

Ouvertures politiques

THOMAS FRINAULT
AURÉLIA TROUPEL
SÉBASTIEN VIGNON

SOCIOLOGIE des élus locaux



Ouvertures politiques

THOMAS FRINAULT
AURÉLIA TROUPEL
SÉBASTIEN VIGNON

SOCIOLOGIE des élus locaux

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : www.deboecksuperieur.com

Maquette intérieure et couverture : cerise.be
Mise en page : SCM, Toulouse

© De Boeck Supérieur s.a., 2024
Rue du Bosquet, 7 – B-1348 Louvain-la-Neuve

I^{re} édition

Toute reproduction d'un extrait quelconque de ce livre, par quelque procédé que ce soit, et notamment par photocopie ou microfilm, est strictement interdite.

Dépôt légal :
Bibliothèque nationale, Paris : novembre 2024
Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2024/13647/152

ISSN 2030-8892
ISBN 978-2-8073-3777-0

Sommaire

Introduction générale.....	7
----------------------------	---

PARTIE 1

L'accès aux responsabilités politiques locales : sociologie des élections locales

CHAPITRE 1

Les scrutins locaux : des caractéristiques techniques aux sens et aux effets politiques	17
1. Les élections municipales : un scrutin de liste personnifié	18
1.1. Représenter ou dégager des majorités : les équilibres changeants du scrutin municipal	19
1.2. L'élection des maires : un témoignage du présidentielisme local	23
2. L'élection des conseillers communautaires : entre impératif démocratique et préservation d'un ordre municipaliste.....	24
2.1. Démocratiser l'intercommunalité : une mise à l'agenda sans suites	25
2.2. Du fléchage au jumelage : une concession minimale aux effets relatifs	26
2.3. Un changement trop limité ?.....	28
2.4. Un déficit démocratique fonctionnel	30
3. Inertie et métamorphoses contemporaines du scrutin départemental.....	32
3.1. De la cooptation à l'élection au suffrage universel des conseillers généraux ...	34
3.2. Représenter les territoires plutôt que les populations : inertie de la carte cantonale, surreprésentation rurale et conséquences politiques ...	36
3.3. Le scrutin binominal ou la satisfaction d'un double impératif d'égalité.....	38
4. Des assemblées consultatives aux conseils régionaux : enjeux multiples et recompositions	41
4.1. Les assemblées régionales avant les conseils régionaux : entre composition hybride et suffrage indirect	43
4.2. L'élection des conseils régionaux : d'un scrutin à l'autre	46

CHAPITRE 2

Sociologie des élections locales.....	51
1. Les castings électoraux	52
1.1. En tête des campagnes : les modalités de désignation des prétendants	54
1.2. Qui présidera l'intercommunalité ? Positionnements de campagne	59

1.3. Des citoyens en campagne : entre listes citoyennes et « citoyennisation » des listes.....	62
2. La compétition politique locale.....	66
2.1. Les élections municipales dans les petites communes : un scrutin consensuel ?.....	66
2.2. La compétition politique locale en ville : politisation et (dé)politisation.....	69
2.3. La compétition politique aux élections départementales et régionales.....	70
3. Des élections locales de moins en moins mobilisatrices. Retour sur le phénomène abstentionniste.....	71
3.1. Les facteurs sociologiques et politiques de l'abstention.....	73
3.2. Une participation inégale aux élections locales.....	74
3.3. ... mais une démobilisation croissante généralisée.....	76
3.4. Des résultats électoraux suspendus à l'abstentionnisme différentiel ?.....	80
4. Quelle articulation des élections locales à la vie politique nationale ?.....	81
4.1. Une offre locale dépolitisée et rassembleuse ?.....	81
4.2. Des élections locales comme réponses à des stimuli nationaux. La thèse des élections intermédiaires.....	82
4.3. La nationalisation des élections locales : un biais interprétatif ?.....	85
5. Le génie invisible de la « prime aux sortants ».....	86
5.1. Repartir au combat électoral : entre hésitations et résolution.....	86
5.2. Des sortants souvent candidats, et souvent réélus.....	88

PARTIE 2

Sociographie et représentativité des élus locaux

CHAPITRE 3

La (fragile) mécanique paritaire à l'épreuve des rouages politiques.....	97
1. Parité : un dispositif législatif toujours non stabilisé.....	98
1.1. La loi du 06 juin 2000 : une version originale rudimentaire.....	98
1.2. Aujourd'hui : un système complexe et toujours précaire.....	104
2. Renforcer ou atténuer la parité.....	112
2.1. Analyser ses résultats : les enjeux du chiffre.....	113
2.2. Contraintes juridiques, libertés politiques.....	125
Conclusion.....	129

CHAPITRE 4

La représentativité des élus locaux à distance de la loi : ancrages socioprofessionnels, âge et diversité.....	131
1. Un « cens caché » socioprofessionnel ?.....	132
1.1. Des distorsions en matière d'ancrages socioprofessionnels des élus locaux.....	133
1.2. Quelle évolution socioprofessionnelle des élus locaux ?.....	136

1.3. Quel ancrage socioprofessionnel des candidats ?	140
1.4. Une qualification au-dessus de la moyenne	142
2. Une classe politique locale vieillissante	143
2.1. Une structure d'âge tributaire du moment	144
2.2. La représentation marginale des jeunes dans la classe politique locale	145
2.3. Agencement en âge et accès aux fonctions exécutives	148
3. La cause de la diversité	150
3.1. La mise à l'agenda de la diversité comme leitmotiv d'une meilleure représentativité	151
3.2. Une diversité « à la française ». La mise à distance du multiculturalisme	153

PARTIE 3

Élus, territoires et professionnalités

CHAPITRE 5

Notabilisation et professionnalisation des élus locaux	159
1. Notable et notabilisation des élus locaux	160
1.1. Les notables avant la professionnalisation : une figure historique	160
1.2. Les notables comme médiateurs	163
1.3. La décentralisation ou le Sacre des notables	164
1.4. Les élus régionaux : un « potentiel » notabiliaire plus limité ?	168
2. Linégaie professionnalisation des élus locaux	170
2.1. Une professionnalisation en pointillés	170
2.2. La rémunération des élus locaux	172
2.3. La formation des élus locaux : reconnaissance d'un droit, incertitudes pratiques	178
2.4. Une activité politique chronophage	180
3. Droit et usages du cumul des mandats : une institution recomposée	183
3.1. Sociohistoire d'une singularité française	184
3.2. Justifications, usages et conséquences du cumul vertical des mandats	187
3.3. L'encadrement législatif ou la déstabilisation des seuls cumuls renforcés	189

CHAPITRE 6

Les élus et le territoire : ancrage, proximité(s), participation et gouvernance	195
1. Des élus locaux ancrés dans leur territoire	196
2. Proximité et échanges clientélares	200
2.1. Un impératif de proximité	200
2.2. Échanges et clientélismes dans le territoire	201
3. La participation : un nouvel art de gouverner pour les élus locaux ?	203
3.1. Le leitmotiv de la participation	203

3.2. <i>Les élus et la participation : adhésion, réticences et tensions</i>	205
3.3. <i>Institutionnalisation, bureaucratisation et contrôle de la démocratie participative</i>	208
3.4. <i>Une participation décisionnelle limitée, des objectifs politiques connexes</i>	210
4. <i>Territoires et action publique : le (re)positionnement des élus locaux</i>	213
4.1. <i>Quand la décentralisation interroge la posture et le rôle des élus locaux</i>	213
4.2. <i>La gouvernance territoriale : un usage parmi d'autres</i>	216
4.3. <i>Du gouvernement à la gouvernance : agir dans des contextes fragmentés</i>	219
4.4. <i>Des instruments pour faire agir ensemble</i>	220
Bibliographie.....	225

Introduction générale

L'extrême densité de son maillage politique et territorial aboutit à ce que la France abrite une démographie impressionnante d'élus locaux. Mais leur nombre ne dit évidemment pas tout de leur poids. Celui-ci se rapporte tout autant aux responsabilités croissantes que la décentralisation contemporaine leur permet d'exercer. Comme le suggère le préfixe « dé-centralisation » (Regourd, 2015), la « décentralisation » peut être définie en creux comme un processus de sortie de la centralisation qui postule cette dernière comme donnée préalable. Il est ici possible de considérer l'idéal institutionnel révolutionnaire de la centralisation (Ohnet, 1997) comme un point de départ, même si la centralisation politique de la France sous l'Ancien Régime était déjà remarquable en comparaison des autres pays européens. Jusqu'à la V^e République, l'État, la nation, la République ont largement éclipsé des imaginaires plus territorialisés, la puissance du concept de République aménageant une prépondérance politique qui s'impose alors à la géographie et à l'histoire (Sadran, 2015). À la fin de la IV^e République, le système français combinait ainsi un centralisme politique, une déconcentration administrative et une décentralisation limitée. Ce jacobinisme apparent était cependant « apprivoisé » (Grémion, 1976) par l'existence d'une cogestion des territoires, fondée sur l'interaction complice entre fonctionnaires d'État et élus-notables locaux, la régulation croisée (Thoenig, Crozier, 1975) atténuant les défauts de la centralisation et lui assurant en retour sa longévité.

Malgré l'ancienneté historique des libertés locales, c'est avec l'Acte I (1982-1985)¹ que le mouvement décentralisateur a connu une accélération considérable, signant la fin de l'hégémonie bureaucratique de l'État dans les affaires locales (Epstein, 2020). Rompant avec le centralisme et la toute-puissance des services de l'État dans la définition des politiques publiques, la décentralisation vise alors à revitaliser la démocratie locale, par plus de proximité entre élus et citoyens, et à renouveler des modèles de développement territorial en donnant la possibilité aux acteurs locaux de s'engager dans des stratégies de développement endogène appuyées sur les ressources différenciées des territoires (Epstein, Frinault, Pinson, 2021). Elle éloigne le cas français d'une situation historique dans laquelle le rôle des gouvernements locaux relevait davantage du registre de la représentation (politique) que celui de la production (de services). Les gouvernements locaux sont ainsi confirmés dans leur rôle politique, d'éche-

1. Cette expression intervient *a posteriori*, au moment du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, alors présentée comme l'Acte II de la décentralisation. La scansion qui sous-tend cette métaphore théâtrale escamote le caractère ininterrompu du mouvement décentralisateur (avec des temps forts et des temps faibles), et son antériorité.

lons essentiels de la vie démocratique et les édiles locaux sont désormais responsables du devenir des territoires dont ils ont la charge.

Pour séquencer la dynamique décentralisatrice, il convient de considérer le double registre de la compétence, avec les matières transférées d'un côté, et les instruments juridiques et financiers de la responsabilité de l'autre. Dans le premier cas, il s'agit pour l'État de transférer en droit la conception et la gestion de politiques, avec une autonomie décisionnelle variable selon les matières. Dans certains cas, les politiques locales sont si étroitement enserrées dans une codification nationale que les collectivités se voient assimilées à des quasi-agences (à l'image des politiques départementales d'aide sociale). Pratiquement jamais les transferts de matière n'ont correspondu au schéma théorique des blocs de compétences, empruntant la métaphore d'un jardin à la française des compétences, soit une organisation délimitant parfaitement et nettement les responsabilités respectives des institutions locales entre elles et vis-à-vis de l'État. Au contraire, nous avons eu affaire à une « nature proliférante » selon les termes du rapport *Refonder l'action publique locale* de la Commission Mauroy (2000), faite de chevauchements incessants. L'une des principales causes a résidé dans le bénéfice partagé de la clause générale de compétence, principe cardinal qui permet aux pouvoirs locaux d'agir au-delà des énumérations textuelles en s'emparant de tout ce qui n'est pas interdit ou expressément attribué à un autre niveau, et qui revêt un intérêt local. Mais depuis la promulgation de la loi NOTRe du 7 août 2015, son bénéfice est désormais réservé aux seules communes.

Le second registre de la compétence recouvre les instruments juridiques et financiers de la responsabilité. En l'absence de pouvoir législatif de proximité, du moins en métropole, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire d'adaptation, voire de bout de chaîne. Si nous considérons par exemple le bloc communal, ces leviers réglementaires concernent la détermination des recettes (redevance d'occupation du domaine), l'accompagnement de projets (règlements d'aide aux clubs sportifs), la gestion des espaces et des flux (règlement de voirie, plans d'urbanisme, programme local d'habitat), l'organisation d'un service public local (règlement de la médiathèque, conditions de fonctionnement du centre communal d'action sociale), ou encore le pouvoir de sanction (police de l'assainissement, distribution des secours nécessaires, en cas d'accidents et de fléaux calamiteux). Quant à l'autonomie financière des collectivités, elle ressort de manière significative si nous nous en tenons à la définition juridique. Ainsi, les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources »², la « part déterminante » signifiant qu'elle ne peut descendre en-dessous des seuils observés en 2003 par catégorie de collectivités³. Quant aux ressources propres, elles ont été définies de manière très extensive puisqu'elles incluent les impositions dont la loi « détermine par collectivité, le taux ou une part locale d'as-

2. Formule introduite par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

3. La retenue de ce seuil renvoie à la décision DC 2004-500 du conseil constitutionnel.

siette »⁴. Sont finalement exclus de la catégorie « ressources propres » les emprunts et recettes de trésorerie, les subventions et dotations versées par l'État ou d'autres collectivités. Parce que cette base n'offre aux collectivités que de faibles garanties⁵, les ratios d'autonomie financière ont pu progresser après 2003 : 70,9 % pour le bloc communal en 2020 (contre 60,8 % en 2003); 74,7 % pour les Départements (contre 58,6 %) ; 73,9 % pour les Régions (contre 41,7 %).

Malgré la portée relative de ces instruments juridiques et financiers, le processus décentralisateur a bel et bien mis les collectivités territoriales en situation de conduire des politiques publiques, sommant les élus de démontrer leur capacité à produire de l'action et des projets (Le Bart, 2009). L'intervention des élus locaux ressort incomparablement plus forte que leur rôle ancien d'intercesseur, de médiateur entre société locale et État, tout comme leur capacité d'intervention budgétaire. Depuis la mandature de N. Sarkozy [2007-2012], il semble cependant que le registre réformateur ait quelque peu délaissé la perspective décentralisatrice pour lui préférer une réforme territoriale dont les intentions et les résultats consistent prioritairement à remodeler le design institutionnel (au profit des intercommunalités et des régions), à bousculer la géographie institutionnelle locale (au moyen de processus fusionnels) ainsi qu'à rationaliser le cadre d'exercice des compétences (Frinault 2017, 2021).

Pour s'en tenir à quelques données chiffrées susceptibles d'objectiver l'extension des pouvoirs locaux, de leur capacité d'intervention, rappelons que les dépenses des administrations publiques locales sont passées de 56,4 milliards d'euros en 1982 (370 milliards de francs à l'époque) à 295,3 milliards d'euros en 2022, soit 11,2 % du PIB ou encore 19,2 % des dépenses publiques⁶. En miroir de la décentralisation, les chercheurs en sciences sociales ont semblé se détourner d'une analyse stato-centrique de l'action publique locale pour s'intéresser davantage aux élus, aux collectivités et aux relations entretenues avec leur environnement : *leadership* territorial, échange politique territorialisé, gouvernance urbaine, gouvernement par contrat... (Epstein, 2020). Bien que les divers moyens d'encadrement de l'État demeurent forts, c'est donc à la tête d'institutions locales et régionales considérablement renforcées que se trouvent placés les élus locaux.

Ces derniers forment un ensemble pléthorique puisque leur nombre dépasse le demi-million, chiffre – rapporté à la taille démographique – extrêmement élevé en comparaison des autres pays européens. Cette singularité s'explique par la permanence d'un très grand morcellement communal, héritage de la Révolution

4. Article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

5. Une part importante des ressources propres locales relèvent en réalité d'une fiscalité dérivée sur laquelle les pouvoirs locaux ne disposent d'aucun pouvoir de modulation (*a fortiori* pour ce qui concerne les Régions).

6. Si la dépense publique locale a fortement crû dans son ensemble, celle par habitant varie significativement d'une région à l'autre. Pour s'en tenir au seul territoire hexagonal, on relevait en 2018 une dépense locale de 4 028 euros par habitant en région Provence Alpes Côte d'Azur, contre 3 182 euros en Bretagne.

(Frinault, 2019), dont la conséquence immédiate tient à la démultiplication des assemblées municipales. Au 30 novembre 2023, ils étaient au nombre de 493 949 élus municipaux recensés dans le répertoire national des élus (qui couvre la quasi-totalité des élus locaux), pour 4 055 conseillers départementaux et 1 753 conseillers régionaux. Il faut y ajouter quelques dizaines de représentants d'assemblées territoriales (Corse, Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Wallis et Futuna). Les élus locaux français sont ainsi membres des conseils municipaux (maires, adjoints au maire et conseillers municipaux)⁷, départementaux et régionaux (Présidents, vice-président, conseillers du conseil et conseillers régionaux) pour se limiter aux seules collectivités territoriales. Ajoutons que parmi les conseillers municipaux, 65 209 d'entre eux, recensés dans le répertoire, détiennent un mandat communautaire au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁸.

Pléthorique, ce groupe des élus locaux forme aussi une « catégorie » très disparate, qui comprend un grand nombre d'« amateurs » (Marmont, 2010), s'adonnant à raison de quelques heures par semaine ou par mois à leur mandat électif, des « professionnels » de la politique (Offerlé, 1999), mais également des élus en voie de semi-professionnalisation sous l'effet des processus de recomposition territoriale (Troupel, 2020 ; Vignon, 2010). Tous ces élus siègent au sein d'assemblées locales ayant à connaître un fonctionnement analogue : elles règlent par leurs délibérations les affaires de la collectivité, se réunissent à intervalles réguliers, travaillent en commission (Troupel, 2020). Au-delà de l'apparente collégialité de ce type d'organisation, l'exercice des mandats varie selon la place occupée dans l'institution et selon le mode de gouvernance envisagé par le chef d'exécutif local. Si la désignation des maires et adjoints, ou présidents et vice-présidents, intervient formellement au cours de la première séance suivant l'élection, la procédure ratifie des négociations et accords précédemment scellés en campagne, voire avant. Au cours de cette première séance, la nouvelle assemblée connaît alors sa partition – souvent représentée spatialement dans la salle du conseil – avec les élus de la majorité et ceux de l'opposition, les « simples » conseillers et ceux exerçant des fonctions exécutives (adjoints/vice-présidents). Alors que les simples conseillers, appartenant à la majorité, exercent un rôle essentiellement consultatif (travail en commission débouchant sur des avis) et se plient le plus souvent à une discipline majoritaire, les conseillers d'opposition sont quant à eux relégués, souvent écartés des commissions phares, ne disposant d'aucun réel moyen pour infléchir les décisions et ayant un accès limité à l'administration. Tout le contraire des élus ayant des fonctions exécutives, dont le pouvoir se voit plus ou moins renforcé ou limité selon les marges de liberté qui leur sont conférées par le chef d'exécutif. C'est en effet à son sommet que le pouvoir local connaît une concentration, placé dans les mains des chefs d'exécutifs locaux. Cette réalité a été assez bien résumée par l'hypothèse du « prési-

7. Au 1^{er} janvier 2024, on dénombrait 34 935 communes (Source : DGCL, Banatic. Résultats au 1^{er} janvier de chaque année).

8. Au 1^{er} janvier 2024, on dénombrait 1 254 EPCI à fiscalité propre (Source : DGCL, Banatic. Résultats au 1^{er} janvier de chaque année).

dentialisme municipal » soulevée par Claude Sorbets (1983), à l'opposé de la réalité alors du pouvoir du maire britannique décrite comme suit par Yves Mény (dans le même numéro de la revue *Pouvoirs*) : « Le « mayor » britannique est à la mairie ce que la reine est au gouvernement du Royaume-Uni : un représentant sans pouvoirs » (1983, p. 21).

Pour étudier les élus locaux, nous nous proposons d'emprunter trois entrées successives.

La première ouvre sur les élections locales. Si l'élection ne saurait être assimilée à une séquence de concurrence pure et parfaite, tant une part essentielle se joue en amont à partir d'une combinaison de filtres, les luttes pour le pouvoir local demeurent *in fine* arbitrées par les votes citoyens, et ne sont ainsi jamais jouées d'avance (Cadiou, 2009b). Les élections locales sont d'abord une affaire de scrutins. Loin d'être de simples agencements techniques de calcul sans incidence sur le résultat du vote, ils représentent une contrainte majeure et façonnent en partie le système politique local. Ils sont autant le produit des systèmes politiques que l'inverse. Les modes de scrutin locaux, marqués par une forte hétérogénéité, sous-tendent tout un ensemble d'enjeux politiques et institutionnels qu'il s'agit de saisir en prêtant une attention particulière à leurs évolutions (Chapitre 1). Soulignons le caractère mouvant du droit s'agissant des scrutins locaux, avec de possibles évolutions à très court terme⁹. Outre l'analyse des caractéristiques des scrutins, qui participent de l'ADN politique et institutionnel local, il est nécessaire d'appréhender les élections locales, entendues comme les configurations politiques temporaires qui courent du dévoilement des candidats (casting électoral) et s'étendent jusqu'aux votes et à l'interprétation des résultats électoraux (Chapitre 2).

La seconde partie aura pour objectif de répondre à la question « Qui sont les élus locaux ? » au moyen d'un portrait sociologique prêtant attention à leur sexe (rapidement décliné en genre), à leur statut socio-professionnel, à leur âge ainsi qu'à leurs origines le cas échéant, autant de variables dont il s'agit de suivre les évolutions dans le temps tout autant que les déclinaisons selon les responsabilités exercées au sein des collectivités territoriales. Le passage en revue de la littérature scientifique aboutit au constat d'une asymétrie des travaux concernant les élus locaux qui se traduit par une surreprésentation des élus municipaux, maires en tête, et plus grande rareté sur les travaux autour des conseillers départementaux et régionaux. Derrière l'identification des diverses propriétés des élus locaux se pose la question de savoir jusqu'où le personnel politique local réfléchit dans sa composition la diversité du corps électoral. Jusqu'où législateur et forces politiques intègrent-ils les problématiques de représentati-

9. Outre le conseiller territorial, le rapport Woerth remis en mai 2024 propose de revoir les modes de scrutin pour les élections locales (abrogation de la loi Paris Lyon Marseille – loi PLM – et élection des maires de ces trois villes selon le droit commun, généralisation de l'élection au scrutin de liste pour l'ensemble des communes, réduction du nombre de conseillers municipaux). Le rapport ouvre également la voie au retour du cumul des mandats : les parlementaires pourraient (à nouveau) exercer le mandat de maire, d'adjoint au maire ou de président d'EPCI (rapport intitulé « Décentralisation : le temps de la confiance »).

tivité de sorte qu'ils transforment l'existant ? Il faudra ici distinguer ce qui relève d'une évolution législative, qui contraint et organise la féminisation du champ politique local (Chapitre 3), des autres indicateurs de représentativité qui, sans être réglés par le droit, révèlent à la fois des formes de *statu quo* mais également des transformations (Chapitre 4).

Lorsqu'on cherche à étudier et à caractériser les élus locaux en France, autrement que par le recours à une prosopographie, deux termes s'imposent rapidement comme autant de prismes d'analyse : la « notabilisation » et la « professionnalisation ». Ce sont ces deux entrées que nous chercherons à privilégier, avant d'examiner la question du cumul des mandats qui alimente indistinctement les deux logiques précitées de notabilisation et de professionnalisation (Chapitre 5). Nous explorerons, enfin, les ressorts du travail politique local, qui englobent non seulement leurs activités gestionnaires mais aussi les rapports à leur(s) territoire(s) et les pratiques qu'ils y déploient. Cette perspective d'analyse nous invitera à évoquer de manière concomitante le rôle du capital d'autochtonie dans l'accès au pouvoir politique local, les interactions de proximité élus-citoyens saisies notamment par le prisme des dispositifs de démocratie participative à travers leurs représentations et leurs usages, mais aussi la place du personnel politique dans la gouvernance locale (Chapitre 6).



**L'ACCÈS
AUX RESPONSABILITÉS
POLITIQUES LOCALES :
SOCIOLOGIE
DES ÉLECTIONS LOCALES**

La France fait partie des pays européens dans lesquels le principe électif concernant les organes des collectivités territoriales a reçu une garantie constitutionnelle : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » (article 72, al. 3 C). Participent à l'élection desdits conseils les électeurs qui satisfont à trois conditions : être majeurs¹, jouir de leurs droits civils et politiques (article 3 de la Constitution), et avoir la nationalité française. Si cette dernière condition représente traditionnellement un point de passage obligé pour l'accès à la citoyenneté dans la tradition française (Lochak, 1996), le scrutin municipal fait désormais exception depuis que le traité de Maastricht du 7 février 1992 prévoit la participation des ressortissants communautaires. Il convient ici de rappeler la réticence de la France à transposer la directive communautaire introduisant le droit de vote et d'éligibilité pour les ressortissants européens (Strudel, 2003). Dans l'Union européenne, d'autres modèles que l'interdit français – également observé en Allemagne ou en Italie – existent pour ce qui concerne le vote des étrangers extracommunautaires aux élections locales. Il se voit octroyé en fonction de conditions générales d'ancienneté de résidence (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suède) ou de conditions d'ancienneté pour les citoyens de certains pays (Espagne, Portugal, et le Royaume-Uni avant le Brexit). L'Irlande et le Luxembourg accordent le droit de vote aux élections locales à tous les étrangers, sans aucune durée minimale de résidence (Mugnier, 2024).

Il est possible de débiter l'étude des élections locales par l'analyse des scrutins proprement dits. L'exposé de leurs caractéristiques juridiques et techniques, avec leurs évolutions dans le temps, prend tout son intérêt dès lors qu'elles revêtent une signification politique, aussi bien du côté de leurs motivations que de leurs effets (Chapitre 1). C'est ensuite que nous investiguerons les élections proprement dites, c'est-à-dire les séquences électorales qui couvrent les campagnes électorales, les votes et leur interprétation. Il s'agit ici de questionner les propriétés des élections locales telles que Patrick Lehingue (2010) les avait énumérées : leur inscription chronologique dans un cycle électoral, structuré depuis 1965 par l'élection présidentielle ; les règles du jeu électoral, comme le mode de scrutin notamment, qui influencent les manières de jouer des joueurs ; l'intensité de la mobilisation que chaque élection suscite et derrière laquelle se découvrent des propriétés sociales de l'électorat changeantes ; la valeur politique des trophées qui y sont disputés (Chapitre 2).

1. Seuls trois pays ont ouvert le droit de vote à des électeurs plus jeunes que 18 ans : 16 ans pour l'Autriche et Malte, et dans certains Länder allemands pour les élections locales, et 17 ans en Grèce.

Chapitre

Les scrutins locaux : des caractéristiques techniques aux sens et aux effets politiques

Parce qu'ils pèsent sur la transformation des voix en sièges, les modes de scrutin obéissent à des choix politiques précis. Les arbitrages législatifs reviennent à privilégier certains principes comme la représentativité, l'efficacité, ou encore le rejet des extrêmes (Ghevontian, 2002). Ce lien entre répartition des suffrages et des sièges est traditionnellement conditionné par le choix entre deux grands types de représentation. D'un côté, la représentation majoritaire est justifiée par sa propension à dégager des majorités stables, au prix d'une transposition en sièges déformée par rapport aux suffrages exprimés. De l'autre côté, la représentation proportionnelle réfléchit au contraire plus fidèlement les forces sociales et politiques, au prix d'un éparpillement de la représentation (moindre besoin de construire des majorités électorales) et d'une réunion plus incertaine de majorités stables. Un système hybride de liste intégrant un correctif majoritaire (prime au vainqueur) s'intercale entre ces deux pôles alternatifs, constituant un niveau intermédiaire de disproportion entre la répartition des votes et celle des

sièges (moindre que dans le système majoritaire mais plus importante que dans le système à la proportionnelle intégrale) (Bedock, 2017). Plus le résultat est serré entre le vainqueur et son second, plus la disproportion ressort dans la mesure où le vainqueur bénéficie d'une prime fixe en sièges avec quelques voix d'avance seulement.

Si on suit la thèse développée par Richard S. Katz et Peter Mair (1995) à propos du « parti cartel » et des phénomènes de cartellisation, l'État serait désormais dominé par des partis politiques – devenus des agences quasi étatiques – qui en définissent les modalités de fonctionnement. Il se mue en structure institutionnalisée de soutien en faveur des acteurs politiques les mieux établis, notamment à travers la définition de règles comme le financement de la vie politique, mais aussi les modes de scrutin. Les deux convergent fortement lorsqu'un scrutin concentre simultanément les gains politiques et économiques au profit des principales forces politiques. Ainsi, la détermination des règles d'un scrutin apparaît autant comme une affaire de convictions que d'intérêts politiques (et par ricochet financier).

Le choix entre un scrutin de liste et un scrutin majoritaire soulève la question de l'ancrage territorial de l'élection et des élus. Un candidat élu sur son seul nom – comme les conseillers départementaux¹ jusqu'à peu – sera particulièrement enclin à investir les activités de courtage (représenter les intérêts de son territoire) et de médiation (entre la collectivité dans laquelle il siège et la population qu'il représente). Le mode de scrutin ouvre ou restreint au contraire l'accès pour de nouveaux entrants en politique, et impacte en particulier l'intensité et les modalités de féminisation de la classe politique locale.

1. LES ÉLECTIONS MUNICIPALES : UN SCRUTIN DE LISTE PERSONNIFIÉ

Premières élections de la période révolutionnaire, les élections municipales de 1790 furent marquées par une forte participation, dans un contexte historique de large ouverture du suffrage masculin. Le principe électif permet aux citoyens de choisir leur conseil communal, leur maire et leur procureur. Le maire incarne alors cette société nouvelle où les pouvoirs échappent aux ordres privilégiés pour émaner désormais du choix du plus grand nombre (de Blic, 2020). Mais cet élan des libertés municipales fut interrompu par l'Empire napoléonien, soucieux de restaurer un contrôle étroit sur les institutions locales. C'est avec la révolution de juillet 1830, dite des « trois Glorieuses », que la porte à la contre-révolution se referma et que la vie politique fut remise sur la voie de 1789 (Agulhon, 1988). Le nouveau régime politique de Louis-Philippe accepta une charte révisée promettant « des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif » (faute d'engager un réel mouvement décentralisé).

1. Jusqu'en 2015, on évoquait des « conseillers généraux », de même que la collectivité était appelée « conseil général ».

lisateur). Alors que l'ouverture du droit de suffrage sous le premier Empire (1805-1815) avait d'abord été formelle (les membres des collèges électoraux départementaux étant élus à vie), avant d'obéir à une logique censitaire très restrictive sous la Restauration, la loi du 21 mars 1831 sur les élections municipales ouvre le jeu électoral : aux 166 583 électeurs politiques – ceux appelés à élire les députés – répondent désormais les 2,8 millions d'électeurs autorisés à voter aux élections municipales. L'originalité tient à l'existence d'un système proportionnel décroissant, la proportion d'électeurs par rapport à la population communale étant d'autant plus forte que la taille de la commune est restreinte (Guionnet, 1996).

Les travaux socio-historiques ont souligné l'influence décisive de cette réforme en matière d'apprentissage de la politique, qu'il s'agisse d'évoquer la réapparition « de la politique au village, ou de sa possibilité » (Agulhon, 1992 : 144), ou de mettre en exergue un « apprentissage très virulent de la politique par les électeurs des grandes villes » ou une « prise de conscience politique » dans les communes moins importantes (Vigier, 1973 : 279).

1.1. Représenter ou dégager des majorités : les équilibres changeants du scrutin municipal

Quelques décennies plus tard, la grande loi municipale du 5 avril 1884 devait instituer un régime juridique uniforme pour toutes les communes françaises (à l'exception de la ville de Paris), notamment en matière électorale. Le législateur retient l'élection des membres du conseil municipal au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans, qui fut portée à six ans en 1929, sur la base d'un scrutin majoritaire plurinominal à deux tours avec panachage (cf. plus loin). C'est à partir des élections municipales de 1947 qu'une première dualisation est intervenue. Le système précédent est maintenu jusqu'à 9 000 habitants, quand un scrutin de liste proportionnel à un seul tour est introduit au-delà. Réclamé par les communistes et le MRP, ce scrutin proportionnel favorise la présentation de listes autonomes, les regroupements se faisant au conseil municipal, au lendemain des élections, pour désigner le maire. Présents au sein des conseils, les communistes faisaient souvent les frais d'alliances de type troisième force au plan local (MRP, socialistes, radicaux, indépendants...) (Le Bart, 2003).

Mais le nouveau régime de la V^e République, soucieux de stabilité et acquis à la cause du scrutin majoritaire, n'a pas tardé à produire ses effets. L'ordonnance du 4 février 1959 rétablit le scrutin majoritaire pour toutes les communes de moins de 120 000 habitants (scrutin majoritaire de liste à deux tours avec possibilité de panachage et de fusion entre les deux tours). La proportionnelle ne concerne plus qu'une douzaine de villes. Les élections municipales de mars 1965 se déroulent, elles, sous l'empire de la nouvelle loi électorale du 27 juin 1964 qui supprime complètement la proportionnelle. En-dessous de 30 000 habitants est pratiqué le scrutin plurinominal majoritaire avec panachage. Ce dernier représente une méthode électorale qui autorise les électeurs à voter en faveur de candidats de listes différentes, voire de non-candidats alors.

Au-dessus, la liste majoritaire – majorité absolue au 1^{er} tour, ou relative au second – remporte la totalité des sièges, à l'exception des municipalités de Paris, Lyon et Marseille où les sièges sont octroyés par secteur. Sans représentants, les oppositions municipales n'existent qu'à l'extérieur du conseil. Ce texte semblait motivé par les calculs politiques de l'UNR gaulliste, soucieux de contrarier les alliances Troisième Force entre socialistes et centristes, précédemment facilitées par le scrutin proportionnel (Le Bart, 2003) ou de participer à des coalitions antimarxistes. Si les gaullistes entendaient ancrer leur mouvement dans des municipalités qui leur échappaient, les élections municipales de 1965 décevront quelque peu leurs attentes.

La loi du 19 novembre 1982 a introduit un changement important, avec un scrutin dual jamais pris en défaut depuis, mais simplement réaménagé en termes de seuils démographiques. Le recours au scrutin plurinominal majoritaire est alors maintenu jusqu'à 3 499 habitants, au lieu des 30 000 précédemment, avant que ce plafond ne soit depuis abaissé à 999 habitants par la loi du 17 mai 2013 (appliquée aux élections municipales 2014). Au-dessus de ce seuil est pratiqué un scrutin de liste à la proportionnelle avec correctif majoritaire.

Avec le scrutin plurinominal majoritaire, pratiqué depuis longtemps, les candidatures individuelles sont autorisées, quand bien même l'offre électorale est dans les faits essentiellement organisée sous forme de listes. Une candidature est même possible au seul second tour dans l'hypothèse où le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir. Les électeurs peuvent panacher eux-mêmes leur choix (candidats issus de plusieurs listes), rayer des noms ou en rajouter, y compris des personnes non candidates dans certains cas². Depuis la loi du 17 mai 2013, les déclarations de candidature (avec dépôt en préfecture) sont désormais obligatoires. Par ailleurs, il n'est plus admis de voter pour un candidat non déclaré. Le caractère plurinominal du scrutin signifie que les voix sont décomptées par candidat (et non par liste). Il n'est ainsi pas rare qu'un candidat tête de liste ne soit pas le mieux élu de la liste. Tous les candidats ayant obtenu sur leur nom la majorité absolue des suffrages exprimés obtiennent un siège au conseil municipal dès le premier tour, à condition que ces suffrages équivalent à un quart au moins du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales. En règle générale, et malgré une abstention croissante, le scrutin municipal mobilise suffisamment d'électeurs pour que cette dernière condition soit satisfaite. Lorsqu'un second tour doit être organisé, la majorité relative suffit pour être élu. La nature plurinominal du scrutin le fait échapper à l'obligation paritaire (cf. Chapitre 3).

Depuis la mise en œuvre de la loi du 17 mai 2013 au printemps 2014, le scrutin de liste s'impose dès 1 000 habitants, au lieu des 3 500 précédemment. Plusieurs éléments le distinguent du scrutin plurinominal : les listes de candidats doivent être complètes (autant de candidats que de sièges à pourvoir), et

2. Lorsque le scrutin plurinominal concernait les communes de moins de 3 500 habitants, les listes pouvaient être incomplètes en-dessous de 2 500 habitants, autorisant alors les électeurs à voter pour un non-candidat.

peuvent même – ce n'est pas obligatoire – faire figurer deux candidats supplémentaires³; l'électeur doit accorder sa confiance à l'intégralité d'une liste (sauf à voter blanc) sans possibilité de panachage; le décompte des suffrages se fait par liste (et non par candidat). Lorsqu'une liste réunit une majorité absolue de suffrages exprimés dès le premier tour, représentant au moins un quart des électeurs inscrits, le nouveau conseil municipal est connu et peut alors se réunir. Sinon, un second tour est organisé. Toutes les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au 1^{er} tour peuvent y participer, quand celles ayant obtenu entre 5 et 10 % ont la possibilité de fusionner avec les précédentes si elles trouvent un accord politique. Cet entre-deux tours ouvre des questionnements et des tractations informées par des calculs politiques quant aux coûts et bénéfices (au sens large du terme) associés à un accord de fusion. Cela suppose à la fois d'anticiper le gain électoral et de trouver un accord sur la distribution des places éligibles et des futures responsabilités exécutives.

En 1982, la nouveauté de la loi n'a pas seulement consisté à abaisser le seuil de recours au scrutin de liste à 3 500 habitants. Elle résidait autant sinon plus dans le fait de réintroduire un principe de proportionnalité, permettant une représentation des oppositions municipales. Dans l'esprit du législateur, ce changement ne devait pas se traduire par une réduction proportionnelle du groupe majoritaire. C'est pourquoi les conseils municipaux ont enregistré une augmentation du nombre global de conseillers municipaux, avec une hausse concomitante du nombre d'adjoints au maire. Un pourcentage croissant de conseillers municipaux élus sur la liste du maire accèdent ainsi à un poste d'adjoints. À Besançon par exemple, au sortir des élections municipales de 1989, pas moins de 47,5 % du groupe majoritaire détenait un poste d'adjoint et/ou obtenait une délégation, soit pratiquement un sur deux (Borraz, 1998).

Cette réapparition d'une dose de proportionnelle cohabite avec un fort mécanisme majoritaire puisque la liste arrivée en tête – à la majorité absolue, ou simplement relative – se voit automatiquement attribuer la moitié des sièges au conseil. La seconde moitié est répartie au prorata du nombre de suffrages obtenus par les listes dépassant les 5 % des suffrages exprimés (selon la règle de la plus forte moyenne). L'octroi d'une telle prime au vainqueur engendre une importante disproportion entre la répartition des suffrages exprimés entre listes et la distribution des sièges (Tableau 1 *infra*). Prenons l'exemple des élections municipales lilloises de 2020. Avec 40,00 % des suffrages exprimés au second tour, la liste arrivée en tête, conduite par la maire socialiste sortante Martine Aubry, emporte 43 des 61 sièges, quand la liste arrivée en seconde position avec un total de voix à peine inférieure, de 39,41 % des suffrages exprimés, ne dispose que d'une douzaine de sièges. Ces majorités confortables mettent le maire

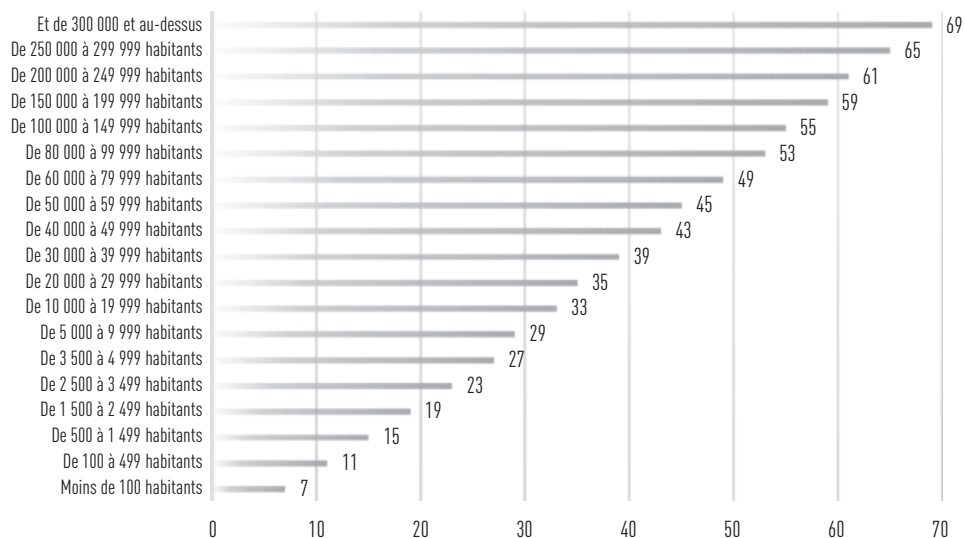
3. C'est une nouveauté introduite par la loi du 31 janvier 2018 sur le dépôt de candidatures, applicable aux communes de 1 000 habitants et plus. Elle vise à limiter la tenue d'élections partielles en cours de mandat. Les candidats supplémentaires ne seront élus que s'il y a des démissions (volontaires ou d'office) ou des décès conduisant à appeler à siéger au conseil municipal les « suivants de site ».

à l'abri d'éventuelles défections individuelles dans son camp pour continuer à gouverner.

Le déclenchement du scrutin de liste à partir de 1 000 habitants a bouleversé la physionomie des élections dans les communes comprises entre 1 000 et 3 499 habitants. En remettant de l'ordre dans ce qui pouvait passer pour de l'« anarchie électorale » (Barone, Troupel, 2008), la loi du 17 mai 2013 a en effet transformé nombre d'ingrédients, aussi bien pour les candidats (listes complètes, bloquées et paritaires) que pour les électeurs. On constate une augmentation des votes blancs (et de l'abstention) pour les élections du printemps 2014 : 8,7 % des inscrits au 1^{er} tour dans les petites communes comprises entre 1 000 et 1 499 habitants. Plus qu'une « abstention cachée », souvent évoquée à propos du milieu rural, le vote blanc s'apparente à une forme de choix alternatif face à une offre électorale réduite. La difficulté de constituer des listes comprenant suffisamment de candidats et respectant une stricte parité, dans des territoires marqués par la crise des vocations, réduit d'autant la compétition électorale. Une seule liste fut présentée dans 41,5 % des communes entre 1 000 et 1 500 habitants. Ne pouvant plus panacher ni rayer les noms, les électeurs ne pouvaient plus que ratifier l'unique liste, s'abstenir ou voter blanc. Au final, l'abandon du panachage et du rayage a fait reculer le pluralisme politique (Troupel, 2021).

Pour rappel, le nombre de conseillers municipaux à élire, fixé par voie législative, dépend des strates démographiques elles-mêmes (Graphique 1 *infra*).

Graphique 1 – Nombre de conseillers municipaux selon la strate démographique communale



Qui sont les élus locaux ? Quel est leur rôle et comment l'exercent-ils ? Qu'en est-il de leur notabilité et de leur professionnalisation ? Quelles dimensions politiques sous-tendent les caractéristiques techniques des scrutins ?

Mêlant à la fois des aspects techniques et juridiques, l'espace politique constitue un champ mouvant et complexe, particulièrement au niveau local. Ce livre analyse les évolutions institutionnelles dans une perspective longitudinale qui permet de mieux saisir leurs enjeux et leurs effets sur le personnel politique local.

Il entend fournir des repères utiles issus des sciences sociales, essentiels à la compréhension de l'espace politique local, en évoquant notamment les luttes de pouvoir, le casting électoral, la diversité du corps électoral, la féminisation ou encore le cumul des mandats.

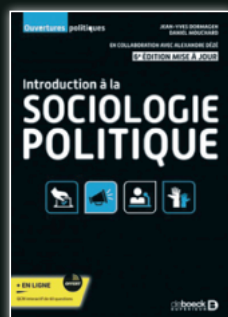
Pour les étudiants, chercheurs et enseignants en science politique, sociologie et sciences sociales ; pour les élus et fonctionnaires.

Thomas Frinault est professeur de sociologie politique à l'Université Rennes 2 et membre du laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051).

Aurélia Troupel est maître de conférences à l'Université de Montpellier et membre du CEPEL (UMR 5112 CNRS).

Sébastien Vignon est maître de conférences en science politique à l'Université de Picardie Jules Verne et membre du CURAPP-ESS (UMR 7319 CNRS).

Découvrez aussi :



28,90 €



www.deboecksuperieur.com