



HAL
open science

Le canton peut-il rester ou redevenir un territoire politique ?

Emmanuel Cherrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Cherrier. Le canton peut-il rester ou redevenir un territoire politique ?. Presses Universitaires de Rennes. Le canton, un territoire du quotidien ?, Presses Universitaires de Rennes, pp.309-324, 2009, 978-2-7535-0830-9. hal-04443044

HAL Id: hal-04443044

<https://hal.science/hal-04443044v1>

Submitted on 7 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le canton peut-il rester ou redevenir un espace politique ?

Emmanuel CHERRIER

Maître de conférences en science politique
Laboratoire : Institut du Droit et de la Prospective
Institut de Préparation à l'Administration Générale
Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis

Si le canton est une subdivision du département en tant que circonscription électorale pour l'élection du conseiller général au suffrage universel direct majoritaire à deux tours ; en même temps que siège d'institutions publiques, le territoire est un « construit social, c'est-à-dire comme le résultat d'une tentative faite par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de régir des personnes, des phénomènes ou des relations en délimitant et en contrôlant une aire géographique »¹. Le territoire est aussi le support d'une interaction de relations en vue de l'exercice du pouvoir, puisque la territorialisation du pouvoir politique est l'un des ferments de l'établissement d'un système politique moderne, ainsi que l'affirme Michel HASTINGS, selon qui « le territoire s'impose comme le principal élément de naturalisation du pouvoir politique en garantissant la perpétuation d'un ordre cohérent et harmonieux »². Peut-on alors estimer que le canton constitue un territoire politique ? Rien n'est moins sûr. Pour ne prendre qu'un exemple, le *Dictionnaire du vote* de Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIE³, ne comporte pas l'entrée « canton », mais uniquement « élections cantonales ». Le canton ne serait donc qu'une circonscription électorale, alors que sa création remonte à la loi du 22 décembre 1789 : on pouvait donc s'attendre à ce que sa qualité de territoire politique soit établie par l'ancienneté. Ce paradoxe pose donc la question de sa consistance politique. La réponse semble à première vue devoir être négative (I) mais une analyse approfondie révèle que le canton constitue bien un territoire politique... original (II).

I. Un territoire politique incertain

Pour les citoyens, le moment des élections cantonales est probablement celui où le canton a le plus de réalité, mais sans qu'ils puissent nécessairement en cerner les contours géographiques (communes qu'il regroupe) ni citer les pouvoirs de l' élu cantonal. En dehors du temps électoral, le canton n'aura d'existence - brièvement - que pour ceux qui sollicitent le conseiller général, ou connaissent son action. En effet, l' élu, en se faisant le représentant de « son » canton, tente de donner de la consistance à celui-ci. Par son action d'intermédiaire, il cherche à faire exister l'espace dans lequel il a été élu, afin de susciter chez les gouvernés un mécanisme d'identification susceptible d'entraîner la mobilisation, sous forme d'intérêt et/ou d'engagement (selon divers degrés allant du vote au militantisme)⁴. La tâche semble difficile et les obstacles nombreux (A), mais ceux-ci constituent en fait l'antidote à l'évanescence du canton, de par leur influence sur le rôle de l' élu et son appréhension de l'espace cantonal (B).

¹ Robert David SACK, *Human Territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, cité par Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM et Philippe BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 271.

² « Parachutages politiques et constructions symboliques de la démocratie représentative », in Bernard DOLEZ et Michel HASTINGS (dir.), *Le parachutage politique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 31.

³ (dir.), Paris, PUF, 2001.

⁴ François CHAZEL écrit que la mobilisation « consiste essentiellement en une création de nouveaux engagements et de nouvelles identifications - ou quelquefois en une réactivation de loyautés et identifications "oubliées" - ainsi qu'en un rassemblement, sur cette base, d'acteurs - ou de groupes d'acteurs - dans le cadre d'un mouvement social chargé, au besoin par la confrontation directe et éventuellement violente avec les autorités en place, de promouvoir et parfois de "restaurer" des fins collectives », « La mobilisation politique, problèmes et dimensions », *Revue Française de Science Politique*, juin 1975, vol. XXV, n° 3, p. 516.

A. Un manque de consistance ?

Selon Michel HASTINGS, « toute politique est locale parce qu'elle est d'abord identitaire, et l'homme politique en sa qualité de représentant est avant tout un agent médiateur de ces demandes d'identité »¹. Or, le manque d'identification des citoyens au canton semble patent, malgré l'attachement des Français à leur terroir, ce qui devrait faciliter leur appréhension de ce territoire. Annick PERCHERON note qu'en 1965, 90% des Français vivaient dans leur région de naissance et en 1990, cette proportion était encore de 70%. En 1986, 61% des Français habitaient dans leur département d'origine ; 88% des habitants du Nord-Pas-De-Calais et 82% des Bretons sont nés dans cette région². La prégnance de ce fort localisme amenait l'auteur à évoquer un « patriotisme de clocher », lié à la « persistance d'un attachement profond à l'image traditionnelle de la France rurale ». Or, ce localisme ne profite pas au canton, puisque l'attachement local le plus intense va à la commune. Les raisons de cette ignorance du canton sont à chercher dans le processus de fondation de l'identité, de deux ordres. Selon Annick PERCHERON, l'identification « se fait d'abord avec quelque chose de proche affectivement, physiquement. Quoi de plus proche, dans une France où, aujourd'hui encore, la mobilité demeure l'exception et l'enracinement dans le terroir familial d'origine la règle, que la commune ? L'autre processus de construction des identités s'appuie sur des facteurs d'ordre symbolique et, de ce point de vue, la France possède par définition la majorité des atouts. N'est-elle pas l'entité qui concentre le plus grand nombre des symboles de l'identité nationale ? ». L'identité est donc municipale et nationale, comme l'illustre la participation aux élections présidentielles et municipales. Et Mme PERCHERON d'apporter enfin un argument essentiel : « l'enracinement dans le local passe [...] aussi par une forte confiance en une fonction »³, surtout si celle-ci est mise en valeur par une habile communication⁴, mais aussi parce que ce leader dispose d'un pouvoir identifiable.

Tel n'est pas le cas du conseiller général. Depuis l'échec des municipalités de canton à la fin du XVIII^e siècle, le canton n'est plus un territoire directement administré par son élu. Cette distorsion entre l'espace d'élection (canton) et celui de gestion (département) semble la principale cause de l'effacement cantonal. Le conseiller général n'a aucun pouvoir propre, ni à l'égard du canton ni à celui d'un département dont la représentation est collective. Qui plus est, la tradition française a longtemps refusé toute qualité de représentant aux élus locaux. Depuis la Révolution, les élections locales n'étaient pas politiques puisqu'elles n'engageaient pas la souveraineté, par essence insécable, indivisible et concentrée dans la nation s'exprimant donc par les élections législatives. Aujourd'hui encore, il n'existe pas à l'échelon local de « gouvernement », contrairement au *local government* des pays anglo-saxons. Pour cette raison, et aussi par crainte de combats électoraux source de divisions et d'affaiblissement⁵, le caractère de représentant fut longtemps dénié aux conseillers généraux⁶. Officiellement, le canton restait « juste » un territoire électif, limitation qui pesa durablement sur l'appréhension de ce territoire et de « son » élu par les citoyens. A preuve : la géographie électorale a souvent négligé le niveau local, supposé non-politique et marqué par la personnalisation des scrutins⁷.

¹ « Parachutages politiques et constructions symboliques de la démocratie représentative », art. cité, pp. 31-32.

² Néanmoins, près de la moitié de la population a changé au moins une fois de commune en 20 ans, et la région la moins « fidèle » est l'Ile-de-France (à 50%-50%), *Economie et Statistique*, n° 212, Paris, INSEE, 1988.

³ Annick PERCHERON, « Le local dans les têtes », in Albert MABILEAU (dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 190-192.

⁴ Yves MENY, « La République des fiefs », in *Pouvoirs*, n° 60, Paris, PUF, 1992, p. 20.

⁵ Patrice GUENIFFEY évoque une « passion de l'unité et la haine du désaccord », *Le nombre et la raison*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1993, pp. 24-25.

⁶ Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision 82/146 du 18 novembre 1982, a mentionné « tous les suffrages politiques, notamment pour l'élection des conseils municipaux », abolissant ainsi *de facto* la distinction classiquement faite entre scrutins politiques (nationaux) et administratifs (locaux).

⁷ Béatrice GIBLIN-DELVALLET, « La géographie et l'analyse du "local" : le retour vers le politique », in Albert MABILEAU (dir.), *A la recherche du "local"*, op. cit., p. 81.

D'après un recensement dans le fichier du CEVIPOF relatif aux enquêtes par sondages menées entre 1962 et le printemps 1991 au niveau local, ce sont surtout les communes qui ont fait l'objet d'études, suivies des régions. Excepté sous l'angle des élections cantonales, le département (et *a fortiori* le canton) est absent¹. La décentralisation opérée à partir des lois du 2 mars 1982 n'a pas corrigé cet état de fait puisque le canton s'est vu supplanté par le département, de par un « fait majoritaire centralisé » équivalent à celui connu au niveau national depuis 1958. La décentralisation a abouti à une centralisation locale, soit le renforcement des pouvoirs du centre, que ce soit au profit du maire (plutôt qu'à celui de son conseil), du conseil général (donc son président, et non la base cantonale) ou du président de la région. Dans ce « sacre des notables » évoqué par Jacques RONDIN², le conseil général dominé par une majorité politique dirigée par le président, est compétent pour décider, et non le conseiller général entendu individuellement et tenu à une solidarité et une discipline partisane, au sein de la majorité ou de l'opposition. Dès lors, ce ne sera que par son influence (entrant dans le registre des ressources) que le conseiller général pourra agir et obtenir les décisions, subventions, etc. concernant « son » territoire d'élection. Le bilan est donc peu encourageant pour l' élu cantonal, qui ne voit son rôle vraiment connu que par un public restreint aux professionnels de la politique locale³ : élus du canton (dont il est régulièrement l'interlocuteur), observateurs (tels que les médias) ou fonctionnaires locaux professionnellement confrontés à l'intervention du conseil général.

Dès lors, et en considérant à rebours le principe d'identification, cet élu dépourvu de pouvoirs ne peut guère peser sur l'identification à un canton avec lequel il a peut-être d'ailleurs peu de liens, puisqu'il suffit d'habiter le département ou d'y payer des impôts⁴. Dans ce contexte difficile, le canton verrait-il alors son identité s'affirmer franchement à l'occasion des élections ? Non seulement celles-ci n'ont pas pour objet de désigner le représentant *du canton* mais elles sont aussi (rapport de cause à effet ?) plutôt boudées par les électeurs. Depuis 1988, l'abstention cantonale évolue entre 30 et 50% au premier tour⁵. Etienne CRIQUI met en cause le principe du renouvellement triennal, hérité de la monarchie de juillet (loi de 1833 établissant l'élection au suffrage censitaire), qui garantit une certaine stabilité mais ne permet pas de « poser de véritables enjeux politiques à l'échelle du département » - seule une moitié des électeurs est concernée - tout en contribuant à la multiplicité des scrutins, autre facteur d'abstention⁶. La participation fluctue également selon le contexte du moment, soit le degré de politisation de l'élection et sa place dans le cycle électoral. Lorsque les élections cantonales sont adossées à d'autres consultations (municipales en 2001, régionales en 1992, 1998 et 2004), il en résulte pour les premières une moindre médiatisation, qui nuit alors à la visibilité politique du canton.

En outre, suite à la nationalisation de la vie politique, les élections cantonales sont touchées par un phénomène de « mid-term elections »⁷. La politisation du scrutin cantonal est fonction du système local de partis (son identité avec le niveau national), de la perception de l'enjeu local et d'une faible personnalisation du pouvoir local⁸. Les élections cantonales s'assimilent alors aux élections législatives, de par la proximité des modes de scrutin et une offre politique semblable. La nationalisation des enjeux du scrutin achève alors d'ériger les élections locales en élections de réajustement, qui confirment ou infirment le résultat des élections nationales antérieures (cantonales

¹ Annick PERCHERON, « Le local dans les têtes », in Albert MABILEAU (dir.), art. cité, p. 186.

² *Le Sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1984.

³ Ainsi définie par Sylvain MARESCA : « ensemble des relations de concurrence visant à conquérir le pouvoir spécifiquement politique (objectivé dans des mandats municipaux), dans les limites de l'espace local commun (la commune) », « Le territoire politique », *Revue Française de Science Politique*, juin 1984, n° 3, p. 450.

⁴ Article 6 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ; article L 194 du Code électoral.

⁵ Au premier tour, la participation atteignait, en 1985 : 66,7% ; 1988 : 49,1% ; 1992 : 70,2% ; 1994 : 60,4% ; 1998 : 60,5% ; 2001 : 65,6% ; 2004 : 64,1%.

⁶ « Elections cantonales », in Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIE, *op. cit.*, p. 356.

⁷ Voir Jean-Luc PARODI, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, avril 1983.

⁸ Etienne CRIQUI, art. cité, p. 358.

1976, 1982, 1992, 2001, 2004). Cette tendance ne semble d'ailleurs pas destinée à s'inverser, puisque l'élection présidentielle quinquennale couplée avec les élections législatives peut limiter (voire supprimer) le caractère d'alternance de ces dernières, et donc renforcer encore la « mid-termisation » des élections locales. Le canton s'efface donc encore, pour devenir la « caisse de résonance » locale des enjeux et débats nationaux, plus que l'espace d'évocation des questions locales¹.

Ajoutons enfin que la carte des cantons résulte parfois plus du *gerrymandering* que de l'arithmétique et la géographie, et l'on comprendra que cela achève de désorienter le citoyen. Ainsi, le canton de Valenciennes-sud, partie intégrante de la 19^e circonscription du Nord, inclut-il quatre bureaux de vote de la ville de Valenciennes, pourtant situés dans la 21^e circonscription voisine lors des élections législatives... *Last but not least*, le découpage des établissements publics de coopération intercommunale érigés en terre promise de la future organisation territoriale, ne reprend pas systématiquement la carte cantonale, créant alors une nouvelle superposition d'espaces publics. C'est donc la nécessité même du maintien du canton qui se pose, et d'autant plus que, malgré la décentralisation, le département demeure peu visible administrativement ou institutionnellement, ce qui influe par voie de conséquence sur son support électoral, le canton. Les citoyens connaissent peu ses pouvoirs ou son rôle, et leur information en la matière est lacunaire. Malgré les lois du 6 février 1992 et du 27 février 2002, la complexité des documents départementaux consultables et l'enchevêtrement des subdivisions françaises (Etat, région, département, commune, intercommunalité, voire intervention de l'Union européenne) ne favorisent pas le « repérage » du département et ses cantons. En ville, l'existence éventuelle des conseils de quartiers ou d'arrondissement peut contribuer également à ce flou du canton.

L'interrogation est donc récurrente : la France des départements et des cantons n'est-elle pas une image du passé ? L'évolution des stratégies politiques semble alourdir la charge. Le *cursus honorum* classique commençait par la province, depuis la commune et/ou le canton avant une éventuelle carrière nationale (député ou sénateur, ministre). Depuis les IV^{ème} et surtout V^{ème} Républiques, ce parcours s'est inversé, dès lors que la médiatisation a permis de faire éclore des carrières directement nationales, entamées dans l'entourage des décideurs politiques, la haute fonction publique (ou les cabinets ministériels), les états-majors partisans. Si un enracinement local est ensuite recherché, il concerne plutôt le mandat de maire, doté depuis 1982 d'un réel pouvoir de gestion, alors que la commune permet l'identification des territoires d'élection et de décision. Le mandat de conseiller général semble donc avoir perdu de son lustre. Dernière mise en cause, le canton sert aussi de support indirect à l'élection sénatoriale (les conseillers généraux sont grands électeurs). Or, l'archaïsme du mode de désignation du Sénat (« assemblée des communes de France »), a été également dénoncé par une partie de la classe politique (le Parti socialiste notamment)...

Le canton semble définitivement dépourvu d'utilité, et l'on conçoit donc que, face à ces handicaps, le conseiller général et ses adversaires s'emploient à « produire » le canton, dans un effort de pédagogie visant à affirmer son existence et son utilité, en vue d'une légitimation croisée, qui ne peut que provoquer un phénomène de « feedback » envers l'élu et l'institution.

B. Un effet sur le rôle des élus et candidats

De même qu'il constate une « départementalisation » de la politique régionale, Michel RASERA évoque une « cantonalisation » de la politique départementale : l'élu cantonal privilégie son rapport avec sa circonscription électorale, bien qu'il représente le département dans son ensemble². Lors de la campagne électorale et dans la perspective de légitimation (*supra*) facteur de mobilisation, les candidats, non

¹ C'est ce que notait Jacques LAGROYE, qui doute que le niveau local ait été si peu politisé qu'on l'a souvent cru dans le passé. Pour le début du XX^{ème} siècle, il relève dans les thèmes de campagne de fréquentes allusions à des sujets politiques nationaux (durée du service militaire, place de l'Eglise...), « De l'"objet local" à l'horizon local des pratiques », in Albert MABILEAU (dir.), *A la recherche du "local"*, op. cit., p. 177.

² *La démocratie locale*, Paris, LGDJ, « Systèmes, collectivités locales », 2002, p. 19.

seulement évoquent leur programme pour le canton (nettement plus que pour le département), mais rappellent la composition et les contours de celui-ci¹. Ainsi, ils contribuent à faire exister le canton aux yeux du corps électoral. L'élu sortant à nouveau candidat évoquera en outre ce qu'il a obtenu du conseil général pour le canton. Certes, ce bilan sera contesté par ses adversaires, mais ces efforts opposés vont en fait dans le même sens : affirmer le canton comme espace d'action (de la politique départementale) dont l'élu est l'intermédiaire obligé. Ce faisant, le rôle du conseiller général se transforme : de décideur collectif (de par sa participation au conseil général), il devient représentant de la périphérie auprès du centre (siège du conseil général). Ce rôle d'intercesseur, qui parle au nom des citoyens, le place symboliquement autant du côté des électeurs que de celui des élus. Cette distinction entre « eux » et « nous », mise en lumière par Carl SCHMITT², est propre à créer l'identité, l'identification. La loi du 22 juillet 1983, en transférant au département les compétences de l'Etat en matière d'action sociale, a d'ailleurs pu renforcer ce rôle, en accroissant le champ de sa médiation. On constate donc que, malgré son absence de pouvoir direct - du fait de cette absence - le conseiller général longtemps privé du titre de représentant (*supra*) se l'est arrogé dans les faits, par la pratique de son mandat. Elu dans un territoire, le leader politique, en retour, fait exister celui-ci de par son action ou tout au moins de par la façon dont il en informe les citoyens... ou quand l'influence supplée au manque de pouvoir officiel...

Imperceptible mais réelle, une telle évolution ne pouvait manquer de rejaillir sur le territoire même, amenant une nette relativisation de l'effacement cantonal communément admis.

II. Un territoire réel

Certes indéniable, la « mid-termisation » des élections locales doit être nuancée, pour deux raisons. D'une part, ce phénomène, en faisant des élections cantonales le « galop d'essai » des élections législatives futures ou le vote d'ajustement des élections précédentes, ravive l'intérêt pour ce scrutin local, facteur de mobilisation à condition que l'opinion souhaite sanctionner la majorité parlementaire en place. Or, d'autre part, l'opinion publique n'en manifeste pas le désir en permanence. En 1994, près des deux tiers des électeurs ont voté en ne prenant en considération que les problèmes de leur canton³ et n'ont pas sanctionné le gouvernement BALLADUR (pas plus qu'en 1998 envers le gouvernement JOSPIN). Ces élections à l'enjeu « simplement » local témoignent de l'appréhension de l'espace cantonal par l'électeur, autant qu'elles la renforcent. Le canton existe donc, mais à condition de distinguer canton urbain et canton rural. Les inégalités de dimension entre les cantons sont anciennes, l'écart entre cantons ruraux et urbains pouvant varier de 1 à 20, au profit d'une sur-représentation des zones rurales. Ainsi, le rapport entre le canton le plus peuplé et le moins peuplé peut atteindre de 1 à 250... ce qui amènerait l'assemblée départementale à privilégier le développement rural plutôt que les questions urbaines⁴, au détriment des villes où le canton a peu de visibilité. Etienne CRIQUI ajoute même que « le canton est une réalité et un territoire totalement artificiels dans les agglomérations, phénomène accru d'ailleurs par les redécoupages successifs »⁵. Le canton rural est donc un réel territoire politique (A), et surtout pour le personnel politique entendu au sens large (B).

A. Le canton rural

L'existence du canton rural s'explique autant par des raisons historiques - indispensables à l'identification au territoire - que politiques dépendant de l'institution départementale. La situation n'est en effet pas si noire que la pessimiste étude d'Annick PERCHERON le laissait croire. Comme le rappelle Frédéric BON, à leur création, les cantons ont été calqués sur une circonscription

¹ Ainsi, la plupart des documents de campagne comportent une carte du canton, comprenant les communes qu'il inclut.

² *Du politique. "Légalité et légitimité" et autres essais*, textes choisis et présentés par Alain de BENOIST, Puiseux, Pardès éditions, coll. « Révolution conservatrice », 1990, 257 p.

³ François RANGEON, « Parachutage, territoire et décentralisation », in Bernard DOLEZ et Michel HASTINGS, *op. cit.*, p. 105.

⁴ Michel RASERA, *La démocratie locale*, *op. cit.*, p. 18.

⁵ Art. cité, p. 357.

ecclésiastique, les doyennés¹. Héritiers d'anciennes subdivisions, en ont-ils laissé quelque trace dans la mémoire collective ? Pour le sociologue Marc ABELES, le doute n'est pas permis. Il évoque le canton de Quarré-les-Tombes (Yonne), qui lors de la Révolution fut calqué sur des limites anciennes (châtellenie de Chastellux et bourg-centre de Quarré) dont le souvenir subsiste au XX^e siècle². De même, la mémoire de la limitation des cantons effectuée en l'an VIII, et qui a rayé « de nombreuses paroisses de la carte administrative » n'est pas effacée en 1989. Lors des élections cantonales, les habitants de Mailly-le-Château n'apprécient pas la candidature d'un élu de Coulanges-sur-Yonne, commune qui, le 8 pluviôse an VIII, leur a non seulement ravi le titre de chef-lieu de canton, mais les a également intégrés à son canton : leur vote s'en ressent encore³. Le canton rural est donc l'héritier autant que le vecteur d'une identité, ici révélée par la rancœur envers le chef-lieu du « nouveau » canton. Le canton dispose donc bien ici d'une réalité. Qu'elle se révèle parfois difficilement perceptible, ne signifie pas qu'elle n'existe pas. Marc ABELES en donne d'ailleurs un exemple *a contrario*, celui d'un jeune candidat RPR emportant en 1982, contre toute attente, ce canton de Coulanges, pourtant traditionnellement marqué à gauche. Or, ce canton, dépourvu de réelle commune principale, manque d'identité, ajoute l'auteur : lors de sa campagne, le futur élu, doté d'un projet innovant, proposait en fait de redonner une identité au canton, ce qui contribua à sa victoire⁴. L'action de l'élu contribue à la visibilité du territoire sur lequel elle s'exerce. Celui-ci n'est donc pas qu'un support électoral. Le canton rural est le cadre de plusieurs politiques publiques (notamment des programmes de développement) et reste l'échelon de référence des administrations de proximité (perception, brigade de gendarmerie, collège ou lycée, voire subdivision de l'équipement, et autrefois juge de paix). La présence et l'action des pouvoirs publics dans le ressort du canton ont contribué à en délimiter les frontières en le différenciant des cantons voisins, ce qui contribue à son appréhension par les habitants, laquelle entraîne une participation électorale accrue, dans les zones où, avance Etienne CRIQUI, « le conseiller général est un élu connu et reconnu et où le canton est une réalité bien vivante »⁵.

Catalyseur de l'identité, le leader politique incarne et/ou réactive la mémoire ancienne du canton, propice à le désigner comme « éligible », en adéquation avec le territoire et sa population. *In fine*, s'il ne fallait retenir qu'une catégorie de citoyens pour lesquels le canton présente une réalité, c'est donc bien du personnel politique qu'il s'agirait.

B. Un territoire pour le personnel politique

Urbain ou rural, le canton est indéniablement un territoire politique pour un personnel politique entendu au sens large, c'est-à-dire aussi bien les dirigeants des partis politiques, candidats et même adhérents, pour lesquels le canton est le cadre de l'élection et un enjeu de pouvoir, que ceux qui font profession de l'observation des premiers, chercheurs en science politique ou en sciences sociales, ou encore médias.

Il a été dit *supra* que le canton gagne en consistance lorsque l'enjeu est directement local⁶. De même, un enjeu local manifeste (personnalisation du pouvoir, autonomie du système politique local, et enjeu national second) produira un degré de localisme maximal et ce d'autant plus en cas de personnalisation de l'élection, indiquée par le degré de connaissance des candidats en lice. Résumons : le localisme sera surtout fort quand des notables locaux s'affronteront dans une configuration politique différente du

¹ *Les élections en France. Histoire et sociologie*, Paris, Seuil, 1978, p. 129.

² *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 39.

³ *Id.*, pp. 159-160.

⁴ *Op. cit.*, p. 133.

⁵ Art. cité, p. 357.

⁶ Jean-Luc PARODI, « La double consultation de mars 1992. A la recherche d'un modèle », in Philippe HABERT, Pascal PERRINEAU, Colette YSMAL (dir.), *Le vote éclaté*, Paris, PFNSP, 1992, pp. 281-282.

système de partis national et pour un enjeu local facilement repérable. Le localisme de l'élection est encore renforcé par d'autres facteurs. D'une part, si le *cursus honorum* a changé de visage, le passage par le canton n'a pas perdu tout intérêt, car les deux parcours de carrière coexistent plutôt que l'un ne succède à l'autre. Les stratégies politiques locales intègrent la conquête du canton comme un aboutissement (souvent après une carrière municipale), alors que les carrières nationales l'établissent comme l'étape préalable à une candidature parlementaire ou comme position de repli après une déconvenue (ainsi Patrick DEVEDJIAN est-il redevenu conseiller général des Hauts-de-Seine le 2 octobre 2005 après son départ du gouvernement). Albert MABILEAU note donc avec justesse que le canton « parce qu'il constitue la circonscription électorale du conseiller général, est un lieu stratégique pour l'acquisition et la conservation du pouvoir local. Dans le monde rural au moins, l'élu départemental est en position d'animation de son canton, dont le support lui permet d'accéder au circuit politique professionnel. Il est classique de voir, dans le cursus politique traditionnel, le maire du chef-lieu entrer au conseil général, ne serait-ce que parce que, dans le cadre du scrutin majoritaire, il détient dans sa commune un capital de voix qui lui donne au départ un avantage numérique sur ses concurrents »¹. A l'issue des élections municipales de 1989, la moitié des conseillers généraux détenaient une mairie². Dans l'Yonne, seul un conseiller général sur 40 n'a aucun mandat municipal, alors que 34 sont maires - d'une commune de leur canton - et 5 sont conseillers municipaux³. Le canton rural présente aussi pour un homme politique national l'intérêt de le rattacher au terroir, symbole identitaire des « racines profondes ». Outre l'affiche de la campagne de François MITTERRAND en 1981 (sur fond de clocher de village rural), plusieurs leaders politiques conservent un mandat local. En témoignent, entre autres, les cantons de Meymac (Corrèze, Bernadette CHIRAC) ou de Cintegabelle (Haute-Garonne, Lionel JOSPIN). Cela nuance encore la « mid-termisation » des élections cantonales car, si les candidats se livrent à une évocation des questions nationales, ils les traduisent en des termes locaux.

D'autre part, les prétendants cantonaux cherchent à tisser et entretenir des relations de pouvoir et surtout des réseaux⁴. Le canton est l'espace où s'agrègent des réseaux de relations, de clientèles politiques. Cette territorialisation des réseaux a été accrue par la décentralisation, qui a conféré plus de poids aux fonctions locales. Cela a contribué à maintenir le canton en tant que territoire politique, tant ces réseaux sont nécessaires à l'acquisition de la dimension électorale, ou à celle, plus difficilement définissable, de « notable »⁵. A ce sujet, nous retrouvons la distinction entre ruraux et urbains, opérée par Albert MABILEAU⁶. En milieu rural, la notabilité est liée au prestige social d'une profession (médecin, notaire...) et sera « définitivement acquise » par l'entrée au conseil général « qui permet d'accéder au leadership des maires du canton et d'avoir accès direct aux négociations avec le préfet [...] ou aujourd'hui avec le président du conseil général et son cabinet »⁷. Ce modèle subsiste notamment du fait du nombre de communes rurales en France. En revanche, le notable urbain est l'élu modernisateur de la société urbaine, entamant une concertation avec les représentants de l'Etat et les acteurs économiques. Les réseaux cantonaux ne seront pas constitués de la même façon, d'autant plus que, comme le souligne Marc ABELES, « l'homme politique local en milieu urbain est, qu'il le veuille ou non, l'homme d'un parti »⁸. Ce n'est pas forcément le cas en milieu rural, où il est d'abord une

¹ *Le système local en France*, op. cit., p. 58.

² Albert MABILEAU, « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, n° 60, op. cit., p. 68.

³ Marc ABELES, op. cit., p. 169.

⁴ Ainsi définis par Albert MABILEAU : « ensemble de structures et d'acteurs, dont les contraintes qu'ils produisent et les ressources qu'ils procurent sont considérés comme des manifestations de pouvoir par ceux qu'ils influencent », *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 2^{ème} édition, 1994, p. 111.

⁵ Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975.

⁶ *Le système local en France*, op. cit., pp. 90-91.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Op. cit.*, p. 116.

personnalité. En zone rurale, le conseiller général incarne l'universel, à côté d'un maire qui peut sembler enfermé dans les limites de sa commune, alors que dans les zones urbaines divisées en plusieurs cantons, c'est le maire qui incarne l'unité de l'ensemble, les conseillers généraux représentant le fractionnement de l'espace urbain. De ce fait, le conseiller général urbain ressort plus de la politisation partisane que de la représentation consensuelle.

Les réseaux de sociabilité jouent encore dans certains cantons le rôle particulier de permettre la transmission héréditaire du mandat. En cas de décès ou démission imprévue, et en l'absence de suppléant, les délais impartis pour la nouvelle élection prennent souvent de court les partis politiques, suscitant alors parfois la tentation d'investir l'héritier familial. En 1991, rapporte Annie LAURENT, 12 conseillers généraux du Nord-Pas-De-Calais étaient des héritiers biologiques directs ou indirects, soit 8% des sièges des deux assemblées départementales¹. Dans l'Yonne, de 1839 aux années 1980, le canton de Vézelay aura été sans interruption représenté par un membre de la famille FLANDIN². En France et pour la période 1966-1990, Etienne CRIQUI ne relève pas moins de 244 tentatives de succession familiale dans le même canton, dont seules 50 échouent (soit 22%). Il s'agit essentiellement de successions entre époux ou de père à fils. L'explication de cette appropriation héréditaire - à laquelle se prête l'électeur - doit être citée *in extenso* : le canton a toujours constitué « un élément d'emprise politique locale des grandes familles. Probablement parce qu'il se transmet plus facilement et plus directement qu'un mandat parlementaire et qu'il correspond à un territoire identifiable souvent homogène dans les campagnes et sur une étendue qui peut recouper la clientèle professionnelle d'un médecin, d'un notaire, les terres et l'exploitation d'un châtelain »³. Une telle transmission illustre la réalité des réseaux et de l'accumulation d'un capital politique dans l'espace cantonal. Sylvain MARESCA souligne ainsi « l'importance des groupes familiaux qui condensent dans des noms connus localement les atouts collectifs accumulés par l'ensemble du groupe, les rendant ainsi mobilisables par les individus autorisés à s'en réclamer (les gens « valables ») »⁴.

Marc ABELES ajoute même que, contre la vieille conception française du pouvoir (polycentrisme), la division de l'espace départemental en cantons centrés sur leurs chefs-lieux et incarnés en un représentant-messager, « assure au département son caractère original »⁵. Le canton serait donc même vecteur d'identité, en conférant par sa simple existence autant que par les situations politiques locales qui y sont liées, une spécificité identitaire au département. Loin d'avoir « préféré » le département au canton dans le processus d'identification politique, c'est par ce dernier que les citoyens appréhendent au contraire l'échelon départemental.

Nous sommes bien loin d'un territoire inexistant, et les politistes ne défendront pas la thèse adverse. Fondateur de la sociologie électorale, André Siegfried résumait déjà en 1913 l'intérêt présenté par le canton, « assez grand pour ne pas entraîner à un détail excessif, et [...] en même temps assez restreint pour se prêter à un dessin géographique très souple des opinions politiques »⁶. Il mena donc sa vaste étude à l'échelle du canton ou du groupe de cantons. En effet, avec 36.660 éléments, le niveau communal est trop fin pour l'analyse, alors que le niveau départemental ne l'est pas suffisamment. Vu « d'en haut », le canton, avec plus de 4.000 éléments, permet une analyse pénétrante et le CEVIPOF dresse ses cartes électorales en le prenant pour cadre, ce qui révèle mieux les évolutions de l'électorat et des mouvements politiques. Vu « d'en bas », le canton est un témoin de l'implantation et de la structuration d'une force politique. Certaines, ne disposant pas d'établissement communal (notamment

¹ « La magie du nom », in Claude PATRIAT et Jean-Luc PARODI (dir.), *L'hérédité en politique*, Paris, Economica, 1992, pp. 174-175.

² Marc ABELES, *op. cit.*, p. 96.

³ « Le canton en héritage », in Claude PATRIAT et Jean-Luc PARODI (dir.), *L'hérédité en politique*, *op. cit.*, pp. 200-205 (p. 203 pour la citation).

⁴ « Le territoire politique », art. cité, p. 449.

⁵ *Op. cit.*, p. 357.

⁶ *Tableau politique de la France de l'Ouest*, 1913, Paris, Imprimerie nationale éd., coll. Acteurs de l'histoire, présentation de Pierre MILZA, 1995, p. 52.

en zone rurale), sont organisées en section cantonale ou disposent d'un responsable cantonal. Ainsi en est-il du Parti socialiste ou du défunt RPR. En outre, présenter dans chaque canton un candidat impose à une formation de disposer d'un vivier d'adhérents assez important, ainsi que d'une structure logistique permettant de les soutenir. Indépendamment des résultats électoraux, on peut donc au niveau cantonal mesurer la puissance d'un parti. Ceux d'extrême-gauche (singulièrement le Parti des Travailleurs), certains écologistes (notamment le Mouvement Ecologiste Indépendant) ou d'extrême-droite (Mouvement National Républicain surtout) ne peuvent être présents dans chaque canton¹.

Conclusion

Subdivision du département, le sort du canton est inextricablement dépendant du sien. Radicale, la commission MAUROY a proposé la suppression du canton et la modification du mode d'élection des conseillers généraux. Elle pourrait s'effectuer au scrutin de liste départemental, mais on rappellera que, avec une légère variante, Pierre JOXE, en 1991, avait tenté (sans succès) d'instaurer un scrutin de nature proportionnelle pour les zones urbaines, et un scrutin majoritaire pour les zones rurales. Surtout, ce réexamen du mode de scrutin calquerait *grosso modo* l'élection cantonale sur l'élection régionale, au risque de poser plus encore la question de l'utilité du département. Autre possibilité, l'élection départementale se déroulerait dans des circonscriptions élargies, pouvant être des regroupements de cantons. L'hypothèse d'un élargissement de la cellule électorale départementale amène l'évocation des communautés et des pays, puisque dans la loi " PASQUA " de 1995, le pays était destiné à remplacer l'assise de la sous-préfecture. Il n'est pas interdit de penser qu'il pourrait en aller de même pour le canton. Certains élus proposent de calquer l'espace cantonal sur les intercommunalités à fiscalité propre, tels le sénateur Jean-Louis MASSON (non-inscrit, Moselle) ou la députée Marie-Jo ZIMMERMANN (UMP, Moselle) qui envisageait également d'instaurer la parité en dotant tout candidat d'un suppléant de sexe opposé². Or, de telles mesures ne donneraient sans doute guère plus de visibilité au canton : que deviendrait-il, effacé par une intercommunalité à laquelle il est question de donner plus de réalité, peut-être par l'élection de son organe délibérant au suffrage universel ? De plus, en 2004, le ministre de l'Intérieur a écarté toute institution d'un suppléant cantonal³. De même, un couplage systématique des élections cantonales avec les scrutins municipaux et régionaux risquerait de faire perdre au canton de sa visibilité.

N'y a-t-il donc aucune perspective favorable à l'amélioration de la consistance du canton ? La réflexion quant à une restructuration du territoire fournit quelques pistes. Si le département disparaissait, le canton ne pourrait-il alors être promu comme la subdivision de proximité, cadre des politiques d'aménagement d'une région aux pouvoirs accrus ? Jean-Marc OFFNER évoque l'idée d'une structuration du territoire autour de 2000 à 3000 bassins de vie et de 300 à 400 bassins d'emploi. Or, ces nombres correspondent à celui des cantons (3179 en métropole) et des arrondissements (240), mais sans pour autant reprendre le découpage cantonal⁴. Ne pourrait-on envisager que les cantons soient re-découpés pour correspondre à l'avenir à ces « bassins de vie » ou en être les subdivisions, confortant ainsi la visibilité du canton tout en ravivant son utilité ? On opposera que cela accroîtrait le risque d'un nouveau déséquilibre entre cantons ruraux et urbains, mais la frontière entre ces deux territoires est-elle si rigide ? Le repeuplement de certains villages à proximité des agglomérations (« rurbanisation ») tend inévitablement à estomper la distinction entre cité et campagne, entre cantons rural et urbain. Le sort du canton est donc intimement lié à l'évolution démographique de la France, à ses modes de vie (migrations intérieures) autant qu'aux politiques d'aménagement du territoire qui les accompagnent.

¹ Ainsi, en 2004, l'extrême gauche fut-elle présente dans 1175 cantons sur 1946 cantons renouvelables (mais elle n'avait que 169 candidats en 1998...).

² L'instauration d'un suppléant a également été proposée par le député Jean-Luc WARSMANN, (UMP, Ardennes), par la proposition de loi n° 1403.

³ Réponse (publiée dans le *JO Assemblée nationale* du 18 mai 2004) à la question écrite n° 37091 du 06 avril 2004, de M. ROY (Patrick) du groupe socialiste.

⁴ « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue Française de Science Politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, p. 35.

Le canton pose donc perpétuellement la question du rôle des subdivisions au sein des collectivités locales mais son existence n'est finalement qu'une illustration supplémentaire de la difficulté (rencontrée depuis 1789) à concevoir une fraction au sein d'un ensemble national dont l'unité est jugée insécable, indivisible et indispensable. Plus qu'à la définition d'un territoire local, c'est donc sur la conception même de la nation que l'exemple du canton nous amène à réfléchir.

emmanuel.cherrier@univ-valenciennes.fr

Institut de Préparation à l'Administration Générale
Les Tertiales
Rue des Cent têtes
59300 Valenciennes