

# Ce que parler (ne) veut (pas) dire : formes et effets des restrictions du dicible dans la démocratie locale

Dans les petites communes rurales du Nord de la France, la recherche de l'entente est souvent présentée comme le signe d'une bonne gouvernance. Pourtant, derrière cette image d'harmonie se déploie un travail plus discret de régulation du désaccord. À partir d'une enquête ethnographique conduite entre 2017 et 2023 dans deux communes, *Linemas* et *Lestain*, cet article explore la manière dont le consensus se fabrique au quotidien en s'appuyant sur l'observation de réunions municipales, la réalisation d'entretiens avec des élus et l'étude de documents officiels. L'analyse montre que le calme et la modération, érigés en vertus politiques, participent à la légitimation du pouvoir tout en restreignant l'expression du désaccord. Ce gouvernement de la mesure et de la convenance contribue à préserver la cohésion sociale, au prix d'un rétrécissement des formes de la vie démocratique.

**Théodore Ambassa Akoa**  
Docteur en science politique, chercheur associé au Ceraps (UMR 8026)

Dans les arènes locales, en particulier dans les petites communes, le consensus s'impose comme une vertu politique en soi (Karnouh, 1973) : il devient le signe d'une gestion responsable, tandis que le désaccord apparaît comme une faute de ton ou un manque de savoir-être. Ainsi, un travail de neutralisation du dissensus s'opère, contribuant à redéfinir ce qu'il est légitime ou non de dire dans l'espace public. Ce phénomène s'inscrit dans un moment particulier de la démocratie, caractérisée par une nouvelle normativité délibérative. Au-delà d'être un idéal (Habermas, 1987), la délibération devient une pratique socialement située, soumise à des normes implicites de convenance (Lefebvre, 2013 ; Lavigne Delville *et al.*, 2015). Ce déplacement du modèle démocratique vers des pratiques particulières s'est accompagné d'un intérêt renouvelé pour les mécanismes concrets de cadrage de la délibération. En observant les dispositifs participatifs en « situation », Rémi Lefebvre (2013) a montré qu'ils reposent sur des routines et des normes interactionnelles qui orientent les échanges. La participation fonctionne alors comme un filtre qui sélectionne les formes de parole jugées légitimes. Dès lors, le consensus apparaît comme un travail social : il se fabrique à travers des ajustements, des attentes de retenue et des normes implicites de civilité.

C'est dans la tension entre consensus et dissensus que se situe la problématique de cet article. Les analyses de Loïc Blondiaux (2008) ont montré que les institutions participatives sont traversées par une contradiction constitutive : conçues pour produire de l'accord par la discussion, elles demeurent travaillées par la persistance du conflit, indissociable du pluralisme démocratique. Dans cette perspective, la question centrale qui guide cet article est de comprendre comment la norme du consensus, valorisée comme vertu civique dans les petites communes, agit comme un mécanisme de contrôle du dicible et de la pacification du débat démocratique. L'hypothèse défendue est que le consensus ne relève pas seulement d'une culture locale de la courtoisie : il constitue une technologie de gouvernement qui repose sur une économie morale de la retenue. La production d'une harmonie de façade contribue ainsi à une dépolitisation ordinaire des relations locales, où la critique devient coûteuse et le désaccord recodé en déviance morale, plutôt qu'en expression politique.

Pour démontrer cela, ce texte propose d'analyser la fabrique du consensus local dans deux communes du Nord de la France, à savoir *Linemas* et *Lestain*. La première partie mettra en lumière la manière dont la civilité politique s'impose comme un *ethos* local, structurant les comportements et les manières de dire. La seconde partie examinera les mécanismes concrets de neutralisation du dissensus, à travers les pratiques de langage, les dispositifs institutionnels et les écritures administratives. La dernière partie s'attachera à comprendre les effets politiques et sociaux de cette pacification en interrogeant notamment ce qu'elle fait à la vitalité démocratique et à la possibilité même du désaccord dans les espaces municipaux.

## Encadré méthodologique : une ethnographie du consensus local

Cet article s'appuie sur une enquête ethnographique menée entre 2017 et 2023 dans deux communes rurales du Nord de la France, Linemas et Lestain. Ces deux localités, marquées par des formes d'interconnaissance dense et une forte personnalisation de la vie politique autour des maires, offrent un terrain privilégié pour observer la manière dont se construit le consensus dans la gouvernance municipale. Jusqu'en 2025, ces deux collectivités étaient soumises au scrutin majoritaire applicable aux communes de moins de 1000 habitants et habitantes. Une liste sans étiquette s'est présentée aux élections municipales depuis 2001 dans chacune des communes, sans qu'aucune opposition institutionnelle ne se constitue. Ces conseils municipaux comptent chacun quinze membres. Le maire de Linemas est en fonction de 2001 à 2025, tandis que celui de Lestain exerce son mandat depuis 2007 et demeure en poste jusqu'en 2024. L'enquête repose sur l'observation de réunions publiques et sur des discussions informelles diverses. Six séances de conseil municipal et sept réunions de commissions ont ainsi été observées. Les discussions informelles se sont principalement déroulées avec les maires, les conseillères et conseillers municipaux ainsi que certains habitants et habitantes. Leur nombre est difficile à établir avec précision, tant elles se sont affranchies du cadre de l'entretien classique, se nouant aussi bien autour d'un café qu'en marge des réunions municipales. L'enquête s'appuie également sur 22 entretiens semi-directifs menés avec des maires, des adjoints et adjointes, des conseillères et conseillers municipaux et des citoyens et citoyennes, ainsi que sur l'analyse de 300 documents municipaux (comptes rendus de séances de conseils, bulletins d'information, archives locales).

## I- Les formes ordinaires de la pacification politique

### I.1 La civilité politique comme *ethos* local

Dans les communes étudiées, la vie politique repose sur un principe de retenue qui dépasse les simples règles de politesse. Dans cet univers d'interconnaissance dense où élus et élues, habitants et habitantes et associations se côtoient quotidiennement, la parole publique est d'abord un exercice d'équilibre. Dans cet environnement où « tout le monde se connaît », le désaccord n'est en effet jamais tout à fait neutre car il engage des affinités, des histoires partagées et des positions sociales. Contester trop ouvertement la parole d'autrui lors des séances publiques, c'est risquer de troubler la paix du collectif ou d'exposer des tensions latentes. Pour les élus et élues, il s'agit alors de s'exprimer sans rompre le lien social. Le désaccord quant à lui se trouve moralement requalifié : il devient une faute de ton plus qu'un acte politique. Dès lors, la civilité devient une condition de la légitimité politique. Quant au débat, il prend la forme d'une diplomatie ordinaire, où l'on cherche davantage à préserver la cohésion et à éviter de « faire des histoires »<sup>[1]</sup> qu'à remettre en question des positions.

Cette économie de la parole repose sur des régulations fines : modulation du ton, humour pour désamorcer une tension, euphémisation. Les discussions se clôturent souvent sur des formules rituelles telles que « on est tous d'accord »<sup>[2]</sup>, « l'essentiel, c'est d'avancer ensemble »<sup>[3]</sup> ou « je ne veux pas créer de tension »<sup>[4]</sup>. Ces actes de langage jouent un rôle performatif (Austin, 1962, p. 6). Dire qu'il n'y a pas de conflit, c'est déjà contribuer à le faire disparaître. De cette manière, la cohésion locale repose sur un travail collectif de mise à distance du conflit, où la civilité politique réaffirme une hiérarchie des manières de parler. Un entretien mené avec deux conseillères municipales de Linemas illustre bien cette économie morale. Revenant sur une séance de conseil jugée « houleuse » à laquelle je n'ai pas pu assister, elles insistent sur le souci de ne pas rompre les apparences d'harmonie :

« Il [le maire] a eu de la chance qu'il y avait un stagiaire [...], moi, je n'ai pas répliqué parce qu'il était là. Je ne voulais pas le mettre en défaut devant le stagiaire » <sup>[5]</sup>.

[1] Propos recueillis auprès de Sylvie, une conseillère municipale de Linemas en juillet 2018. Elle est à son premier mandat entre 2014 et 2020.

[2] Carnet d'observation de la séance de conseil municipal de juin 2018 à Linemas.

[3] Carnet d'observation, juin 2018.

[4] Carnet d'observation, juin 2018.

[5] Entretien réalisé avec deux conseillères municipales de Linemas, Martine et Sylvie, en juillet 2018. Lors de mon immersion de terrain, nous étions deux à avoir choisi cette commune comme terrain d'observation. Nous assistions tous les deux aux séances du conseil municipal. Le deuxième, un étudiant en cycle licence, avait un lien direct avec la commune, puisqu'il y résidait.

Ce propos et mes différentes observations invitent à penser que la retenue ne s'impose pas seulement pour éviter le conflit. Elle est un réflexe incorporé, un mode de présentation de soi conforme à l'ordre moral local [6]. Ceux qui maîtrisent le registre expressif du calme et de la mesure en tirent un bénéfice symbolique. Être capable de « rester posé », de « ne pas s'emporter », confère une autorité discrète. Dès lors, la civilité fonctionne comme une compétence politique incorporée qui distingue les figures respectées de celles perçues comme « polémiques » ou passionnées.

Cet idéal de bonne entente et de responsabilité traverse néanmoins les deux terrains selon des formes distinctes. À Lestain, il s'articule à la stabilité de l'équipe municipale qui entretient une harmonie faite de loyauté et de continuité. À Linemas, où la compétition interne est plus vive, la civilité sert de rempart. Elle maintient un collectif uni malgré des oppositions connues [7]. Dans les deux cas, contester publiquement revient quoi qu'il en soit à « sortir du cadre ». Ainsi comprise, la civilité politique constitue bien un *ethos* local. La modération est érigée en vertu civique qui oriente les comportements, structure les échanges et définit les frontières du dicible démocratique.

## 1.2 Une grammaire du consensus

La retenue observée dans la vie politique locale s'incarne dans une série de conventions discursives qui traduisent une véritable grammaire du consensus. Les comptes rendus des séances de conseils municipaux constituent un observatoire privilégié de cette grammaire, puisqu'on y procède à une mise en ordre symbolique. On y trouve ainsi peu souvent la trace des rares oppositions exprimées lors des séances. Les débats sont condensés en formules impersonnelles et unifiantes : « après échanges », « l'ensemble du conseil s'accorde sur... », « le maire remercie les participants pour la qualité du débat ». Les divergences sont reformulées comme de simples « points de vue ». Le choix de la troisième personne et du registre administratif renforce cet effet de neutralisation, en effaçant la conflictualité derrière une apparente rationalité collective.

Lors des séances publiques, la retenue s'exprime dans l'usage des atténuations et des formules d'excuse. Les désaccords sont précédés de précautions oratoires : « je comprends bien, mais... » [8], « ce n'est pas une critique, seulement une remarque » [9]. Ces formes de litote participent d'un travail de cadrage interactionnel, où chacun doit signifier sa loyauté au groupe avant de prendre position. Ce langage de la modération est aussi une manière de préserver la face d'autrui (Goffman, 1974, p. 39). L'ajustement des mots, des intonations ou des gestes traduit une vigilance continue dont la fonction n'est autre que d'éviter la rupture du lien.

Dans ces échanges, le désaccord circule sous des formes affadies. À Lestain, un conseiller municipal a ainsi résumé une opposition à un choix budgétaire par : « je ne partage pas tout à fait, mais on fera avec » [10]. À Linemas, une conseillère critiquant la gestion d'un projet d'urbanisme conclut : « Ce n'est pas grave, tant que c'est fait pour le bien du village » [11]. Recodé dans un langage moral et communautaire, le désaccord marque plutôt l'attachement au collectif qu'une mise en cause du pouvoir.

## II- Les dispositifs ordinaires de la pacification démocratique locale

### II.1 Les dispositifs de cadrage du débat municipal

Si la civilité politique s'impose comme *ethos* local, c'est qu'elle s'inscrit dans un ensemble de dispositifs concrets qui encadrent la parole et structurent la discussion. La pacification du débat municipal se fabrique à travers des routines organisationnelles, des formes d'écriture et des séquences d'interaction où la parole est distribuée, hiérarchisée, reformulée. Les séances observées à Lestain et à Linemas montrent en effet que les formes de débat sont réglées

[6] Comme le souligne Martine, une conseillère, « c'est aussi une question d'âge, à qui on s'adresse ». Ainsi, la parole politique reste hiérarchisée, ajustée aux statuts et aux relations sociales.

[7] Bien que, dans chacune des deux communes, l'ensemble des conseillers et conseillères appartienne à une seule liste « sans étiquette », les entretiens réalisés avec elles et eux montrent des différenciations politiques notables. À Linemas, le pluralisme est plus prononcé. Le conseil réunit des élus et élus issus de sensibilités allant de l'extrême droite à la gauche socialiste. À Lestain, la configuration politique est plus homogène : la municipalité conduite par le même maire depuis 2007 s'inscrit dans une culture locale de centre droit.

[8] Carnet d'observation, juin 2018.

[9] Carnet d'observation, juin 2018.

[10] Entretien avec Claude, un conseiller municipal de Lestain, juin 2018.

[11] Entretien avec Dominique, une conseillère municipale de Linemas, juillet 2018.

avec minutie. L'ordre du jour, rédigé à l'avance par le maire et son équipe, fixe le cadre des échanges : les points y apparaissent comme des sujets techniques plutôt que comme des choix politiques, à l'image d'une question d'ordre budgétaire, transformée en « mise à jour comptable ». Le rôle du maire apparaît ici central, non seulement comme animateur du débat, mais aussi comme gardien du ton. Ses interventions : « restons calmes », « il ne s'agit pas de polémiquer », traduisent une pédagogie de la modération. En reformulant les propos de manière apaisée, il désactive la charge potentiellement conflictuelle du langage.

La comparaison entre les deux communes éclaire toutefois des variations de style politique. À Lestain, où la même équipe dirige la municipalité depuis plusieurs années, les réunions suivent un rituel stable : distribution des rôles et ton posé. La continuité du pouvoir s'articule à une forme de régulation tranquille. À Linemas, où certaines conseillères m'ont révélé ne pas souvent être en accord avec le maire, les discussions potentiellement polémiques sont traitées en amont, lors de réunions qui font office de « répétition générale ». Cette organisation parallèle du débat, justifiée au nom de « l'efficacité », participe d'une politisation différée : les conflits sont déplacés vers des espaces informels, où ils ne menacent plus la cohésion apparente du groupe.

## II.2 Les postures de légitimité et la distribution de la parole

L'observation des échanges municipaux montre que le consensus ne tient pas seulement à des dispositifs formels : il se construit dans la manière dont les acteurs et actrices parlent, se présentent et s'ajustent les uns aux autres. La prise de parole est en effet un acte codé, soumis à des normes tacites de convenance et de hiérarchie. Si toute interaction politique est traversée par des rapports de pouvoir symboliques (Bourdieu, 1982), ceux-ci ne reposent pas prioritairement ici sur des inégalités de compétence linguistique. Ils procèdent davantage d'une maîtrise différenciée des normes de retenue et des *hexis* corporelles attendues dans l'espace politique local.

Durant les séances de conseils municipaux observées, la parole du maire bénéficie d'une autorité évidente, mais s'exerce avec prudence. À Lestain, le maire ouvre chaque séance d'un ton apaisé : « On va essayer d'aller vite, sans polémique »<sup>[12]</sup>. En faisant valoir la nécessité de l'efficacité, cette entrée en matière fixe un cadre d'interaction dépolitisant : parler, oui, mais calmement, la polémique étant assimilée à une perte de temps. Les interventions qui s'écartent de ce ton sont immédiatement recadrées par des rappels à l'ordre tels que : « on ne va pas s'énerver pour ça »<sup>[13]</sup>, réaffirmant la norme d'un débat « raisonnable ». Les conseillers et conseillères qui ne maîtrisent pas ces codes risquent la disqualification symbolique. À Linemas, une élue – nouvellement arrivée – formule son désaccord au sujet d'un projet d'aménagement de manière relativement directe, en rupture avec les codes implicites de retenue ; elle est immédiatement interrompue par un rappel à l'ordre du maire : « Ce n'est pas le lieu pour débattre de ça »<sup>[14]</sup>. L'incident n'a pas suscité de tension apparente, mais a rappelé la frontière entre celles et ceux qui maîtrisent les codes locaux de légitimité politique et celles et ceux qui n'y parviennent pas.

Le langage du consensus s'accompagne aussi d'un travail sur les postures corporelles. À Lestain, les conseillers et conseillères se penchent légèrement vers le maire lorsqu'ils prennent la parole, signifiant ainsi leur adhésion implicite à l'ordre du jour. Les gestes de la retenue, comme des hochements de tête, des sourires brefs, des silences attentifs permettent aux participants et participantes d'éviter de faire perdre la face à quiconque. Toutefois, cette civilité des postures ne supprime pas la hiérarchie politique. Elle offre à celles et ceux reconnus comme adoptant les normes de convenance le pouvoir de faire davantage entendre leur voix. Elle est un mode de présentation de soi (Goffman, 1956) source de pouvoir.

## III- Les effets de la pacification sur la vitalité démocratique

### III.1 Le coût politique de la civilité : une démocratie sans conflit

L'harmonie apparente qui caractérise la vie municipale à Lestain et à Linemas repose sur une norme implicite : celle du calme. Dans ces communes, la retenue et la civilité constituent

[12] Carnet d'observation, juin 2018.

[13] Carnet d'observation, juin 2018.

[14] Carnet d'observation, juin 2018.

une condition de reconnaissance politique, écartant largement la conflictualité politique. L'expression du désaccord est en effet rapidement disqualifiée.

Lors d'une séance du conseil municipal à Linemas en 2018, une responsable municipale proposait de revoir la répartition de certaines subventions au Centre communal d'action sociale (CCAS), estimant que la municipalité « n'en fait pas assez »<sup>[15]</sup>; elle est ainsi rapidement interrompue par le maire : « on va éviter les polémiques, on fait avec les moyens qu'on a à disposition »<sup>[16]</sup>. Cela provoque quelques sourires gênés, mais le sujet, source de désaccord, est écarté sans autre discussion. « On sait en général qu'il ne faut pas insister quand c'est comme ça, sinon on passe pour celle qui cherche les histoires »<sup>[17]</sup>, m'explique une autre conseillère en entretien. Même si la critique est fondée, contester, c'est courir le risque d'être catalogué comme « fauteur de trouble ».

À Lestain, la civilité se traduit par une discipline de ton qui est encore plus marquée. Les élus et élues évitent les confrontations publiques et valorisent la continuité. Une ancienne adjointe m'a expliqué : « Je préfère généralement dire les choses directement à la personne concernée. En conseil, il faut toujours montrer qu'on est soudés »<sup>[18]</sup>. Ce souci d'unité traverse la plupart des interactions municipales observées, ce qui déplace la parole critique vers d'autres lieux comme les cafés du village. Par exemple, si peu de conflits directs m'ont été donnés à voir durant mes périodes d'observation, ceux-ci m'ont en revanche fréquemment été racontés en situation d'entretien. C'est ainsi que, par le biais de ces conversations en dehors du conseil, j'ai identifié les sujets potentiellement conflictuels entre conseillers et conseillères. Ils et elles apprennent à taire ce qui dérange, à arrondir leurs positions, à « faire avec », façonnant un rapport prudent à la chose publique.

De ce fait, plutôt que d'être l'espace démocratique qu'il est censé être, le conseil municipal devient un espace d'affirmation symbolique de l'unité. Il fonctionne comme une scène où s'exhibe la cohésion du groupe. Le consensus local conçu comme la condition nécessaire d'un vivre-ensemble pacifié devient le vecteur d'une dépolitisation ordinaire.

### III.2 Les ambiguïtés du consensus : stabilité ou érosion démocratique ?

Si la pacification du débat local a pour effet de déplacer l'expression de la démocratie aux marges du conseil municipal, elle produit également une transformation du rapport au politique. La civilité agit en effet comme une technologie de gouvernement (Foucault, 1994), car elle régule la parole politique au profit des gouvernants. Lors d'un entretien croisé avec deux conseillères de Linemas, celles-ci décrivent la conciliation comme une condition de bonne entente, mais pointent en même temps l'effet inhibiteur des normes de civilité :

« On s'entend tous bien, hein ! Mais bon, des fois, on voudrait bien leur dire des choses [...] et puis on ne veut pas blesser non plus, sinon on s'engueulerait tout le temps [...] bon malgré tout, malgré mon sale caractère, moi entre guillemets, je peux entendre pas mal de choses »<sup>[19]</sup>.

En cherchant à produire du consensus, le gouvernement municipal engendre une forme d'auto-censure par la retenue qui amenuise le débat démocratique au sein des conseils municipaux. Ce gouvernement produit même une forme d'auto-exclusion ; ceux peinant à se conformer à l'*ethos* requis en venant parfois d'eux-mêmes à se retirer de cette vie politique. Ce propos d'une conseillère municipale de Linemas en atteste bien :

« D'autres personnes qui sont aussi – comment vous dire ? – un peu combats de coq, bah il y a un moment où ils se disent : « ou on rentre dedans ou on ne vient plus ». Je pense que certains c'est ça »<sup>[20]</sup>.

En cherchant à conjurer le dissensus, la démocratie locale en vient paradoxalement à affaiblir sa vitalité.

[15] Carnet d'observation, juin 2018.

[16] Carnet d'observation, juin 2018.

[17] Entretien avec Nicole, une conseillère de Linemas, juin 2018.

[18] Entretien avec Michèle, une ancienne adjointe au maire de Lestain, juin 2018.

[19] Entretien avec Martine, une conseillère municipale de Linemas, juin 2018.

[20] Entretien avec Sylvie, une conseillère municipale de Linemas, juillet 2018.

## Conclusion

Comme je l'ai montré, la vitalité démocratique locale ne se joue pas seulement dans les institutions. Elle se joue aussi dans les manières ordinaires de parler, d'écouter et de se taire. À Linemas comme à Lestain, le consensus se construit, se négocie et s'entretient, souvent au prix d'une réduction de la conflictualité. La civilité y est une règle politique dominante. Cette gouvernance par la retenue transforme la conflictualité politique en déviance morale,

## Bibliographie

**Austin J. L.**, 1962, *How to Do Things with Words*, Oxford, Clarendon Press.

**Blondiaux L.**, 2008, « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, vol. 30, n° 2, p. 131-147.

**Bourdieu P.**, 1982, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard.

**Foucault M.**, 1994, *Dits et écrits, 1954-1988, tome IV : 1980-1988*, Paris, Gallimard.

**Goffman E.**, 1956, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edinburgh, University of Edinburgh Social Sciences Research Centre.

**Goffman E.**, 1974, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit.

**Habermas J.**, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.

**Karnoouh C.**, 1973, « La démocratie impossible. Parenté et politique dans un village lorrain », *Études rurales*, vol. 52, n° 1, p. 24-56.

**Lavigne Delville P., Thieba D.**, 2015, « Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière », *Participations*, vol. 11, n° 1, p. 213-236.

**Lefebvre R.**, 2013, « L'introuvable délibération. Ethnographie d'une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse », *Participations*, vol. 6, n° 2, p. 191-214.