

Savoir/agir numéro 3, mars 2008

Les élections municipales sont-elles politiques ? Enjeux locaux, enjeux nationaux

Quelques semaines avant les élections municipales de 2008, le monde politique semblait beaucoup se préoccuper de savoir si elles devaient constituer un enjeu national ou si elles devaient rester locales. Cette question est arrivée au devant de la scène médiatico-politique au moment où le président de la République a fait ce que certains journalistes ont appelé alors une « volte-face » (*L'Humanité* du 23 janvier, *20 minutes* du 1^{er} février, ...): après avoir voulu « politiser » les élections municipales (autour du 8 janvier) – « le concept même d'élection dépolitisée est absurde » – et déclaré qu'il s'engagerait personnellement dans cette bataille, il déclare (autour du 22 janvier) qu'il n'a pas à se « mêler de la campagne municipale ». Entre temps, les « baromètres » de confiance dans le président avaient montré une accélération de la chute des « opinions » en sa faveur. Ce revirement suffirait presque à montrer que l'enjeu comporte bien entendu une composante politique nationale...

Pour comprendre si ces élections municipales sont et ont été politisées ou non, il faut aller un peu plus loin que les simples déclarations ou volontés d'un président de la République. Le rôle de la politique – et des partis politiques – dans une élection ne se décrète pas.

Les élections municipales se jouent dans un espace de configuration très variable selon la taille de la commune. Contrairement à la plupart des pays européens, la France a conservé une forme institutionnelle identique dans chacune des 36 783 communes françaises : le conseil municipal, dont seul le nombre d'élus varie avec la taille de la commune. Mais cette unité n'est qu'apparente. Le pouvoir dont dispose le conseil municipal repose beaucoup sur ses ressources financières, qui dépendent du nombre d'habitants (taxe d'habitation et taxe foncière) mais aussi de la présence d'entreprises et de commerces (taxe professionnelle). De ce point de vue, le pouvoir local en France est très inégalement réparti selon la taille des communes : d'un côté les quelques 32 000 communes rurales (ayant moins de 2 000 habitants) et, à l'autre bout de l'échelle, les 941 villes de plus de 10 000 habitants qui regroupent à elles seules plus de la moitié des habitants du pays. Mais la situation varie aussi entre communes de taille comparable, selon qu'elles sont situées dans des secteurs économiques plus ou moins prospères et attractifs¹. Malgré certains systèmes de compensation en direction des communes les plus pauvres, on comprendra que les services rendus aux populations locales sont inégaux, ce qui est un des effets de la décentralisation².

La manière dont s'exerce le pouvoir municipal dépend d'une autre variable : depuis les premières lois de décentralisation, le mode de scrutin varie dès lors que l'on dépasse le seuil de 3 500 habitants dans la commune. Il s'agit alors d'un scrutin de liste bloquée (sans possibilité de « panachage », c'est-à-dire de vote préférentiel). Règle particulière : le vainqueur se voit attribuer une « prime » de 50% des sièges à pourvoir, avant l'application de

¹ Ainsi, en Île de France, au moment des dernières élections, le potentiel fiscal par habitant de la commune la plus pauvre est 12 fois moins élevé que celui de la commune la plus riche (cf. *Note rapide sur les finances locales*, IAURIF, n°287/17, déc. 2001). Dans le Haut-Rhin, autre exemple, les différences entre potentiels financiers (un indice qui a l'avantage d'inclure l'aide de l'État, plus importante en direction des communes « pauvres ») va de un à huit, pour des communes de strate identique.

² On entend parfois dire que le regroupement intercommunal vient soutenir les communes à faible potentiel économique. C'est sans compter avec la logique politique qui a présidé à ces regroupements : le plus souvent, les communes « pauvres » se sont vues obligées de se regrouper entre elles, ce qui a eu pour effet de creuser encore les inégalités (même si la solidarité intercommunale apporte quelques avantages).

la proportionnelle pour les sièges restants. Ces caractéristiques en apparence anodines ont des conséquences politiques de tout premier ordre. Le principe de liste bloquée, en empêchant de fait l'électeur de choisir, dans une liste, les conseillers à qui il souhaite déléguer le pouvoir de gérer la commune, consacre la tête de liste qui va littéralement *incarner* le pouvoir non seulement le temps de la campagne, mais aussi et surtout tout au long des six années de mandat si sa liste a remporté les élections. C'est lui (on peut sans vergogne utiliser le masculin, tant sont rares les listes menées par des femmes) qui sera élu maire et qui choisira ses adjoints, négociation généralement préalable aux élections et traduite dans l'ordre d'apparition sur la liste. Il va donc concentrer quasiment tout le pouvoir dans le conseil municipal et dans la mairie, au point de faire souvent ressembler nos villes à de petites autocraties. Mais si cette concentration du pouvoir est possible, c'est grâce à la seconde particularité, la prime au vainqueur, qui donne à la liste gagnante – et donc à celui qui l'a dirigée – un pouvoir quasi absolu sur toutes les décisions municipales³. En effet, quelle que soit la configuration des résultats du premier tour et du second, le maire disposera toujours d'une majorité absolue, puisque les petites listes ayant obtenu moins de 10% des suffrages exprimés sont éliminées entre les deux tours⁴, et que les élus des listes vaincues sont réduits à l'inaction : leur nombre ne leur permet généralement pas d'obtenir plus de 20 à 25% des voix au conseil municipal⁵.

Si cette hégémonie de la liste majoritaire – et du maire qui la dirige – est possible, c'est qu'elle a été voulue par le législateur dès les premières lois de décentralisation (J.O. du 20.11.1982) pour assurer à l'exécutif local une majorité confortable lui garantissant une stabilité et ainsi les moyens de réaliser sereinement son programme. Mais les effets secondaires de ces règles vont dépasser la volonté initiale. La concentration du pouvoir sur le maire est telle que, même dans sa propre majorité, les voix dissonantes ne peuvent en pratique jamais s'exprimer : tous les colistiers sont aux ordres, parce que tous, en acceptant de mettre leur nom sur la liste, ont en quelque sorte fait vœu d'allégeance à leur tête de liste. Il arrive parfois qu'un adjoint se voie même retirer sa délégation pour s'être exprimé contre un projet défendu par le maire. Bref, le débat est souvent réduit à la portion congrue, et oppose d'un côté quelques personnes détentrices d'un réel pouvoir de décision – le maire et sa garde rapprochée (quelques adjoints et « hauts fonctionnaires locaux » de confiance, directeurs généraux et directeur de cabinet) – soutenues par une majorité silencieuse, et de l'autre une opposition d'autant plus virulente qu'inefficace et sans autre pouvoir que celui apporté de temps à autre par des médias locaux, soucieux de ne pas paraître trop chevillés au pouvoir en place.

On veut présenter ce fonctionnement de l'espace politique local comme « démocratique » – la commune serait même « redevenue la "cellule de base" de la démocratie⁶ » et incarnerait la politique « au sens noble du terme », loin de la politique politicienne. Il ne réalise pourtant en rien l'idéal espéré : il bloque la critique interne, ou la confine dans des lieux où ni l'opposition

³ Les décisions municipales restent cependant sous le contrôle de légalité *a posteriori* du préfet.

⁴ Si une liste obtient entre 5 et 10%, elle peut néanmoins fusionner avec une liste ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés.

⁵ Si l'on construit le cas théorique le plus défavorable au vainqueur (9 listes au second tour, le vainqueur n'obtenant que 12% des suffrages exprimés), le maire garde encore au minimum 56% des sièges. Dans le cas le plus fréquent, le maire dispose au minimum de 75% des sièges (notamment dans le cas classique du duel au second tour, mais également dans le cas d'une élection dès le premier tour).

⁶ Mabileau A. 1994. *Le système local en France*. Clefs Politique : Montchrestien (p. 127). A. Mabileau estime lui aussi qu'il s'agit là plutôt d'un mythe.

ni le public ne sont conviés, et annihile la critique venant de l'extérieur⁷. Un jeu finalement très politique, où la politique politicienne, nous allons le voir, n'est en fait pas très éloignée.

Pour parvenir au pouvoir, le chemin n'est pas facile et la compétition de plus en plus vive, d'autant plus ardue que le pouvoir procuré par le poste visé est important, c'est-à-dire que la taille de la commune et sa richesse augmentent. C'est pourquoi le recours à un parti politique devient quasi indispensable pour espérer gagner des élections en milieu urbain, en raison de toutes les ressources qu'il procure, moyens financiers, matériels, militants prêts à s'investir, à organiser des meetings, argumentaires prêts à publier. Le jour de l'élection, un parti fournit aussi – et surtout –, à celui qui a obtenu son investiture, le crédit que l'organisation a accumulé auprès de l'électorat, c'est-à-dire un « capital délégué d'autorité politique⁸ », qui peut permettre parfois à un inconnu d'agréger de nombreux suffrages : certains électeurs votent pour un parti et pour la cause qu'il prétend défendre avant de voter pour un homme. Certes, ce capital ne suffit pas. Le plus souvent, il se combine avec le « capital personnel de notable », celui qui suppose un lent travail de construction de la confiance des électeurs, par un investissement dans les nombreux lieux de sociabilité et de connivence (associations, cercles, fêtes populaires...), mais également une conquête active des réseaux qui pèsent dans l'espace local : milieux économiques, religieux, associations d'élus, et toute instance politique ou relation influente, notamment au niveau national voire européen. Ces réseaux sont susceptibles d'apporter des avantages à la commune et de permettre ainsi au maire d'étendre sa surface sociale et politique et d'accroître sa reconnaissance locale.

Si le recours à un parti politique et aux ressources particulières qu'il procure est moins fréquent dans les communes rurales, il est quasi systématique en milieu urbain, ce qui a des conséquences parfois inattendues. L'organisation hiérarchique nationale des partis dominants repose sur un réseau de militants locaux. Lorsque les élections locales approchent, il arrive que la logique nationale en termes de choix d'investiture rencontre l'opposition des militants locaux. Ces derniers ont « investi » dans un candidat : en temps, en dévotion et en allégeance, en argent aussi. Lorsqu'ils voient, au moment des élections, le « parachutage » dans leur ville d'un protégé des ténors nationaux du parti, ou d'un ténor à « recaser » – histoire de regagner une légitimité politique à travers un mandat local, ou tout simplement pour obtenir un poste et donc des revenus pour continuer à servir le parti –, les militants locaux voient en même temps tous leurs efforts réduits à néant, et éventuellement aussi tous leurs espoirs d'obtenir divers avantages en cas de victoire. Il leur devient impossible d'obtenir des postes (adjoint au maire, membre du cabinet du maire ou même un contrat de travail au sein de la mairie) ou des avantages en nature : petite adaptation d'un plan local d'urbanisme (qui peut rapporter gros à des propriétaires fonciers de terrains non constructibles par exemple), allègements fiscaux pour des chefs d'entreprise, subventions diverses, logements peu onéreux, places en crèche, autres passe-droits divers et variés, souvent à la limite de la légalité, etc. Rempoter une élection municipale, c'est ainsi gagner toute une série de possibilités de « rémunérer » en retour l'investissement des militants, ou d'octroyer des faveurs à tous ceux qui peuvent se révéler utiles dans les stratégies de conquête ou de conservation du pouvoir (pour les remercier ou les faire taire). Au final, la marge de manœuvre vis-à-vis des partis politiques dépend de la part respective des deux principaux types de capitaux qui ont présidé à la conquête du pouvoir : d'un côté ce que le ou les partis ont donné au candidat (du simple soutien jusqu'à l'investiture officielle) et qui l'y attache ; de l'autre, inversement, la part de

⁷ Même la démocratie directe que pourrait représenter le référendum local est boudée par les élus : sur environ 37 000 consultations annuelles possibles théoriquement en France, ils n'en organisent qu'entre 10 et 30 chaque année...

⁸ Bourdieu P. : 1981. « La représentation politique. Éléments pour une théorisation du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37 (pp. 18-19).

capital de notable qui est attachée à la personne elle-même qui permet à son détenteur d'être plus libre de ses décisions.

Le jeu politique local ainsi décrit ne permet plus de douter de la nature politique des élections locales, mais aussi des enjeux politiques nationaux qu'elles peuvent recéler sur plusieurs plans. Les maires des villes moyennes et des grandes villes ne se contentent que rarement de leur mandat local. Dès lors qu'ils sont élus à un poste important, ils vivent *pour* et *de* la politique (comme l'a montré Daniel Gaxie)⁹, et entrent ainsi pleinement – si ce n'est pas déjà la cas – dans le champ politique. Ils ont déjà consacré une partie de leur vie à accéder à ce poste ; ils vont tenter tôt ou tard de poursuivre leur ascension en briguant d'autres mandats (intercommunaux, départementaux, régionaux, nationaux voire européens). Les députés-maires (45% des députés) tentent toujours de justifier le cumul de leurs mandats en mettant en avant la relation privilégiée que leur fonction de maire leur permet d'entretenir avec leurs administrés. Or si un député a le temps d'être maire, cela signifie que, s'il n'était que député, il aurait largement le temps de dialoguer avec ceux qu'il est censé représenter. La raison réelle du cumul est plutôt à chercher dans la volonté des intéressés d'accroître leurs chances de longévité en politique. Même les ministres ont depuis peu le devoir de prouver leur légitimité en se soumettant au verdict populaire dans diverses élections, sous peine de perdre leur poste¹⁰.

Certains partis politiques se sont construits progressivement sur les mandats locaux. Le Parti socialiste assume de plus en plus son caractère de « parti d'élus » ; il compte, entre autres élus locaux, près de 3 000 maires, et la plupart de ses sections locales sont dominées par ces élus¹¹. Les autres grands partis semblent également compter davantage sur leur assise locale.

La dernière raison – et non la moindre – qui fait des élections municipales un enjeu national est son traitement médiatique : entre deux périodes électorales, la moindre élection partielle sert de « test national » à des journalistes politiques – et à des instituts de sondage – à l'affût de la moindre tendance permettant de prévoir les « fluctuations de l'opinion »... Pris dans leurs contraintes structurelles habituelles (dans lesquelles il faut capter l'attention du plus grand nombre de lecteurs ou d'auditeurs possible), les médias nationaux focalisent les élections municipales sur les plus grandes villes, là où la politisation des débats et des listes est la plus forte, ce qui a pour effet également de politiser d'autant plus l'événement. Cependant on aurait tort de croire les élus des petites communes, qui très souvent affirment que chez eux la politique politicienne est totalement absente des débats municipaux et que seul compte l'intérêt des habitants : non seulement certaines communes rurales sont tenues par des hommes de partis, mais les débats locaux, notamment pendant les périodes électorales, peuvent prendre un tour très politique et parfois dépasser en virulence les bagarres municipales urbaines.

⁹ Voir notamment : Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Montchrestien, 2000 (3^e éd.) (pp. 84-89).

¹⁰ Cette pratique est en partie issue de l'opposition entre Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin dans la course à la présidentielle au sein de l'UMP, le premier ayant toujours reproché au second de ne s'être jamais soumis à ce verdict.

¹¹ Cf. Sawicki F, Lefebvre R. : 2006. *La société des socialistes. Le P.S. aujourd'hui*. Bellecombe-en-Bauge : Éditions du Croquant.