

UNIVERSITÉ RENNES II  
CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUE - CNRS

La notion de proximité fait partie de ces termes qui semblent en première approche cumuler les profits liés à la parfaite transparence (le mot n'a rien de « savant ») et à l'irréprochable rigueur scientifique (puisqu'il est même possible de quantifier la proximité en mesurant des distances). À la réflexion, il n'est pourtant pas certain que ce double profit résiste à l'analyse. On pourrait même se faire l'avocat du diable et montrer que comme beaucoup de concepts semi-savants se réclamant cumulativement du vocabulaire des sciences sociales et de l'entendement ordinaire des acteurs sociaux ordinaires, la notion de proximité ne doit sa fortune qu'à son ambiguïté. Suffisamment ordinaire pour ne pas avoir à être définie, elle fait partie aujourd'hui de ces mots à la mode au point de connaître corrélativement une inflation d'usage et un appauvrissement du sens. L'objectif de cette contribution est précisément de prendre pour objets les usages non-savants du concept de proximité, en particulier dans le champ politique. Pourquoi privilégier le champ politique ? Parce que cette contribution est celle d'un politiste, évidemment, mais aussi parce qu'aucun univers social n'a plus contribué aux usages inflationnistes du terme « proximité » que l'univers politique. Nous nous efforcerons d'abord de prendre la mesure de ces usages, après quoi nous proposerons quelques éléments de réflexion critique visant à montrer qu'il y a bien lieu de problématiser une notion qui contrairement aux apparences ne va pas de soi.

## 1 - PROXIMITÉ ET TERRAIN : UNE NOUVELLE FORME DE LÉGITIMATION POLITIQUE ?

Les élus en général, les élus locaux en particulier, utilisent beaucoup le terme de proximité : gestion de proximité, dispositifs de proximité, communication de proximité, le terme est mobilisé au-delà du raisonnable. L'expression « élu de proximité » se substituerait presque à celle, plus neutre et plus traditionnelle, d'élu local. Pourquoi un tel succès ? Pour la raison suivante me semble-t-il : la proximité est source de légitimité. Tout se passe comme si le couple proximité-distance fondait une représentation symbolique à peu près homologue aux couples binaires : petit-grand, humain-inhumain, accessible-inaccessible, chaud-froid, et finalement légitime-illégitime. Ce

qui est proche est connoté positivement, ce qui est lointain inquiète. Ces représentations symboliques relèvent sans doute pour partie de la longue durée qui est celle des mentalités. Mais elles ont été incontestablement réactivées à la faveur d'évolutions récentes, dont la décentralisation constitue la marque la plus visible institutionnellement. La crise de l'État-providence, la crise de la représentation, pour se contenter d'expressions certes approximatives, donnent sans doute suffisamment à voir ce qui s'est joué ces vingt dernières années : un glissement des légitimités politiques aux dépens du suffrage universel (et de la représentation politique au sens classique) et au profit du thème de la proximité. On n'a sans doute trop peu réfléchi à l'idée selon laquelle le suffrage universel permettait de parfaitement conjuguer légitimité et distance, au prix de quelques acrobaties institutionnelles dont l'histoire des débats sur les modes de scrutin porte la trace. À ces nuances près, la légitimité de l'État-providence, pendant plus d'un siècle, s'est fort bien accommodée de l'idée de distance géographique. Les notables jouant le rôle de médiateurs, le pouvoir pouvait s'exercer de loin, et la distance pouvait être considérée comme une garantie d'indépendance, de progrès, d'égalité. La République n'avait que faire de proximité, elle se voulait juste, égale, rationnelle, et savait se tenir symboliquement à distance de la société civile et des territoires administrés.

C'est cette légitimité par la distance (ou au moins compatible avec la distance) qui est entrée en crise dans les années quatre-vingt. Distance signifie aujourd'hui aveuglement, méconnaissance, vision superficielle des choses et des hommes. Elle ne garantit plus l'indépendance du décideur, elle signifie son incapacité à comprendre la société civile. Les responsables politiques centraux peuvent justifier leurs mandats locaux (et avec lui le cumul des mandats) en évoquant les risques de sclérose liés à l'exercice d'une responsabilité seulement « parisienne ». La réalité n'est plus parisienne, il faut aller à son contact. Les élus locaux ont très vite compris ce changement, ils ont investi la thématique de la proximité, perceptible par exemple au travers de la notion de terrain. Ils ont senti que la légitimité ne leur était plus conférée une fois pour toutes via l'élection, mais qu'il leur fallait aussi travailler au quotidien à se construire une légitimité de terrain. La communication des élus

est tout entière marquée par ces principes : le maire doit être là, visible, présent parmi nous, on doit pouvoir le rencontrer, lui serrer la main, lui parler. L'iconographie des bulletins municipaux a évolué en ce sens : à une symbolique politique traditionnelle faite de distance entre monsieur le maire et ses administrés (portrait officiel) s'est substituée une symbolique plus profane de la présence sur le terrain (bottes, casque de chantier...). Il n'est en outre qu'à observer les stratégies de présentation de soi des candidats à une élection municipale : les ressources localisées (lieu de naissance, lieu de travail, lieu d'habitation, notoriété locale, implication locale...) prennent le pas sur les ressources non localisées (étiquette politique, diplôme, compétence...). Ce fétichisme du terrain (dont on pourrait s'amuser à dire qu'il n'a d'équivalent... que dans le champ des sciences sociales et sans doute de la sociologie en particulier) s'impose avec une telle vigueur qu'il prend la forme d'une évidence qu'il n'y aurait plus lieu d'interroger : le pouvoir est forcément meilleur lorsqu'il est proche. Les remarques précédentes, en suggérant une mise en perspective historique, voulaient casser cette évidence. La proximité ne peut être pensée comme source de légitimité pour le pouvoir politique que dans un contexte singulier de crise des modes de légitimation autres. La proximité n'est source de légitimité politique que depuis peu, pour des raisons liées à la crise de l'Etat-Providence.

## 2 - DISTANCE GÉOGRAPHIQUE, DISTANCE SOCIALE, DISTANCE POLITIQUE

Une seconde façon de problématiser cette thématique faussement évidente de la proximité des élus locaux consiste à s'interroger sur ce que recouvre exactement cette notion. La question n'est jamais posée par les intéressés, l'idéologie de la proximité fonctionne à l'implicite. De quelle distance parle-t-on lorsque l'on dit que les élus locaux sont proches de leurs électeurs ? De la forme la plus évidente, la plus simple, la moins discutabile de distance, la distance qui se compte en kilomètres, disons la distance géographique, au sens ordinaire et non savant de l'expression. Il n'est pas difficile de montrer que cette distance, si évidente et quantifiable soit-elle, est aussi sociologiquement la moins fondée, la moins réelle. On pourrait emprunter à Norbert Elias le concept d'interdépendance pour illustrer l'hypothèse selon laquelle les sociétés contemporaines sont de moins en moins territoriales, que les interdépendances entre acteurs sont de moins en moins affaire de proximité, et de plus en plus affaire de réseaux sans ancrage territorial. Le

ne développe pas ce point, banal, et je saute directement à la conclusion : la proximité des élus locaux est un mythe, destiné à faire croire deux choses, en réalité également discutables : d'abord que les élus sont accessibles aux demandes sociales, interpellables, à l'écoute ; ensuite qu'ils connaissent la réalité sociale et qu'ils peuvent gouverner en toute connaissance de cause. La proximité est donc censée fonctionner dans les deux sens, ascendant et descendant.

Proximité ascendante : les distances symboliques, sociales, statutaires, distance de classe si on veut, comptent infiniment plus que la distance physique comptée en kilomètres. S'agissant des détenteurs du pouvoir local, on peut même défendre la thèse selon laquelle leur pseudo-proximité n'est que de façade : les travaux sur la démocratie locale, sur les pratiques de concertation locale, sur les référendums locaux, sur la communication locale, sur les comités de quartier, sur l'évaluation des politiques publiques etc. montrent de façon convergente la faiblesse des contre-pouvoirs. Ni les élus minoritaires, ni les instances locales des partis politiques, ni les associations, ni la presse quotidienne régionale (il faudrait quand même nuancer) ne sont à même de remettre en cause ce que Yves Meny avait appelé « le présidentialisme municipal ». L'accès à l'information sur les politiques locales est souvent verrouillé. Rares sont les citoyens en mesure de tenir un discours à peu près construit sur l'action municipale dans leur commune qui s'émancipe minimalement des points de vue des élus eux-mêmes diffusés dans la presse (municipale ou non). De telle sorte que l'idée de proximité pose vraiment problème. À bien des égards, on pourrait même, sans provocation inutile, défendre la thèse selon laquelle le pouvoir central (celui du Gouvernement) est plus proche que le pouvoir de monsieur le maire. Le premier agit au sein d'un espace public relativement construit et ouvert, en tout cas pluraliste, pas le second.

Les élus locaux ne sont donc pas « proches » de leurs électeurs. La réciproque vaut également, en terme de proximité descendante : le fameux terrain dont se prévalent les élus est partiellement introuvable. Les outils de connaissance sur la population dont peuvent se prévaloir les maires sont beaucoup moins développés que ceux dont dispose un ministre. Le fait d'être physiquement présent, d'occuper le terrain, confère une fausse impression de transparence dont les élus, dupes ou non, jouent pour se mettre en scène. Sans doute faut-il nuancer : les statistiques et rapports dont se nourrissent les ministères ne confèrent eux-mêmes qu'un semblant de connaissance de la réalité, et il n'y a pas lieu ici de substituer

une illusion à une autre. Ce qui doit être remis en cause, malgré tout, c'est l'illusion de transparence qui sanctionne aujourd'hui le simple fait de voir, d'être là, d'être à côté. Courrier, rencontres, discussions plus ou moins spontanées, sont des outils précieux d'interconnaissance, mais leurs limites sont connues : clientélisme, cens caché par lequel les minorités agissantes masquent les dominés sociaux, clôture des réseaux, foi naïve en une opinion publique locale construite par sondage, etc.

On voit finalement la fonction stratégique de concepts comme ceux de proximité et de terrain : masquer l'atonie de la démocratie locale, et parfaire la légitimité des élus locaux. Il n'est pas interdit, dans ces conditions de refuser d'y voir quoi que ce soit d'autre qu'un argument d'auto-légitimation.

#### Quelques références bibliographiques

- CRAPS-CURAPP, 1999, *La démocratie locale*, PUF
- FONTAINE J. ET LE BART C. (dir), 1994, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan.
- LE BART C., 1998, *Le discours politique*, PUF, coll. Que-sais-je ?,
- MABILEAU A., (dir), *A la recherche du local*, L'Harmattan, 1993
- OHNET J.-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Livre de poche, coll. Références,
- PAOLETTI M., 1997, *La démocratie locale et le référendum*, L'Harmattan,