

25 Septembre 2013
10 €



Les enjeux des élections municipales



25 septembre 2013

Directeur de publication
Frédéric Lebaron

Coordination éditoriale
Louis Weber

Responsables éditoriaux
Claude Poliak
Manuel Schotté
Laurent Willemez

Comité éditorial
Keith Dixon
Nathalie Ethuin
Michel Koebel
Patrick Lehingue
Gérard Mauger
Hélène Michel
Alain Oriot
Frédéric Pierru
Louis Pinto
Claude Poliak
Manuel Schotté
Louis Weber
Laurent Willemez

Maquette
Alain Oriot, Adèle Péron

Éditions du Croquant
Broissieux
73340 Bellecombe-en-Bauges
www.editionsducroquant.org

© Éditions du Croquant,
ISSN 1958-7856
Dépôt légal : septembre 2012

Impression :
La Nouvelle Imprimerie
Laballery
58500 Clamecy

N° d'impression : 308183

Contact
Louis Weber
06 80 98 76 59
revue@savoir-agir.org
www.savoir-agir.org

Pour commander la revue :
www.editionsducroquant.org



Éditorial

- 5 **Est-ce le « retour de la confiance » ?**
FRÉDÉRIC LEBARON

Dossier

- 9 **Les enjeux des élections municipales**
MICHEL KOEBEL ET SÉBASTIEN VIGNON

- 13 **Un scrutin de « proximité » toujours participationniste ?**
Quelques éléments de compréhension
de la démobilisation autour des élections municipales
SÉBASTIEN VIGNON

- 23 **La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local**
JULIEN TALPIN

- 31 **Les hiérarchies du pouvoir local**
MICHEL KOEBEL

- 39 **Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale
dans les municipalités urbaines**
De l'*a priori* de la subordination à une relation collégiale
RÉMY LE SAOUT

- 47 **Les stratégies de dépolitisation de députés-candidats de l'UMP
aux élections municipales de 2008 dans la métropole lilloise**
ANNE-SOPHIE PETITFILS

- 55 **La désertification des campagnes**
La production des désaccords légitimes à la communauté urbaine de Marseille
DAVID GUÉRANGER

- 63 Grand entretien avec André Grimaldi
L'hôpital entreprise n'est pas une solution
- 75 Paroles
Un « gros con de raciste »
VINCENT BURCKEL
- 81 Chronique de la gauche de gauche
Alliance électorale, front ou fusion ?
LOUIS WEBER
- 87 Enquête (4)
Sociogénèse du « Front de Gauche »
La gauche unitaire
PROPOS RECUEILLIS PAR LOUIS WEBER
- 97 La rhétorique réactionnaire
« L'autre Europe » attendra
GÉRARD MAUGER
- 101 Actualité
L'enseignement supérieur au péril du social-libéralisme
BERTRAND GEAY
- 109 Idées
Y a-t-il quelque chose à comprendre ?
Sur quelques pathologies scolastiques
LOUIS PINTO
- 117 Chronique d'outre-manche
Ed Miliband et la question syndicale
KEITH DIXON
- 123 Document
Comment l'austérité tue

Les enjeux des élections municipales

Dossier coordonné par
MICHEL KOEBEL
ET SÉBASTIEN VIGNON

à l'approche des élections municipales de mars 2014, quoi de plus légitime que d'aborder les enjeux de ce scrutin ? La « gauche » va-t-elle conserver les bastions qu'elle a conquis ? L'extrême droite va-t-elle faire une entrée fracassante dans les conseils municipaux ? Le

Front de gauche pèsera-t-il désormais dans le pouvoir local ? Dans un contexte de crise sociale et économique, les Français sanctionneront-ils la politique de François Hollande ou s'exprimeront-ils en fonction des enjeux locaux ? Ces sujets traditionnellement abordés par les politologues et les journalistes, même s'ils ont parfois leur intérêt, ne sont pas ceux qui seront abordés dans ce dossier. Nous nous intéressons à des enjeux moins visibles, mais qui tiennent pourtant à la structure profonde du pouvoir local. Qui sont les élus municipaux et que sont-ils devenus au cours des trente dernières années ? Quelles sont les conséquences du mode de scrutin et de ses récentes évolutions sur le profil des conseils municipaux et de leurs exécutifs, en termes de parité, de groupes socioprofessionnels et d'âges représentés ? Les citoyens restent-ils cantonnés au rôle de votants (alors que l'abstention dans l'espace local bat à chaque élection de nouveaux records), ou la démocratie participative aurait-elle réussi à leur donner de nouvelles perspectives ? Comment s'organisent les relations entre les maires et les élites administratives municipales et comment ces dernières ont-elles évolué au cours des trois dernières décennies ? Comment les prétendants à la mairie se comportent-ils durant les campagnes électorales, tant sur le terrain municipal – auprès de leurs électeurs – que dans les assemblées délibérantes intercommunales auprès de leurs pairs, à l'abri du regard réprobateur des citoyens ? Des chercheurs spécialistes de sociologie politique font le point sur ces questions, non pour en mesurer l'influence supposée sur le résultat final du scrutin, mais pour en proposer une analyse localisée, à la fois quantitative et ethnographique.

Des citoyens de plus en plus indifférents et démobilisés ?

Longtemps préservé de la progression de l'abstention, l'espace politique local n'y échappe désormais plus et provoque indifférence ou démobilisation. La participation aux élections municipales n'a cessé de diminuer depuis 1983 (21,6 % d'abstention au premier tour) pour atteindre 33,5 % en 2008. Même si le « local » est perçu (et construit) comme un espace de proximité allant de soi et que les maires jouissent d'une forte cote

de popularité auprès des Français¹, les citoyens se tiennent de plus en plus à distance du processus électoral. Le scrutin municipal enregistre, à l'instar d'autres types d'élections, un décrochage constant de la participation, y compris dans les plus petites communes. À partir d'une étude réalisée dans le département de la Somme – prenant en considération la participation électorale sur cinq consultations municipales (1983-2008) – Sébastien Vignon montre que les électeurs des villages périurbains et ruraux se déplacent de moins en moins nombreux pour élire leurs conseillers municipaux. Bien que les habitants des campagnes participent plus que leurs homologues des villes, l'augmentation de l'abstention constitue une tendance de fond. La reconfiguration des liens interpersonnels et la transformation des modes d'appartenance locale dans ces territoires engendrent un relâchement de la « norme participationniste »² dans les mondes ruraux.

La déconnexion des citoyens avec les enjeux locaux se traduit également par leur faible implication dans les dispositifs participatifs déployés à l'échelle des municipalités urbaines depuis une dizaine d'années. Alors que l'abstention bat à chaque élection de nouveaux records, les élus ont misé sur des dispositifs participatifs pour « ré-intéresser » la population aux enjeux politiques locaux et compenser la distance sociale croissante entre les représentants et leurs administrés³. C'est en effet à l'échelle municipale, voire des quartiers, que ce type de dispositifs se développe le plus fréquemment, la participation ayant principalement pour objectif d'accroître la proximité entre élus et citoyens⁴. Ce manque d'engouement tient principalement, comme le rappelle Julien Talpin, au rôle marginal assigné aux dispositifs participatifs en matière d'action publique locale, qui servent plus à renforcer des élus en mal de légitimité qu'à redistribuer le pouvoir décisionnel à l'échelle municipale. Loin de revivifier la « démocratie locale », les expériences participatives (conseils de quartier, jurys citoyens, réunions de concertation, etc.) ont plutôt tendance à renforcer des pouvoirs locaux de moins en moins proches de leurs citoyens. L'enquête par questionnaire réalisée par Julien Talpin et Marion Carrel auprès des participants des conseils de quartiers à Roubaix met en évidence la sous-représentation des catégories populaires et des jeunes au sein de cette instance mise en place par la municipalité. Les discours enchantés autour de la démocratie participative qui animent depuis quelques années le champ politique, en laissant croire qu'il serait possible de subvertir les hiérarchies du pouvoir local, peuvent alors être interprétés comme un écran de fumée qui dissimule – mal – cette confiscation du pouvoir et du débat démocratique.

Sur-sélection sociale des élus et clôture des espaces de décision politique.

Selon le principe de la démocratie représentative, les élus prétendent représenter l'ensemble des citoyens dans sa diversité. Pourtant, y compris à l'échelle communale, l'univers social des élus est éloigné de celui de leurs administrés. Les données statis-

1. À quatre mois des élections municipales de 2008, un sondage réalisé par Ipsos (2-3 novembre 2007) pour *La gazette des communes* révélait que le maire était l' élu préféré des Français.

2. Braconnier (C.), Dormagen (J.-Y.), *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

3. Koebel (M.), *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Broissieux, Éditions du Croquant, 2006.

4. Le Bart (C.), Lefebvre (R.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

tiques (longitudinales) mobilisées par Michel Koebel indiquent très clairement que l'accès aux postes de conseiller municipal et de maire est de plus en plus soumis à une sélection sexuelle, générationnelle, résidentielle et surtout sociale : davantage de retraités, de fonctionnaires et de cadres, de moins en moins d'ouvriers et de petits travailleurs indépendants. Si les maires sont davantage représentatifs de la population que les sénateurs et les députés⁵, force est de constater que le recrutement des édiles ne déroge pas aux lois tacites de sélection du personnel politique. Plusieurs effets se conjuguent pour hiérarchiser le pouvoir local : le mode de scrutin qui concentre le pouvoir sur un chef ; le renforcement des compétences (réelles et supposées) nécessaires à l'accès au pouvoir local et à son exercice (connaissances des dossiers, capacité à porter des projets, détention de savoir-faire professionnalisés...) ; l'autocensure des catégories sociales réputées incompetentes ou leur relégation dans des rôles subalternes ; la professionnalisation croissante de la politique. Toutes ces logiques provoquent la confiscation du pouvoir par une élite sociale et politique locale, masculine et âgée, et réduisent presque à néant le débat démocratique, bloqué entre une « majorité » soumise à son chef de file et une opposition dont les critiques n'ont aucune chance d'aboutir à cause des règles du scrutin.

Pour repérer la dévolution du pouvoir municipal, il faut moins se focaliser sur les relations personnalisées entre ceux qui représentent le sommet de la hiérarchie municipale – les maires et l'élite administrative communale – que sur la (relative) fermeture des espaces de la décision politique qu'incarne la nature de ces relations. En effet, selon Rémy Le Saout, le partage d'une conception de l'action publique basée sur le pragmatisme décisionnel et la standardisation des pratiques gestionnaires laisse de moins en moins de place à la pluralité des débats municipaux. Les relations entre les édiles et leurs collaborateurs privilégiés (directeurs généraux des services principalement) ne doivent pas être scrutées sous l'angle d'une séparation nette entre deux registres – technocratisation (les cadres s'imposent face aux élus en raison de leurs compétences techniques)/politisation (dépendance professionnelle des cadres à l'égard des maires, surtout en termes de carrière) – puisqu'une telle séparation pourrait faire croire à la prééminence de liens de subordination. Au contraire, par les différents rapprochements qui se sont opérés depuis une trentaine d'années entre les élus et les cadres dirigeants (vision gestionnaire, pratiques managériales, etc.), ces relations relèvent de la collégialité, même si ces acteurs ne disposent pas des mêmes sources de légitimité pour agir.

Entre dépolitisation de façade et repolitisation factice

Comme le rappelle Rémi Lefebvre, « faire campagne », c'est faire l'usage, dans une conjoncture et sur un territoire donnés, d'un répertoire de techniques plus ou moins éprouvées dont le candidat présuppose l'efficacité et dont le recours est lié à une représentation qu'il se fait de son électorat et de ses attentes⁶. À partir de l'observation de la campagne de trois têtes de liste et députés de l'UMP dans les principales communes de l'agglomération lilloise, Anne-Sophie Petitfils analyse les pratiques et les registres

5. Lehingue (P.), *Le vote. Approches sociologiques de l'institution*, Paris, La Découverte, 2011 (p. 63).

6. Lefebvre (R.), « Le travail de mobilisation électorale » in Cohen (A.), Lacroix (B.), Riutort (P.) (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009.

de dépolitisation lors des élections municipales de 2008. Elle identifie plus particulièrement trois stratégies de dépolitisation différentes – le brouillage des clivages partisans ; la relocalisation ; et l'individualisation du lien électeurs/élus – auxquels sont associées des pratiques différenciées : l'« ouverture » à gauche, le clientélisme, la réactivation de lien personnels avec le local... L'analyse de leurs trajectoires sociales et politiques, de leur implantation locale ainsi que des configurations dans lesquelles ils sont partie prenante, éclaire les logiques du recours à tel ou tel registre.

Les périodes de campagne électorale constituent également un moment singulier dans les activités de gouvernement. Outre qu'elles sont l'occasion de débattre et de décider des orientations en matière d'action publique pour la durée de la mandature, les campagnes sont aussi un moment où l'activité gouvernementale locale semble se ralentir, voire être suspendue parfois. Souvent imputé aux contraintes pratiques, politiques et formelles de la campagne, ce changement peut aussi s'interpréter comme le fruit d'une volonté politique de ne pas placer les élus face à des contradictions entre leurs positions partisans et les intérêts qu'ils défendent dans l'institution⁷. Le développement d'instances intercommunales (auxquelles appartiennent désormais plus de 9 communes sur 10)⁸, gouvernées par une assemblée d'élus au second degré – où chaque municipalité délègue un nombre de conseillers selon son poids démographique – illustre bien les tensions auxquelles sont confrontés les élus⁹. En prenant appui sur le cas du conseil communautaire de Marseille Provence Métropole, David Guéranger montre qu'effectivement les élections sont des périodes où les votes du conseil sont marqués par une abstention plus forte (voire l'absentéisme des élus). Plus fondamentalement, la nécessité d'anticiper les campagnes conduit au retrait délibéré de l'ordre du jour d'un certain nombre de dossiers communautaires non ajustés aux clivages partisans, parmi lesquels les dossiers les plus stratégiques. Autrement dit, les débats au conseil de Marseille Provence Métropole en période électorale – et notamment lors des élections municipales – enregistrent directement les effets pacifiant des règles du jeu institutionnelles qui prévalent le reste du temps. La place pour la politisation des débats est ainsi tacitement reléguée dans une période particulièrement courte, ce qui, en creux, permet de comprendre que, tout le reste du temps, les principaux acteurs du jeu intercommunal s'entendent pour partager le pouvoir intercommunal selon une conception des « intérêts bien compris » et sous le couvert de l'intérêt « communal » – au mépris de ce que devrait être l'intercommunalité – et avec la caution des habitants que chaque élu prétend représenter. On peut dès lors appliquer ici ce que Pierre Bourdieu disait des professionnels de la politique : « Ils servent les intérêts de leurs clients dans la mesure (et dans la mesure seulement) où ils se servent en les servant [...] »¹⁰. ■

7. Sur les prescriptions de rôle dans l'exercice du métier politique, voir par exemple Briquet (J.-L.), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994.

8. Le Saout (R.), Madoré (F.) (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

9. Desage (F.), Guéranger (D.), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011.

10. Bourdieu (P.), « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36-37, 1981 (p. 9).

Les hiérarchies du pouvoir local

MICHEL KOEBEL

L'étude du profil social des élus locaux a pendant longtemps été négligée par les politistes et les statistiques disponibles sur le sujet sont restées rares. Ainsi, en 2001, la publication annuelle de la Direction générale des collectivités locales, seul organisme à collecter des données nationales sur les élus locaux (*Les collectivités locales en chiffres*) ne consacrait que deux demi-pages (sur 126) au personnel politique local et ne livrait que des informations éparses sur l'âge (en trois tranches), la catégorie socioprofessionnelle (CSP) (mais ces données ne concernaient que les maires) et le sexe (seule donnée également disponible pour les conseillers municipaux). L'édition de 2001 comportait cependant une nouveauté : les CSP des maires étaient rapportées à celles de la population active (Insee), mettant ainsi pour la première fois en évidence leur absence de représentativité sociale.

Depuis, quelques sociologues et politistes se sont efforcés de mieux cerner les élus locaux et d'expliquer pourquoi leur profil diffère de celui de la population qu'ils sont censés représenter. Les 519 417 conseillers municipaux représentent, en effet, près de 1% de la population française et prennent des décisions qui ont des conséquences sur la vie quotidienne de tous les habitants.

On se propose de mettre en évidence quelques-unes des logiques qui animent l'accession au pouvoir local et les hiérarchies qui se mettent en place lors de son exercice. Dans cette perspective, on utilisera des analyses quantitatives de données issues du Répertoire national des élus (RNE), des données plus anciennes déjà publiées (qui permettent de comprendre certains des changements intervenus depuis trente ans), une enquête quantitative sur les attributions de 890 adjoint-e-s de villes moyennes (à partir des sites internet des communes ou obtenues auprès des services municipaux)

et une enquête ethnographique en cours (observation participante de l'activité d'un conseil municipal d'une commune de 3 000 habitants sur tout un mandat).

Plusieurs logiques s'enchevêtrent et rendent peu lisibles les hiérarchies réelles du pouvoir local. Une première hiérarchie est associée à la taille de la collectivité : le maire d'une grande ville dispose de plus de pouvoir que celui d'un village. Le constat paraît évident, mais l'explication est plus compliquée qu'il n'y paraît. Si le budget des communes augmente avec leur taille, c'est le cas aussi pour les charges et le même raisonnement peut être tenu en ce qui concerne l'effectif du personnel municipal qui contribue à mettre en œuvre les décisions prises par les élus. La marge de manœuvre n'est pas nécessairement beaucoup plus grande, mais le prestige l'est toujours plus, de sorte que les maires ne comparent leurs politiques qu'avec celles de communes de taille comparable. Certaines décisions et certains projets municipaux ne peuvent être compris qu'en tenant compte de la double logique qui, à taille comparable, impose, pour exister dans l'espace politique local, de s'aligner et de se distinguer (« une ville de notre taille se doit d'avoir tel ou tel service... mais le nôtre sera un peu plus grand ou plus performant ou moins cher que celui des autres communes de la même importance »). Le prestige associé à la taille de la commune a été entériné par le législateur dans les indemnités des maires et des adjoints : elles s'élèvent progressivement avec le nombre d'habitants et peuvent même être majorées selon les caractéristiques de la commune ; au-delà de 100 000 habitants, même les simples conseillers municipaux sont indemnisés (ils peuvent l'être dans les autres communes à condition de ne pas dépasser l'enveloppe maximum légale prévue pour le maire et les adjoints).

Mais l'argent perçu mensuellement par les élus – ainsi que divers avantages en nature – ne suffisent pas à expliquer les différences de pouvoir. Les postes occupés correspondent également à des fonctions et à des responsabilités. On peut ainsi mettre en évidence une hiérarchie propre à chaque commune, entre simple conseiller municipal, conseiller municipal délégué, adjoint et maire. Cette seconde hiérarchie est renforcée, dans les communes de plus de 3 500 habitants (dès les élections municipales de 2014, elle le sera à partir de 1 000 habitants), par le mode de scrutin « à listes bloquées » (où aucun panachage n'est possible). Ce mode de scrutin renforce, pour la liste qui l'emporte, la concentration du pouvoir sur la tête de liste, au moment de sa constitution et durant tout

le mandat. Faire partie d'une liste, c'est, le plus souvent, faire allégeance à la tête de liste qui l'incarne. Au moment du vote, c'est, en effet, « tout ou rien », l'électeur est obligé d'accepter l'ordre imposé et c'est cet ordre qui déterminera les élus et, dans la plupart des cas, l'ordre des adjoints¹. Le pouvoir exercé, après les élections, par les simples conseillers municipaux, mais également par une grande partie des adjoints, se réduit à peau de chagrin (malheur à ceux qui osent s'exprimer ou voter contre le chef de file)². Cette concentration du pouvoir entre les mains du maire et de sa garde rapprochée (tel ou tel adjoint, le directeur général des services³, le directeur du cabinet), est renforcée par un autre aspect du mode de scrutin : en donnant au vainqueur une prime de 50% des sièges avant d'appliquer la proportionnelle et d'éliminer toute liste qui n'a pas obtenu 5% des suffrages exprimés, ce mode de calcul réserve au maire, dans la quasi-totalité des cas, une majorité si confortable qu'il peut se dispenser de tenir compte de l'opposition pour gouverner.

Ces deux hiérarchies sont rendues plus complexes par des logiques sociales et des logiques proprement politiques, qui dépendent parfois elles-mêmes de choix législatifs.

Les élus sont également – et peut-être avant tout – des agents qui occupent une position dans l'espace social. Nous insisterons sur les effets de quatre variables : la profession, le niveau de diplôme, le sexe et l'âge. L'étude du champ politique a montré que ces quatre caractéristiques sont des filtres puissants dans le processus électoral. Leurs effets ne se limitent pas aux fonctions politiques les plus élevées : ils concernent également l'espace politique local⁴. Ils sont en partie explicables par les compétences nécessaires à l'exercice des responsabilités locales, en particulier au sein de l'exécutif (maire et adjoint-e-s) : elles sont de plus en plus élevées suite aux différentes réformes de décentralisation du pouvoir en France. Mais la représentation que se font les électeurs de compétences supposées liées à un niveau de diplôme, à une profession, à un âge, ou simplement au fait d'être un homme plutôt qu'une femme, est non moins importante. J'ai montré précédemment que, plus la taille de la commune augmente et plus, à taille égale, la fonction au sein du conseil municipal est élevée, plus les professions du haut de la hiérarchie sociale sont représentées. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le pourcentage de maires cadres supérieurs s'élève à 70% (et jusqu'à 93%), alors que cette catégorie socioprofessionnelle représente moins de 17% de la population active⁵.

1. La récente réforme de la désignation des élus intercommunaux prétendait introduire un caractère « direct » en exigeant de préciser sur les listes des candidats aux municipales ceux qui seraient désignés pour siéger au niveau intercommunal en cas de victoire. Ce caractère « direct » du suffrage est, de ce point de vue, une supercherie, puisque le scrutin à liste bloquée ne laisse aucune marge de manœuvre « directe » à l'électeur pour cette désignation.
2. Les cas où les maires démettent de leurs fonctions des adjoints qui ont émis publiquement une opinion contraire à la leur ne sont pas rares.
3. Cf. l'analyse de Rémy Le Saout dans ce dossier.
4. Cf. Koebel M. (2006), *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Les Éditions du Croquant (coll. Savoir/agir) (encore disponible au format Ebook sur <http://atheles.org/editionsducroquant/savoiragir>).
5. Pour plus de précisions, Cf. Michel Koebel, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html>

L'âge est également un facteur très discriminant dans l'accès aux conseils municipaux et, plus encore, aux fonctions d'adjoint et de maire. Les « jeunes » – quand ils sont présents – font le plus souvent office de figurants et n'ont souvent pas d'autre rôle que de rajeunir des listes vieillissantes. « Seuls 3,7 % des maires en France et 10,3 % des adjoints ont moins de 40 ans. L'âge d'or du pouvoir local se situe entre 50 et 80 ans⁶ ». C'est dire que le seul diplôme ne suffit pas en politique : il faut du temps pour s'installer dans ce milieu et les postes les plus prestigieux sont réservés à ceux qui y font carrière. Seule exception notoire, les « adjoints à la jeunesse » sont très majoritairement recrutés parmi les moins de 40 ans (c'est-à-dire les plus jeunes adjoints de notre échantillon) et il s'agit le plus souvent du « plus jeune » des adjoints de la municipalité.

Les discriminations liées au sexe sont également fortes en politique. Mais, la mobilisation des militant-e-s féministes aura réussi à convaincre la représentation nationale d'adopter une loi sur la parité. Cette loi a néanmoins été contournée de sorte qu'il a fallu réajuster le tir au fil des années, pour imposer une alternance parfaite dans les listes (après n'avoir imposé qu'une parité par tranches de six candidats), puis pour l'appliquer également aux membres de l'exécutif local (les adjoint-e-s) qui sont désormais élus dans le cadre d'un scrutin de liste (qui impose une forme de parité⁷). Mais l'inertie de la domination masculine resurgit en force là où la loi ne peut pas s'appliquer. L'exemple le plus caricatural est celui du poste de maire dans les communes de plus de 3 500 habitants : les hommes continuent à y représenter plus de 88% des maires. Même au sein des exécutifs, la parité reste d'abord mathématique. En effet, les préjugés sur les compétences supposées féminines ou masculines attribuent majoritairement aux femmes ou aux hommes tel ou tel domaine : l'enfance/la petite enfance/la famille, l'animation/la vie associative, le social, les affaires scolaires reviennent aux femmes (respectivement à 93, 78, 77 et 70%) ; les finances et l'urbanisme (domaines les plus prestigieux, à s'en tenir au rang des adjoints correspondants), les travaux et le sport reviennent aux hommes (respectivement à 78, 75, 69 et 69%). Cette répartition – presque caricaturale – s'accroît encore quand la taille de la commune (donc le prestige de la fonction) augmente⁸...

Les efforts apparents faits par les parlementaires en matière de parité en cachent d'autres. En abaissant à 1 000 habitants le seuil à partir duquel s'appliquera, à partir

6. *Idem.*

7. La parité dans les exécutifs municipaux n'est en effet pas parfaite : dans l'enquête en cours sur 890 adjoint-e-s de villes moyennes, on ne compte que 46,8% d'adjointes.

8. Ces chiffres sont tirés de l'enquête sur les adjoints déjà citée (sur un échantillon de 50 villes moyennes de 10 à 20 000 habitants et des 29 villes de 60 à 80 000 habitants).

de 2014, le scrutin à liste bloquée, on peut certes estimer qu'environ 19 500 femmes supplémentaires entreront dans les conseils municipaux de près de 6 650 communes et que l'on y trouvera plus d'adjointes qu'auparavant. Mais on peut également supposer qu'elles occuperont certainement des fonctions moins importantes et moins prestigieuses que les hommes. Et que dire des postes les plus convoités, à commencer par ceux de maires ? Ils seront une fois de plus accaparés par des hommes qui, tous, auront de bonnes raisons pour justifier leur maintien en tête de liste. Là aussi, on peut supposer que les arguments habituels seront recyclés : il n'y a pas assez de candidates ; les femmes demandent à s'occuper du social et non des finances ou de l'urbanisme. Ainsi va la « violence symbolique » : les dominés participent activement à leur propre domination en acceptant la vision du monde des dominants. Compte tenu de la concentration du pouvoir sur le maire, là où est en vigueur ce mode de scrutin, on comprend ce que les femmes auront « gagné » en entrant plus massivement dans les conseils municipaux des petites communes : le droit de se soumettre aux projets politiques du maire (si elles font partie de sa liste) ou le droit de critiquer ses projets sans possibilité d'y changer quoi que ce soit (si elles font partie de l'opposition).. D'autres arguments sont parfois développés : le véritable travail se ferait au sein des commissions où la parole serait libérée et non dans le cadre du conseil municipal.. Mais une enquête un tant soit peu approfondie montre que les débats ne concernent que des broutilles : les projets d'importance sont le plus souvent préparés et verrouillés, et les discussions en commission ne sont que des simulacres de participation démocratique. Combien d'adjoints au maire se sont vu retirer leur délégation pour avoir osé critiquer l'avis du maire ?

Enfin, c'est une logique proprement politique qui permet de comprendre les hiérarchies qui dominent l'espace politique local. La politique – fût-elle locale – est aussi un marché où seul un petit nombre d'élus se partagent les postes. Les plus prisés sont ceux de parlementaires (député ou sénateur) : ils sont d'autant plus convoités qu'ils sont très peu nombreux. Parler de « représentation nationale » à propos des députés est formellement vrai mais, parce qu'ils sont élus localement dans une circonscription électorale, ils sont également des « élus locaux ». Le plus souvent (sauf dans les très grandes villes), le territoire d'élection est plus étendu que celui de la commune : les maires des villes sont ainsi avantagés, du fait d'un réservoir important d'électeurs déjà

conquis. Dans les autres cas, un maire candidat à la députation devra cependant convaincre les habitants des autres communes de la même circonscription qu'il ne défendra pas uniquement les intérêts de la commune dont il est maire. En France, en l'absence d'une véritable interdiction du cumul des mandats, il n'est pas étonnant de constater que plus de 90% des députés ont également un mandat local... La stratégie de conquête d'un poste au Sénat diffère dans la mesure où il s'agit d'un scrutin indirect : il s'agit de convaincre des élus (grands électeurs). Les stratégies passent alors le plus souvent par un engagement politique partisan (d'autant plus que le scrutin passe depuis peu par des listes) et par un processus de cooptation entre les grandes figures politiques locales. D'autres postes sont des tremplins politiques potentiels, aux niveaux intercommunal, départemental et régional. D'un point de vue électoral, la logique d'accès au poste de conseiller général (rebaptisé « conseiller départemental » en 2015), élu dans un canton, est comparable à celle des députés : il s'agit d'accroître progressivement sa surface de reconnaissance locale. Les cantons, beaucoup plus petits que les circonscriptions, favorisaient jusqu'à présent les élus ruraux, mais la récente réforme des collectivités territoriales, en instaurant un scrutin original – binominal –, aura pour conséquence directe d'agrandir les cantons, notamment ruraux, rendant ainsi plus difficile l'accès des élus ruraux à ce niveau de représentation. En ce qui concerne les élus intercommunaux, il s'agit, là aussi, d'une élection indirecte : être représenté dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permet d'apporter des ressources supplémentaires à la commune d'origine du représentant et d'y défendre les intérêts de la commune (même si l'esprit de l'intercommunalité est exactement l'inverse⁹). Avec les conseillers régionaux, élus par listes départementales, on retrouve la prégnance des logiques artisanes. Mais toutes ces positions – en particulier les postes les plus en vue de président ou de vice-président dans les conseils correspondants – servent deux objectifs : ils apportent des ressources – ou des promesses de ressources – supplémentaires pour la commune (être dans les bons réseaux, être informé des bons plans) ; corrélativement, ils accroissent le prestige de leurs détenteurs et permettent leur installation progressive dans le « métier d'élu », garantissant une carrière à long terme en politique (permettant, au fil des mandats, de quitter définitivement leur carrière professionnelle antérieure pour ne plus vivre que de – et par – la politique). Cette carrière

9. Cf. Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Les Éditions du Croquant (coll. Savoir/agir) (<http://atheles.org/editionsducroquant/savoiragir>).

passé le plus souvent par un engagement partisan, le parti assurant une grande partie des ressources indispensables à la conquête des mandats et pouvant même intervenir pour sauver la mise – au moins provisoirement – de candidats malheureux en les rémunérant comme cadres du parti ou en les « plaçant » provisoirement dans le cabinet d'un maire ou d'un président de conseil du même bord politique. L'utilisation de ces ressources et de ces services enferme les élus qui en bénéficient dans une relation de fidélité à leur parti et les oblige à des « contre-dons » (ou « renvois d'ascenseur »). Ainsi, plus les postes occupés sont élevés, plus les appartenances politiques affichées par les élus sont explicites : dans l'enquête sur les adjoint-e-s déjà citée, les maires sont ceux qui affichent le plus explicitement leur appartenance politique (ne se réfugiant ni dans les « divers gauche » ni dans les « divers droite », ni dans la case « autres »¹⁰) : ils sont respectivement 93% et 78% à afficher une appartenance partisane précise, les adjoints ne sont respectivement que 66% et 50% et les taux pour les simples conseillers municipaux tombent à 62% et 42%¹¹. Pourtant, cette appartenance affichée est souvent bien loin de préoccupations idéologiques et de contenus de programmes, tant les élus doivent, pour mieux régner, montrer des gages de neutralité¹².

En définitive, que peut-on conclure de cet enchevêtrement des hiérarchies au sein de l'espace politique local ? Les effets conjugués des modes de scrutin, du renforcement des compétences (réelles et supposées) nécessaires à l'accès au pouvoir local et à l'exercice du pouvoir, de l'autocensure des catégories sociales réputées incompétentes ou de leur relégation dans des rôles subalternes et des logiques de professionnalisation de la politique, provoquent la confiscation du pouvoir local par une élite sociale et politique locale, masculine et âgée, et réduisent à néant le débat démocratique entre une « majorité » soumise à son chef de file et une opposition dont les critiques n'ont aucune chance d'aboutir à cause des règles de scrutin. Le mouvement en faveur de la démocratie participative qui agite depuis quelques années l'espace local, en laissant croire qu'il serait possible de renverser les hiérarchies, peut alors être interprété comme un écran de fumée qui masque – mal – cette confiscation du pouvoir et du débat démocratique¹³. ■

10. Depuis les dernières élections municipales, l'affichage des appartenances politiques est devenu obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, et il n'est plus possible de se déclarer « sans étiquette » (le choix « Autres » reste cependant possible).
11. Si les taux pour les simples conseillers municipaux paraissent relativement élevés, c'est parce qu'il faut tenir compte du fait qu'environ 40% d'entre eux font partie de l'opposition, qui n'a obtenu que quelques sièges, en haut de leur liste : il s'agit de ceux qui seraient devenus maires ou adjoint-e-s s'ils l'avaient emporté et qui font donc partie, eux aussi, le plus souvent de l'élite sociale et politique locale.
12. Cf. les articles de David Guéranger et d'Anne-Sophie Petitfils dans ce dossier.
13. Cf. l'article de Julien Talpin dans ce dossier.