

# Les élections municipales sous la Ve République : un regard historique, politique, sociologique et électoral

Une réunion débat organisée par le Comité Carnot et l'Observatoire des institutions, administrations et collectivités

Le 27 février 2020

Cette rencontre a été rythmée par deux tables rondes animées par Danielle Sportiello, journaliste politique, ancienne chroniqueuse de « questions d'actualité » et de « questions au gouvernement », et par Denys Pouillard, professeur de science politique et directeur de l'Observatoire de la vie politique et parlementaire.

La première table ronde, consacrée aux *approches de sociologie politique et électoral*, a réuni Paul Allès, professeur émérite de science politique à l'université de Montpellier, Patrick Roger, journaliste au service politique du *Monde*, et Vincent Tiberj, professeur de science politique à Sciences-Po Bordeaux. La seconde table ronde portait sur les aspects plus politiques de ce que représente le « *bloc communal* » dans l'espace territorial, et sur les rapports nouveaux entre l'Etat et les élus locaux. Elle était composée de Michel Destot, ancien député-maire de Grenoble, ancien président de l'Association des maires des grandes villes de France, Benjamin Morel, maître de conférences à Paris 2, et Eric Landot, avocat, expert du droit public et privé des collectivités territoriales. La transition entre les deux tables rondes a été assurée par Rollon Mouchel-Blaizot, préfet, ancien directeur général de l'AMF, responsable du programme interministériel « Action cœur de ville » au ministère de la cohésion des territoires.

La réapparition du scrutin proportionnel dès les municipales de 1983 a-t-elle fondamentalement changé un jeu politique marqué par la confrontation des blocs de droite et de gauche, renforcé pour ce dernier par les formations centristes ? Quel est le statut de l'opposition dans ce nouveau paysage ?

Plus qu'un changement radical dans la sociologie électorale, l'analyse des élections municipales sous la Vème république révèle au contraire la pérennité des figures qui incarnent le pouvoir, et en particulier celle du notable, renforcée par le cumul des mandats et la pratique du « jacobinisme apprivoisé » : il demeure une relation privilégiée entre le préfet et « ses » notables, telle qu'analysée en 1966 par Jean-Pierre Worms (*Le préfet et ses notables*), même si le terme lui-même a disparu.

En quoi les élections locales sont-elles toujours politiques ? Les maires appliquent-ils à la lettre les programmes sur lesquels ils sont élus ?

La réponse est non : on constate une dépolitisation sans précédent des élections locales, contrepartie notamment de l'émergence de vraies politiques publiques à la dimension territoriale, de sorte qu'il est impossible de différencier des programmes politiques de droite ou de gauche. Y contribuent également le fractionnement des partis, l'émergence des listes écologistes et le poids croissant du Rassemblement national, ainsi que la montée en puissance des intercommunalités. On ne perçoit pas bien encore l'impact du développement des intercommunalités sur les élections locales, qui sont désormais des élections à trois degrés. Or les EPCI ont reçu des compétences importantes transférées des communes, et reposent sur des assemblées sans véritable coloration politique. L'intercommunalité est « le trou noir de la démocratie ».

La coloration partisane des listes municipales dépend de l'offre que les partis sont capables d'apporter, alors qu'ils ont eux-mêmes peu d'adhérents. Les listes sont donc en fait composées de nouveaux citoyens engagés dans la vie locale, issus du monde associatif et de la société civile en

général. Et pourtant, nonobstant ce « métissage », le vote demeure structuré par la politique : les électeurs pensent à droite ou à gauche, et leur vote pourra être influencé aussi bien par le contexte local, la figure et le projet du candidat, que par leurs choix antérieurs dans les élections nationales. Existe-t-il d'autres logiques, communautaires ou générationnelles, qui pèsent sur le scrutin ? La logique communautaire est minoritaire : les électeurs ne votent pas nécessairement en fonction de leur confession. Les électeurs des « quartiers » se mobilisent fortement à l'élection présidentielle, pas aux autres scrutins. Quant au vote des post babyboomers, il est de moins en moins automatique ; il peut apparaître ou disparaître ; c'est une frange de la population pour qui le bulletin de vote n'est pas le seul moyen de participer à la vie publique. Par exemple, dans les listes électorales de Bordeaux, les inscrits de moins de 30 ans sont deux fois moins nombreux que les habitants de moins de 30 ans, notamment parce que les étudiants sont inscrits ailleurs, chez leurs parents.

Toute élection est donc socialement biaisée, du fait de l'absence des ouvriers et des jeunes. Une campagne électorale, dans une ville moyenne, s'adresse actuellement de préférence aux citoyens assidus.

Cette désaffection conduit-elle à légitimer la démocratie directe, qu'on a vu réclamée par les « gilets jaunes » ? Tout indique que ce n'est pas une panacée, et que les référendums doivent être soigneusement encadrés par des procédures qui garantissent leur sérieux, par exemple des règles de quorum comme on l'a récemment vu pratiquer en Roumanie. Il demeure que la demande d'une participation accrue à la vie politique à travers des modes de démocratie directe est symptomatique d'une mise en cause, de plus en plus affichée, de la représentation.

Le développement des métropoles dans les années récentes est emblématique des évolutions du paysage socio-économique de l'espace français, et des transformations profondes des équilibres entre deux mondes, urbain et rural, de plus en plus interpénétrés. On a souvent donné une vision déformée de cette géographie nouvelle, en parlant par exemple de « territoires interstitiels » (CGET), autant dire voués à l'abandon. Les métropoles, qui ont acquis une taille européenne, regroupent les fonctions supérieures de l'action publique et jouent un rôle évident d'entraînement pour le territoire environnant. Il ne faut pas pour autant négliger tout le réseau des villes petites et moyennes (plus de 200), qui exercent un pouvoir de centralité pour leur territoire. L'action « Cœur de ville » a précisément pour fonction de consolider leur rôle moteur pour le développement et de faire en sorte que les politiques publiques s'adaptent à un projet local. Il s'agit bien là d'un mode d'action innovant où l'Etat joue un rôle de facilitateur, au lieu de la logique verticale habituelle ; on retrouve cette logique nouvelle d'intervention dans d'autres initiatives comme les territoires d'industrie ou les maisons de services.

Comment caractériser la relation entre les élus locaux et l'Etat ? Force est de reconnaître que la relation des associations d'élus avec l'Etat central n'a pas toujours été idyllique (voir l'article qui leur est consacré dans le *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*). De Gaulle avait ainsi interdit toute relation avec l'AMF. Créées au début du XX<sup>ème</sup> siècle autour de problématiques de fiscalité locale, elles s'attachent toujours à garantir aux élus (parfois avec difficulté) une information et une expertise fiables sur les finances locales, à travers notamment l'Observatoire des finances locales. Comment a évolué leur rôle politique, depuis la disparition en 2017 des députés et sénateurs maires ? Et quelles réflexions cette évolution inspire-t-elle sur le rôle du Sénat : 2<sup>ème</sup> chambre ou Bundesrat ? Il faut un endroit où le dialogue entre l'Etat et les élus puisse être institutionnalisé ; or la réalité montre que ce dialogue s'exerce plutôt dans les coulisses que sur une scène politique très médiatisée.

Quant au débat récurrent sur la multiplicité des niveaux et sur le nombre de collectivités françaises, et plus généralement sur les évolutions à venir de la décentralisation, il s'éclaire avec les résultats

d'une enquête dont fait état le dernier numéro de la *Revue politique et parlementaire* : à la question de savoir quel niveau de collectivité ils souhaitent supprimer, les sondés affichent une attitude plus critique vis-à-vis de l'intercommunalité (à l'exception toutefois des plus de 65 ans et des centristes), et un attachement accru au département (surtout chez les jeunes). Tandis que les plus âgés mettent l'accent sur l'efficacité, les plus jeunes privilégient la proximité. Une notion qui demande toutefois à être mieux éclairée, tant elle recouvre de notions variées : identité régionale vs/départementale, réactivité des institutions vs/bureaucratie, réalité vs/perception de la disponibilité des services publics, localisme...

Les élections municipales à venir permettraient-elles d'apporter sinon des réponses à ces interrogations, en tout cas des éclairages nouveaux sur ces évolutions ? L'apparition d'une nouvelle sociologie électorale et même politique, la recherche de modalités nouvelles d'exercice de la démocratie, la demande confuse de proximité, s'expriment dans un paysage institutionnel et politique profondément bouleversé : en témoignent les mutations qui marquent le rôle et le statut des élus et leur relation avec l'Etat, et le rôle de l'Etat lui-même, dans une géographie de l'action publique que l'essor de l'intercommunalité, bien que chahutée récemment par des oppositions à la loi NOTRe, est en train de largement remodeler.

Pour le Bureau et la Présidente du Comité Carnot, Jérémie Fraisse, chef de la communication et des relations presse.