowman 1983). Contrairement à la démarche du Parti Travailleuse Australien qui a tenté de s'implanter territorialement de manière relativement systématique, le Parti Libéral préfère ainsi soutenir indirectement des candidats, comme ceux de la Civic Reform Association à Sydney.

Dans un deuxième groupe de pays, le taux d'affiliation partisane s'établit autour de 70 %. Plus de deux maires sur trois se déclarent donc proches d'un parti politique national. Cela correspond globalement aux données des statistiques officielles disponibles pour la France. Ce résultat apparaît comme plus précieux pour le Canada et les Etats-Unis, où seule une enquête de l'ampleur de la recherche FAUI permet d'approcher de manière relativement systématique le phénomène partisan dans les villes. On doit donc reconnaître que, malgré la diffusion quasi-généralisée du réformisme institutionnel dans ces deux pays au cours du XXème siècle, les partis traditionnels n'ont par conséquent pas encore été « liquidés ».

Le résultat est impressionnant dans les deux derniers pays : tous les maires (100 % en Finlande) ou presque (98 % en Norvège) s'affirment apparemment sans l'ombre d'une hésitation affiliés à un parti (aucune non-réponse en Finlande, une seule en Norvège, alors que près d'un maire sur cinq des trois pays précédents n'a pas souhaité se prononcer sur son appartenance partisane). Les statistiques relatives à l'appartenance partisane des conseillers municipaux confirment cette partisanisation totale ou quasi totale des municipalités scandinaves.

La mesure de la force organisationnelle partisane

Au-delà de la simple affiliation partisane des maires, il apparaît nécessaire dans un second temps de tenter de comparer la force organisationnelle des partis urbains. Dans l'une des rares études comparatives existantes portant sur les partis politiques, Crotty (1985, op. cit.) oppose les partis américains - décentralisés, désorganisés, sans cohésion, et animés par une élite ou quelques activistes - aux partis ouest-européens - organisations de masse, fortement centralisées et organisées. Il s'agit là d'une généralisation à l'échelle nationale et inter-nationale. L'analyse comparative, cette fois infra-nationale, montre qu'il existe dans un pays comme les Etats-Unis d'importantes variations des organisations partisans locales, dont la force dépend de l'influence d'un certain nombre de facteurs tels que : la population (les partis les plus actifs et structurés sont ceux des zones les plus urbanisées), les différences régionales (les partis les plus forts sont ceux des vieilles villes du Nord-Est et du Middle-West), le niveau d'instruction (plus le niveau d'instruction moyen dans une ville est élevé, plus l'électorat tend à être distant et critique par rapport aux partis), l'existence ou non d'institutions réformées (les institutions réformées contribuent à réduire l'influence des partis).

Les partis locaux forts n'ont donc pas disparu aux Etats-Unis, notamment ceux des villes toujours marquées par une culture politique à dominante clientéliste.

« Les partis japonais sont comparables à des fantômes, ils ont une tête, mais pas de pieds ». Cette formule d'un ancien ministre japonais de l'Education a fait mouche. En fait, elle s'applique surtout aux partis de droite, et notamment à la formation dominante, le PLD, dont les structures organisationnelles sont le plus souvent squelettiques. Dans une analyse approfondie de l'organisation des cinq principaux partis des années 1980 (Parti Libéral Démocrate, Parti Socialiste, Parti Social-Démocrate, Parti Communiste, et Komeito) de la préfecture de Hyogo (capitale : Kobe), Foster (1982) a montré la prédominance des organisations personnelles de patrons conservateurs locaux sur les structures extrêmement légères du PLD. Le Parti Communiste apparaissait de loin comme le seul parti japonais réellement structuré à l'échelon municipal, disposant d'un volant important de militants et de ressources financières propres (alors que les socialistes demeurent intimement liés à la fédération syndicale Sohyo, et le Parti Social-Démocrate à la fédération Domei).

Le processus de distanciation entre citoyens et partis dans la politique urbaine

Pendant la décennie des années 1980, la France et d'autres pays européens se sont engagés dans des réformes institutionnelles de décentralisation, ce qui n'a pas entraîné, semble-t-il, d'accroissement de l'engagement des citoyens dans la politique urbaine. La participation électorale aux élections municipales a chuté, quelle que soit l'orientation des réformes institutionnelles (centralisation en Angleterre,

décentralisation en France et dans les pays scandinaves).

Bien que l'impact du gouvernement local sur les citoyens ait augmenté, ces derniers se déplacent de moins en moins pour aller voter aux élections locales et se sont désengagés de la politique. Chaque nouvelle élection partielle témoigne d'un accroissement du taux de la « grève des urnes ».

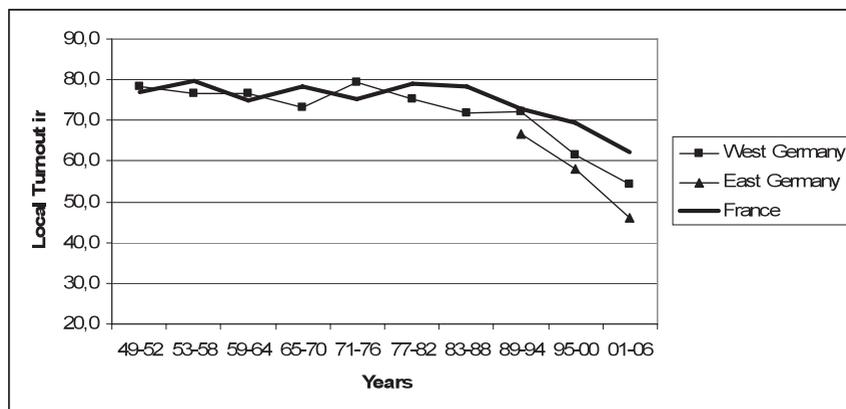
Depuis les années 1960, la participation électorale aux élections locales a décliné dans la plupart des pays occidentaux, comme l'illustrent le cas de plusieurs nations.

- aux Etats-Unis : les données rassemblées par Karnig et Walter (1989 : 20), avec l'aide de l'International City Management Association, révèlent une constante augmentation de l'abstentionnisme aux élections municipales dans les villes de plus de 25 000 habitants

- au Japon : les données analysées par Kawasaki (1999 : 392-393) depuis la fin de la seconde guerre mondiale sont éloquentes, puisqu'ils traduisent la fin du système de partis mis en place en 1955 et une chute de la participation électorale de 90% dans les années 1950 à 60% dans les années 1990

- en France comme en Allemagne : La figure 1 révèle que l'abstentionnisme progresse d'un scrutin à l'autre pour l'ensemble des communes françaises

Figure 1. L'évolution de la participation aux élections municipales en France et en Allemagne (1949-2006)



Source : Vetter et Hoffmann-Martinot, 2012

- en Finlande : la participation aux élections municipales n'a cessé de diminuer pendant les années 1980. Le plus faible taux de participation depuis les années 1950 a été enregistré lors des élections municipales d'octobre 1988 : 70% à l'échelle nationale et seulement 63% à Helsinki

- en Norvège : la participation aux élections municipales - qui se déroulent tous les quatre ans - a connu une baisse constante depuis 1963 ; elle était de 65% en 1991, taux le plus faible depuis 1947

- en Israël : la baisse, de presque 20% entre 1950 et 1989, s'est produite principalement entre 1978 et 1989

Nombreux sont les absentéistes qui s'intéressent pourtant à la politique. Ils ont tendance à être plus « sophistiqués » que les autres électeurs. Ils ont moins tendance à être affiliés à une idéologie ou à un parti de manière constante, tout en se sentant néanmoins concernés par certains enjeux spécifiques. Tel est le cas de la Finlande. Le débat sur le mécontentement des électeurs fut alimenté il y a quelques années par les résultats d'un sondage sur les collectivités locales. Il apparut que les opinions

concernant le gouvernement local étaient semblables à celles concernant le gouvernement national. Huit personnes interrogées sur dix ont ainsi déclaré que les élus locaux perdaient très vite tout contact avec leurs électeurs. La même proportion a affirmé que les partis politiques sont seulement intéressés par les voix et non par l'avis des électeurs... Cela dit, au même moment, on constata que l'intérêt de la population pour la politique avait augmenté plutôt qu'il n'avait baissé.

Les membres des nouvelles classes moyennes, qui correspondent à la définition de la Nouvelle Culture Politique (NCP, voir Clark et Hoffmann-Martinot 2003), constituent le plus gros contingent des apolitiques : ce sont eux qui mènent le changement, de l'abandon des formes traditionnelles de loyauté politique à des loyautés basées sur les valeurs individuelles.

L'évolution de la politique vers la NCP, explique le déclin de la participation électorale et du nombre d'adhérents des partis politiques, ainsi que le développement de formes individualisées d'engagement dans la politique locale. Le renouveau associatif en France, les *Bürgerinitiativen* en Allemagne et l'influence croissante des partis verts en sont deux exemples.

Le recours plus fréquent au vote pour différentes listes (*split ticket voting*) et au vote préférentiel confirmer l'affaiblissement des anciennes loyautés des électeurs envers la classe ou le parti. Le *split ticket voting* est rarement possible dans les pays comme la France où les élections municipales, cantonales et présidentielles ont généralement lieu à des dates différentes. Les électeurs américains, au contraire, choisissent plusieurs élus le même jour ; le vote pour les élections Présidence/Chambre, Sénat/Chambre et Etat/élus locaux n'a cessé d'augmenter depuis les années 1960. Le *split ticket voting* atteint son apogée lors des élections Etat/élus locaux, pour

lesquelles il est passé de 28% en 1960 à 59% dans les années 1980.

Vers un déclin des partis politiques ?

Les partis politiques traditionnels ont vu le nombre de leurs effectifs et de leurs voix diminuer en raison du déclin de l'identification partisane, de l'affaiblissement du militantisme partisan, de la fragmentation des systèmes de partis et de la marginalisation de partis auparavant importants comme les partis communistes.

Pourtant, le déclin des partis politiques n'est pas universel. En 1989-1990, Geser a envoyé un questionnaire à chacun des 5.300 dirigeants de sections locales des partis politiques suisses et la moitié environ a répondu (Geser 1991). Il a analysé les changements dans le nombre, le comportement et les méthodes des militants actifs, sans prendre en compte les membres passifs ni les simples sympathisants. Il en a conclu que le nombre de militants des partis politiques a augmenté entre 1984 et 1989 dans plus de 50% des cas. Depuis 1971, les femmes suisses ont le droit de vote. L'entrée des femmes dans la vie politique a pu faire augmenter le nombre de militants des partis politiques en Suisse. Geser a enquêté auprès des dirigeants des sections locales qui ont peut-être eu tendance à surestimer le poids et le dynamisme de leurs organisations.

Bien que les partis politiques aient peut-être renforcé leurs sections locales, les citoyens et même de nombreux maires se sont éloignés de plus en plus des partis traditionnels. Ce détachement croissant des maires par rapport aux partis politiques démontre qu'une Nouvelle Culture Politique est en train d'émerger, en particulier aux Etats-Unis, en France, au Japon et en Israël.

Depuis les années 1970, de nouveaux maires populistes, exprimant leur distance par rapport aux partis politiques traditionnels, sont apparus de façon courante dans la vie politique locale américaine. Clark & Ferguson (1988) les ont qualifiés de « Nouveaux Populistes Fiscaux » (NPF) parce qu'ils sont conservateurs en matière fiscale et libéraux sur les questions sociales. Leur nombre, en augmentation constante, a réduit le contrôle des partis politiques sur les villes américaines et a favorisé l'engagement des citoyens. Les maires NPF s'apparentent aux maires « populistes urbains » ou « populistes post-matérialistes ».

Ce mouvement de transformation des systèmes partisans traditionnels et d'émergence de maires indépendants s'est généralisé à de nombreux pays comme Israël (Evans 2007).

Nous avons vu que la plupart des maires japonais sont indépendants. La proportion des maires qui ne sont pas affiliés à un parti est passée de 74% en 1970 à 97% en 1987. Comme dans les autres pays, cette augmentation reflète la progression du nombre des « nouveaux électeurs indépendants ». Ces électeurs sont majoritairement issus de la nouvelle classe moyenne qui s'est progressivement détachée des partis gauche-droite, en particulier du Parti Socialiste que les nouvelles classes moyennes soutenaient dans les années 1960. En 1987, on ne comptait plus qu'un seul maire socialiste dans les villes japonaises (*shi*), alors qu'il y en avait 24 en 1970. Les nouvelles classes moyennes ont transféré leurs voix des socialistes sur les candidats indépendants ou sur les candidats appartenant aux nouveaux partis.

Ce mouvement d'éloignement des citoyens par rapport au personnel partisan s'est particulièrement amplifié depuis la fin des années 1990. « Le vent de l'indépendance portant aux postes de responsabilité des candidats sans étiquette

souffle de plus en plus fort sur les départements, les grandes métropoles et les villes de taille moyenne. En 2002, Yokohama, Tottori, Yamaguchi, Kumamoto, Niigata : autant de chefs-lieux de préfecture dans lesquels des maires sortants ou leurs successeurs désignés ont été battus aux élections. Ils se sont tous inclinés devant de nouveaux venus sans étiquette se présentant comme des « candidats des citoyens », alors qu'ils bénéficiaient tous de l'appui à la fois de la majorité et de l'opposition. A Amagasaki, à l'ouest d'Osaka, une candidate de 42 ans, ancienne conseillère municipale, a aussi battu le maire sortant, qui était pourtant soutenu par cinq formations, dont le PLD et le Komeito, formant ensemble la majorité à la Diète, ainsi que le Parti démocrate, pour devenir la plus jeune femme à exercer les fonctions de maire au Japon » (Tamai 2005).

BIBLIOGRAPHIE

Bowman, Margaret (1983), *Local Government in Australia*, in Bowman, Margaret & Hampton, W. (Eds.), *Local Democracies. A Study in Comparative Local Government*, Melbourne : Longman : 165-184

Bowman, Margaret (1976), *Local Government in the Australian States*, Canberra, Australian Government Publishing Service

Clark, Terry Nichols (1975), « The Irish Ethic and the Spirit of Patronage », *Ethnicity*, 2 : 305-359

Clark, Terry Nichols & Ferguson, Lorna C. (1988), *L'argent des villes*, Paris : Economica

Clark, Terry Nichols & Hoffmann-Martinot, Vincent (sous la dir. de) (2003), *La Nouvelle Culture Politique*, Paris : L'Harmattan (Coll. Logiques politiques)

Crotty, William (1986), « An Agenda for Studying Local Parties Comparatively » : in Crotty, William (Ed.), *Political Parties in Local Areas*, Knoxville : University of Tennessee Press : 1-38

Crotty, William (1985), *Comparative Political Parties*, Washington (D.C.) : American Political Science Association, Annenberg/CPB Project

Dahl, Robert A. & Tufte, Edward R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford : Stanford University Press

Denters Bas, Goldsmith Michael, Ladner Andreas, Mouritzen Poul Erik, and Rose Lawrence E. (2014), *Size and Local Democracy*, Cheltenham UK : Edward Elgar

Evans, Matt (2007), « Pluralism and Governance – Electoral Politics in Local Government in Israel », in Lazin, Fred, Evans Matt, Hoffmann-Martinot Vincent, & Wollmann Hellmut (eds.), *Local Government Reforms in Countries in Transition*, Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland

Foster, J. J. (1982) « Ghost-Hunting », *Asian Survey*, 22 (9) : 843-857

Gabriel, Oscar W. & Hoffmann-Martinot, Vincent (2005) *Democracias Urbanas. La situación de la democracia en las grandes ciudades de 13 países industrializados*, Madrid : Ministerio de Administraciones Públicas

Gabriel, Oscar W. & Hoffmann-Martinot, Vincent (1999), *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris : L'Harmattan (Coll. Travaux et Recherches du GRALE)

Geser, H. (1991), « Dealignment Oder Neue Integrationsbereitschaft ? », *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 17 (2) : 233-272

Gosnell, Harold F. (1937), *Machine Politics : Chicago Model*, New York : AMS Press (réédité en 1969)

Karnig, Albert & Walter, Oliver B. (1989), « Municipal Voter Turnout During the 1980s : Continued Decline », communication au Congrès de l'Association de Science Politique du Midwest, Chicago, 13-15 avril

Kawasaki, Nobufumi (1999), « L'émergence et le renouvellement de la démocratie urbaine au Japon », in : Gabriel, Oscar W. & Hoffmann-Martinot, Vincent (1999), *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris : L'Harmattan (Coll. Travaux et Recherches du GRALE) : 369-396

Quesnel, Louise & Belley, Serge (1991), *Partis politiques municipaux*, Montréal : Editions Agence d'Arc

Robbins, J. R. (1990), « Perceptions of Financial Management in Australian Local Government », communication présentée au Congrès Mondial de l'Association Internationale de Sociologie, Madrid, 9-13 juillet

Rokkan, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Oslo : Universitetsforlaget

Tamai, Ryoko (2005), « L'administration publique locale au Japon et les politiques du personnel », mémoire DEA *Pouvoir, action publique, territoire*, IEP de Bordeaux, 106 p. et annexes

Vetter, Angelika & Hoffmann-Martinot, Vincent (2012), Local Electoral Participation, in : Oscar W. Gabriel, Silke I. Keil and Eric Kerrouche (Eds.), *Political Participation in France and Germany*. Colchester : ECPR Press : 113-131