

Une démocratie hybride ?

Les élus régionaux entre représentation-miroir et élitisme social

LAURENT GODMER
Université Paris-Est

Les processus de décentralisation ont abouti en Europe occidentale à la stabilisation de nouveaux groupes d'élus intermédiaires. La promotion de la « proximité » et d'une « démocratie rapprochée »¹ visait en partie à réagir à « l'entropie représentative » (c'est-à-dire la dégradation de la relation entre élus et électeurs)². Elle s'est notamment incarnée dans les institutions représentatives régionales. Les élus régionaux ont ainsi pu être considérés comme moins élitistes, plus proches des préoccupations sociales et locales, et davantage ouverts aux minorités, ne serait-ce que du fait de l'application systématique de la représentation proportionnelle. Cette image doit être nuancée au vu des évolutions de ce personnel politique³. Si, dans une certaine mesure, les élus régionaux sont en effet un personnel beaucoup plus divers et ouvert que d'autres au vu des processus de féminisation et de diversification socioculturelle et générationnelle qu'ils connaissent, leur caractère atypique doit être relativisé en ce qu'ils sont également le produit d'une sélection fondée sur la distance sociale et l'accumulation de capital culturel.

La modernisation de la physionomie de la démocratie régionale

Les représentants régionaux ont subi des mutations cruciales. Une analyse prosopographique⁴ du personnel politique régional allemand, espagnol et français révèle en effet une révolution : tout se passe comme si avait été mis en place un *impératif représentatif* intégré par les partis politiques, en vertu duquel les élus se devraient d'être de plus en plus représentatifs des représentés, et sont donc féminisés, rajeunis et diversifiés sur les plans générationnel et ethnoculturel.

1. Michel Koebel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2005, p. 5.
2. Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, p.20.
3. Les données présentées dans cet article sont issues de notre ouvrage : Laurent Godmer, *Des élus régionaux à l'image des électeurs ? L'impératif représentatif en Allemagne, en Espagne et en France*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques politiques », 2009, 238 p.
4. Qui étudie la filiation et la carrière des intéressés.

Une démocratie régionale paritaire

Les assemblées régionales comptent parmi les institutions les plus féminisées. Cela tient à leur position intermédiaire dans le système politique, à la représentation proportionnelle et à leur caractère récent qui en firent en Espagne (par le biais de quotas internes aux partis) et en France (en partie avec la loi sur la parité) des structures d'opportunité pour des entrants dans la carrière politique. La féminisation des assemblées régionales est un phénomène relativement ancien et progressif. Dès 1998, plus du quart des conseillers régionaux français (27 %) étaient des femmes, soit deux fois plus qu'en 1992 (12,5 %), le seuil de 30 % étant dépassé en Allemagne et en Espagne en 1999. Une transformation a eu lieu depuis la décennie 1980, notamment en France, puisqu'à l'époque, les femmes n'y représentaient souvent qu'à peine 5 % des élus régionaux voire étaient absentes (comme dans l'Assemblée de Corse de 1982, la première élue au suffrage universel direct). Durant la décennie 2000, le taux de féminisation a encore augmenté. Plusieurs assemblées ont dès le début du XXI^e siècle compté 40 % de femmes, dont celles de Brême, de Castille-La-Manche ou de la Communauté Valencienne. En Espagne, un nouveau palier a été franchi en 2007, la plupart des assemblées régionales atteignant ce taux de 40 % comme celles du Pays basque et des Canaries et la parité étant approchée dans celles des Baléares (45 %) et de l'Andalousie (46 %), et surtout aux Cortes de Castille-La Manche (51 %).

Un phénomène analogue est observable dans les assemblées régionales françaises désignées en 2004, vu le nombre élevé de femmes élues (47,6 %). La loi sur la parité a été un facteur *accélérateur* indéniable. Sa première conséquence fut un rattrapage des assemblées « retardataires » : dans celles de Corse, de Franche-Comté ou d'Alsace, les proportions relativement faibles de 1998 (respectivement 13,7 %, 16,3 % et 23,4 %) furent corrigées à la hausse en 2004 (47,1 %, 44,2 % et 48,9 %) ; deuxième effet, le resserrement des écarts entre conseils régionaux : en 1998, le plus féminisé, celui d'Île-de-France, comptait 36,8 % de femmes, soit une différence de 23,1 points avec celui de Corse, alors que l'écart maximal ne s'éleva plus qu'à 7 points en 2004 (43,6 % en Poitou-Charentes et 50,6 % en Bretagne).

La « diversification » générationnelle et ethnoculturelle des élites politiques régionales

La transformation de la sélection des élus régionaux s'est opérée également par le biais d'une représentation moins

inégalitaire des jeunes et des minorités visibles. L'émergence de la jeunesse comme *ressource* fut particulièrement perceptible dans les assemblées régionales allemandes. Les élus « jeunes » (âgés de moins de quarante ans lors de leur élection) y furent nombreux dès la décennie 1990. En 2003, si certaines assemblées demeuraient peu ouvertes aux élus jeunes (7 % en Bavière et au Schleswig-Holstein), dans la moitié des autres le taux était largement supérieur à 10 % et dans plusieurs il dépassait les 20 % (Basse-Saxe, Hambourg, Saxe-Anhalt, Thuringe), atteignant même 30 % à Berlin. Non seulement la présence de trentenaires s'est généralisée, mais également celle d'élus encore plus jeunes, en général des responsables locaux des branches jeunes des partis politiques. Cette politique de rajeunissement fut surtout menée par les Verts et par les néo-communistes du PDS⁵, et reprise par les autres partis, ce qui atteste d'une transformation du *capital d'éligibilité* requis pour être élu. En Espagne aussi, dès les élections de 2003 et 2007, plus de 10 % des élus avaient moins de quarante ans lors de leur élection, grâce à la professionnalisation des organisations partisanes de jeunesse.

La représentation des jeunes dans les assemblées françaises de 1998 était en revanche limitée (moins de 10 %), à l'exception de l'Île-de-France (13,5 %), mais un début de changement de génération était observable, ce qui traduisait une convergence des logiques de recrutement observées en Allemagne, en Espagne et en France. En 2004, le rajeunissement fut favorisé par la domination des partis de gauche, la régionalisation de la désignation des candidats, la limitation du cumul des mandats et l'élection de quelques candidats très jeunes (nés entre 1974 et 1980). On peut distinguer entre deux groupes d'assemblées. D'une part, celles qui se sont très faiblement « rajeunies » (4 ou 5 % de moins de quarante ans) comme celles de Basse-Normandie, de Lorraine ou des Pays de la Loire ; d'autre part, celles qui ont connu une forte diversification, avec une proportion de trentenaires supérieure à un dixième, comme celles du Centre, de PACA et de Picardie (14 %), du Nord-Pas-de-Calais (16 %), ou d'Île-de-France (17 %).

Les assemblées régionales allemandes et françaises ont été en outre marquées par l'élection de candidats issus des « minorités visibles ». Cette *diversification ethnoculturelle* correspond à un impératif représentatif parcellaire mais attesté empiriquement. Commencée à la fin de la décennie 1980 avec l'élection d'un Germano-Turc à Berlin-Ouest, elle a ensuite remodelé le recrutement politique. Les élus régionaux

5. Cf. Laurent Godmer, « Les élus régionaux néo-communistes dans les territoires politiques issus de l'ex-RDA : domination du capital culturel et conditions de possibilité de sa conversion politique », *Transitions*, vol. 43, n° 2, août 2004, p. 43-58.

d'origine arabe et turque sont peu nombreux, mais de plus en plus présents. On put ainsi remarquer dès la fin de la décennie 1990 la présence d'élus issus de familles turques en Sarre. Plusieurs parlementaires régionaux d'origine turque ou arabe furent ensuite élus à Hambourg, à Brême, en Hesse, en Rhénanie-du-Nord Westphalie. Ce fut le cas par la suite dans les nouveaux *Länder*, en général sur les listes des Verts, du PDS, du SPD, puis sous les étiquettes CDU ou FDP. À la fin de la décennie 2000, hormis dans le sud de l'Allemagne, la présence de ces élus s'est banalisée, même s'ils sont quasi absents des positions de pouvoir, à l'exception de cas isolés comme le président du groupe Vert de Hesse élu en 2001. C'est surtout à l'assemblée de Berlin que l'appartenance à ces minorités a été reconnue comme une ressource, si bien que les députés d'origine turque y furent au nombre de cinq (3,5 %) en 2001 et 2006.

Dans les assemblées régionales françaises, c'est après une période de fermeture presque totale (1986-1998) durant laquelle quelques élus d'ascendance maghrébine siègèrent dans les rangs des groupes écologistes et socialistes, qu'une relative diversification eut lieu. C'est surtout en 2004 que l'on put observer un changement significatif. Le Parti socialiste (PS) revendiqua alors une trentaine d'élus issus de la « diversité ». Ce qui est avéré dans le cas de ces « catégories » difficilement objectivables, c'est la présence d'au moins une vingtaine d'élus PS de ce type et de presque autant sous d'autres labels (notamment communiste, mais également PRG, UDF ou UMP) et surtout le fait que cela marqua une rupture symbolique. Cette évolution peut sembler restreinte, elle ne concerne que 2 % des élus, mais elle touche des assemblées très diverses, et traduit une modification de la logique du recrutement politique. Elle demeure néanmoins, à l'instar du cas allemand, très limitée en ce qui concerne la participation aux exécutifs, hormis quelques contre-exemples comme celui d'une vice-présidente de PACA élue en 2004.

Notabilisation et homogénéisation socioculturelle des élus régionaux

Le recrutement des élus régionaux a conduit à une modernisation de leur « physionomie ». Cependant, tout se passe comme si la sélection favorisait un profil de plus en plus élitiste au regard de leurs trajectoires socioprofessionnelles. Cette sélection resserrée est liée à deux évolutions : d'une part, la normalisation et la professionnalisation qui favori-

sent le maintien d'élites notabliaires anciennes et l'émergence de nouvelles au détriment des candidats des milieux ouvrier et employé ; d'autre part, la domination de détenteurs de capital culturel, majoritairement fonctionnaires et enseignants.

Homogénéisation sociale et éternels retours des notables

Raréfaction des élus employés, quasi disparition des élus ouvriers : ces deux processus observés dans les études sur le personnel politique sont particulièrement visibles dans le cas des élus régionaux. En ce sens, ces derniers ne sont pas davantage proches socialement des représentés que les élus nationaux. Même dans les groupes du PCF, où siègent la majorité des derniers élus ouvriers français, les élus de ce type sont devenus exceptionnels. Si les employés comptent pour à peine un dixième des élus régionaux français, les ouvriers représentent en général 1 ou 2 % des élus, et cette présence a encore diminué. Cette sous-représentation est forte : selon l'Insee, ces deux groupes comptaient en France en 2008 pour environ respectivement 26 % et 21 % de la population. C'est le même type de marginalisation, encore plus accentuée, que l'on peut observer dans les assemblées allemandes (y compris en ex-RDA) et espagnoles. Même dans les groupes communistes, les élus ouvriers ont généralement disparu durant la décennie 1990. La décennie 2000 a confirmé cette homogénéisation sociale, qui vit la normalisation des dernières assemblées, comme celle des Asturies, où une tradition avait maintenu un canal résiduel de sélection d'élus issus de l'univers syndical.

La proportion de notables dans le personnel politique régional, quant à elle, n'a jamais été très faible, malgré la diversité des partis représentés, la féminisation et le rajeunissement qui ont pu accréditer l'idée d'une « modernité » du recrutement. La professionnalisation des élus et la routinisation de leur sélection ont mis en évidence la résistance du vivier des professions libérales (qui ne rassemblent guère qu'un centième des actifs), contribuant, avec l'émergence de « nouveaux notables » issus du monde économique, à un « nouveau sacre des notables »⁶. Si les exploitants agricoles constituent désormais un milieu d'origine très marginal pour les élus, il n'en est pas de même des autres notables traditionnels. Si leur place est moindre que jadis, la part des professions juridiques, en particulier des avocats, est demeurée assez stable, notamment du fait de la féminisation.

6. Albert Mabileau, « La nationalisation des candidatures par la médiation des notables », in Pascal Perrineau (dir.), *Régions : Le baptême des urnes*, Paris-Lyon, Pedone, 1987, p. 40.

Dans maintes assemblées allemandes et espagnoles, notamment dans les groupes conservateurs, ils demeurent très nombreux. Les représentants des professions juridiques comptaient pour parfois plus de 10 % du total (par exemple en 2003, à Hambourg, au Schleswig-Holstein, en Auvergne, en Cantabrie ou en Catalogne, voire davantage, jusqu'à un quart des députés, aux Canaries). Si, en France, les avocats sont surreprésentés, ils sont relativement peu nombreux (typiquement deux ou trois par assemblée), mais peuvent représenter environ un dixième des membres des assemblées au profil très notabiliaire, comme, entre 2004 et 2010, celles des deux régions dirigées par l'UMP, l'Alsace et la Corse. La situation est contrastée, en revanche, en ce qui concerne les professions médicales, qui restent un milieu de recrutement favorisé. Si nombre d'assemblées comportent peu de représentants de ces professions (en règle générale, autour de 5 %), plusieurs, dont celles d'Aragon, de Haute-Normandie et en Corse, y recrutèrent entre un dixième et un cinquième de leurs membres.

La perte de valeur relative des ressources notabiliaires est donc limitée et est contrebalancée par l'émergence de « nouveaux notables », principalement issus des milieux entrepreneuriaux (cadres dirigeants, petits patrons, ingénieurs, etc.). Leur présence est parfois à peine supérieure à leur proportion dans la population adulte (entre 10 et 20 % des élus) dans des contextes aussi divers que les assemblées andalouse, aquitaine, hessoise ou sarroise. Mais, sachant qu'ils représentent une partie faible de la population (par exemple, en France, les ingénieurs et cadres du privé actifs ou retraités ne sont que 8 % de la population adulte), ils sont en général nombreux, autour du quart des élus (par exemple, en 2003, 24 % en Catalogne et à Madrid, 25 % en Rhône-Alpes et à Hambourg, 28 % au Schleswig-Holstein, 29 % en Corse), voire davantage (environ un tiers), comme dans plusieurs régions françaises ou en ex-RDA. Peuvent être également considérés comme des « nouveaux notables » d'un genre particulier une catégorie de plus en plus nombreuse, celle des élus « nouveaux professionnels de la politique », ayant travaillé comme collaborateurs d'élu, dans des collectivités territoriales ou des organisations partisans et qui représentent environ un dixième des élus régionaux.

Domination du capital culturel et surreprésentation des fonctionnaires et des enseignants

Le capital d'éligibilité subit la « loi d'airain de la sélection politique »⁷ qui engendre l'élévation du niveau de diplôme

7. Cf. Daniel Gaxie et Laurent Godmer, « Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Heinrich Best et Maurizio Cotta (dir.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 106-135.

des élus. Cette épistémocratisation⁸ tend à normaliser les élus régionaux. Ils demeurent séparés des catégories moyennes et populaires par leurs trajectoires, surtout par leurs diplômes et le « droit à jouer »⁹ particulier que ceux-ci impliquent. Une constante observable est le très grand nombre d'élus ayant suivi des études supérieures (quatre cinquièmes en moyenne), qui dépasse parfois les neuf dixièmes, soit souvent encore plus qu'au niveau national, en partie du fait du rajeunissement, soit un taux bien supérieur à celui observé pour la population (un quart des adultes de l'Union européenne seraient diplômés de l'enseignement supérieur). Bien que diverse, la présence de sur-diplômés atteste cette surqualification, comme le montre la part d'élus régionaux allemands détenant un doctorat (par exemple, 17 % en moyenne dans les deux Länder méridionaux et 20 % dans ceux de l'Est). Cette place centrale du capital culturel explique en partie la forte présence de fonctionnaires et d'enseignants dans les assemblées régionales.

Généralement, la proportion d'élus fonctionnaires ou assimilés (hors enseignants) est relativement élevée, même si elle est stable depuis la décennie 1980 et inégalement répartie. En Allemagne et en Espagne, ils sont principalement issus de la fonction publique régionale ou locale, alors que les élus régionaux français viennent de la fonction publique d'État (le scrutin de 2004 vit cependant l'élection de quelques agents de la fonction publique territoriale). Dans plusieurs assemblées d'Allemagne et d'Espagne, la proportion de fonctionnaires est faible (entre 10 et 20 %), mais la norme se situe autour du quart des élus, comme en France où le taux est légèrement supérieur. La part des fonctionnaires dans les assemblées régionales est ainsi légèrement plus importante que leur part dans la population active. Dans quelques assemblées, néanmoins, ils sont nettement sur-représentés, et le seuil d'un tiers de fonctionnaires y est dépassé (Aragon, Centre, Corse, Sarre).

Les professionnels du secteur éducatif (qui représentent à peine 5 % des actifs en France, par exemple) forment en général près du quart du total des élus régionaux également et peuvent occuper des positions élevées. Ainsi, sur les vingt présidents de régions PS élus en 2004, huit étaient enseignants. La situation est néanmoins variable : si plusieurs assemblées comptaient, en 2003, moins d'enseignants et assimilés que la moyenne (16 % en Corse ou en Poitou-Charentes, 17 % à Hambourg et à Madrid, 20 % en Bavière et en Cantabrie), ces derniers représentaient 25 % des élus en

8. L'épistémocratie est « le gouvernement des plus intelligents émergeant tout naturellement des règles de l'institution scolaire » (Jacques Rancière, *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique, 1998, p. 53).

9. Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 11.

Bretagne, en Catalogne, en Castille-La Manche et en Hesse, 28 % au Schleswig-Holstein, 30 % en Basse-Saxe, 32,5 % au Bade-Wurtemberg, et près de 35 % en Andalousie, dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Saxe-Anhalt.

Conclusion : une démocratie régionale hybride

La morphologie du personnel politique régional allemand, espagnol et français est structurée par deux dynamiques : la domination du capital culturel et la présence d'un impératif représentatif valorisant la visibilité (féminisation, diversification générationnelle et ethno-culturelle). La « modernisation » du recrutement politique peut être vue comme une réponse à des demandes sociales attentives à « définir ce qui constitue une élite et qui y appartient »¹⁰, et aux diverses ouvertures des procédures démocratiques, davantage dialogiques car axées sur des « forums hybrides »¹¹ ou davantage « participatives »¹². Mais une démocratie *hyper-représentative* (centrée sur une représentativité « croissante » des représentants) appelle des luttes autour de la définition de cette dernière. Surtout, l'impératif représentatif tend à masquer le fait que les démocraties « reposent sur un mécanisme censitaire caché »¹³. L'élite politique régionale s'est en quelque sorte transformée, mais ses propriétés socio-culturelles en font toujours un personnel très éloigné des représentés. Cela peut également contribuer à entretenir des *conflits de légitimité* avec les élites centrales, comme on le vit durant la décennie 2000 en Allemagne (opposition du Bundsrat à des projets gouvernementaux de réforme fiscale), en Espagne (tensions liées au statut de la Catalogne) ou en France (débats autour d'une réforme prévoyant la création de conseillers territoriaux à la fois départementaux et régionaux). Ainsi, cet exemple des élus régionaux pourrait donner à voir ce qu'on pourrait appeler une *démocratie représentative hybride*, qui conjugue représentation-miroir et élitisme social. ■

10. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p.308.

11. Cf. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

12. Cf. Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

13. . Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2000, p. 54.