

UN MODE DE SCRUTIN  
EXEMPLAIRE ?

**L**E MODE DE SCRUTIN INSTAURÉ par la loi du 19 novembre 1982 pour l'élection des conseillers municipaux a fait jusqu'ici l'objet de peu d'analyses ou commentaires tant il est considéré comme exemplaire d'un dosage réussi entre l'efficacité du système majoritaire et l'équité de la proportionnelle. Depuis son adoption, il n'a d'ailleurs jamais fait l'objet de la moindre remise en cause, en dépit des alternances de majorité parlementaire et à la différence de tous les autres scrutins nationaux ou locaux. Tout au plus, certaines formations politiques, écologistes notamment, réclament-elles à l'occasion l'augmentation de la part de proportionnelle. Mais la démonstration des difficultés créées par la proportionnelle intégrale en vigueur pour l'élection des conseillers régionaux et rendant aléatoire la formation de majorités stables a découragé, semble-t-il, les plus chauds partisans de ce mode de scrutin. Par ailleurs, le nouveau régime électoral succédait à celui établi en 1964, au scrutin de liste majoritaire à deux tours, dans les villes de plus de 30 000 habitants où la bipolarisation s'installa, donnant un rôle accru aux partis politiques. Il permit aussi à la majorité gaulliste d'alors de bousculer les ententes centristes traditionnelles dans les élections municipales.

Inspirée de la loi mussolinienne du 18 novembre 1923, la loi de 1982 établit, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un système majoritaire à correctif proportionnel. Le scrutin est à deux tours (sauf si une liste a obtenu la majorité absolue dès le premier tour), le deuxième étant réservé aux listes qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés. La liste qui a obtenu la majorité absolue des voix au premier tour, ou relative au second, se voit attribuer la moitié du nombre des sièges à pourvoir, l'autre moitié étant répartie entre les différentes listes ayant

obtenu plus de 5 % des suffrages (y compris la liste majoritaire) et selon la règle de la plus forte moyenne.

Ainsi se trouve garantie l'existence d'une majorité de gestion renforcée en sièges et la représentation minorée d'une ou plusieurs oppositions au sein du conseil municipal.

Ce résultat fonctionnel a un autre avantage : il réduit l'écart entre le régime électoral français et celui des autres pays de l'Union européenne où la proportionnelle tempérée par le système d'Hondt se retrouve le plus souvent<sup>1</sup>. Dans une perspective d'institutionnalisation des politiques publiques européennes à l'échelon subnational, cette convergence ne saurait être négligée.

42 Cela étant, et quelle que soit la force du consensus qui s'est forgé parmi les politiques et les politistes sur ce mode de scrutin, on voudrait en interroger les effets quelque peu occultés par le taux de satisfaction qu'il a suscité chez les uns et les autres.

Ces effets sont à mesurer à l'aune des débats sur la nature ou le bilan de la décentralisation : aurait-elle, dans une acception habermassienne, modernisé l'espace public de la démocratie locale ou conduit à une reféodalisation de celui-ci autour de l'emprise de quelques grands élus locaux ? Sous cet angle, la loi électorale des communes produit des effets repérables à trois niveaux au moins : celui de la fonctionnalisation de l'élection municipale dans la stratégie de conquête ou de confortation d'un bastion politico-administratif ; celui de la neutralisation des oppositions ; celui de la notabilisation des entrepreneurs politiques locaux.

## LA FONCTIONNALISATION DE L'ÉLECTION

L'élection municipale est ici considérée comme un moment parmi bien d'autres dans la prise de contrôle d'un territoire où s'investissent des ressources de tous ordres dont la captation ou la monopolisation définissent les conditions d'apparition d'un leader. On empruntera à Gaetano Mosca la remarque selon laquelle un parlementaire (*a fortiori* un maire) n'est pas élu par ses électeurs mais se fait élire par eux, ce qui renvoie à un travail spécifique de mobilisation politique qui n'a que très partiellement à voir avec l'expression d'opinions politiques à laquelle on ramène généralement l'élection<sup>2</sup>. Le transfert des compétences de l'État aux collectivités locales n'a fait qu'amplifier ce processus, au point

1. L. Vandelli, *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica, 1991, p. 150 et s.

2. G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, Laterza, 3<sup>e</sup> édition, 1939

qu'on a pu apprécier son résultat comme aboutissant à la formation de fiefs ou même d'un « tribalisme local<sup>1</sup> ». C'est dire si la donne que représente le mode de scrutin dans cet ensemble est une variable qu'il faut savoir utiliser. Dans le cas de la loi de 1982, elle offre deux opportunités complémentaires : celle de la représentation de groupes d'intérêts par le jeu du scrutin de liste et celle d'une formation de majorité par la possibilité d'appareillements.

### *La représentation des intérêts*

Sans doute le terme même d'« intérêt », qui plus est « organisé », est-il sujet à caution et renvoie-t-il à de multiples interrogations théoriques. Pour ce qui nous occupe, on retiendra l'apparent paradoxe du rapport inversement proportionnel entre groupe d'intérêt fortement organisé et difficulté à en reconverter politiquement les représentations<sup>2</sup>. Les rapports complexes entre associations et constitution de listes municipales en témoignent. C'est justement à ce stade et à ce niveau problématique de représentation territoriale d'intérêts censés identifier la collectivité que le scrutin de liste et la proportionnelle apparaissent comme un instrument de sélection et de classification. La sollicitation des candidats, leur distribution en éligibles et non-éligibles selon l'estimation des résultats, les promesses qui leur sont faites d'un poste d'adjoint, tout cela a à voir avec un capital clientélaire plus ou moins important que la formation de la liste permet de réaliser. Ce capital, comme tout autre, est un rapport social, autrement dit il est un échange qui, pour durer, doit être inégal. Dans les grandes villes où le lien social est délité, la définition de la liste s'approche de formules « à l'américaine » avec la représentation de communautés ayant leurs signes propres de reconnaissance selon les régions : protestants, francs-maçons, rapatriés d'Algérie... Plus généralement, le choix d'un conseiller municipal-candidat renvoie à la clientèle, quelquefois professionnelle, en tout cas spécifique et sectorielle de celui-ci. Il résume le système d'obligations personnalisées entre une liste et un milieu économique, religieux, culturel. Par le biais du dosage de sa liste, objectivement pluraliste, le leader peut et doit faire ses preuves : transcender les clivages que représente chacun

43

1. Y. Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, Paris, PUF, 1992, p. 17 et s. Les métaphores féodales pour juger du pouvoir local sont constantes chez les politistes. On mentionnera pour mémoire la théorisation des « bastions » et « féodalités » par R. Dulon, *Les Régions, l'État et la société locale*, Paris, PUF, 1978.

2. M. Offerle, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clef/Montchrestien, 1994, p. 99.

de ces milieux, révéler sa capacité d'arbitrage entre les intérêts, imposer son autorité sur les revendications organisées, qu'elles soient associatives ou partisans. Car la limite de la proportionnelle est vite atteinte : la logique dominante est largement majoritaire et la dimension de circonscription étant forcément compacte (la seule pour laquelle il n'y ait pas de réel problème de découpage), le poids du leader, tête de liste ou maire sortant, y est renforcé d'autant. Même s'il doit intégrer la variable partisane, il a la responsabilité personnelle de traduire en liste nominale les soutiens qu'il a ou recherche dans la société locale, ce qui va bien au-delà des capacités militantes des partis, ceux de gauche compris<sup>1</sup> ; nous y reviendrons. Les dispositions de la loi donnent d'ailleurs au leader d'autres moyens pour utiliser stratégiquement des ressources d'une proportionnelle bien contrôlée.

44

### *L'apparementement majoritaire*

L'article L.264 de la loi de 1982 a introduit une innovation dans le mécanisme de formation des listes : entre les deux tours, celles ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés peuvent être modifiées pour intégrer des candidats de listes qui, soit n'ont pas atteint la barre des 5 %, soit, l'ayant atteinte, décident de se retirer. Certains ont évoqué le souvenir de la loi du 7 mai 1951 et son système d'apparementements bien fait pour favoriser la constitution d'une majorité parlementaire des centres. Elle n'avait pas manqué de choquer dès lors qu'elle faisait naître celle-ci non pas du suffrage universel mais des combinaisons des partis, les encourageant même à manipuler l'offre électorale par l'invention de listes *ad hoc* pour atteindre, en coalition avec elles, les 50 % des voix et se répartir ainsi tous les sièges à la plus forte moyenne. La règle de 1982 est certes tout autre : l'apparementement se fait dans la clarté ; il est « moralisé » par l'interdiction faite aux candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour de figurer sur plusieurs listes à la fois au second tour. C'est le responsable de la liste du premier tour, tel qu'enregistré alors par la préfecture ou la sous-préfecture, qui officialise la concentration.

---

1. A titre d'exemple on mentionnera le cas du Parti socialiste dont l'article 8-16 de son règlement intérieur exige des adhérents de toute section locale qu'ils désignent « le premier des candidats socialistes » à l'élection municipale, lequel aura la responsabilité, avec une commission des candidatures, de « la formation de la liste ». Ce « premier des socialistes » élu en assemblée générale a vocation, pour mener à bien sa mission, à supplanter le secrétaire ainsi que la commission administrative de la section. C'est un encouragement à l'investiture de personnalités et à leur imposition aux structures habituelles du parti.

Bien qu'aucune étude systématique n'ait été menée sur l'usage de ces dispositions au cours des élections de 1989, on connaît ici et là des utilisations de ces dispositifs qui participent d'un calcul proche de celui de 1951. Pour contourner la politisation rampante des élections municipales et leur bipolarisation consécutive, les formations « officielles » peuvent susciter des listes à leur centre opposé (droit pour la gauche, gauche pour la droite). L'apparement avec elles au second tour, au-delà de l'apport éventuellement marginal des voix, peut créer l'impression d'une dynamique politique susceptible de perturber le mécanisme traditionnel des désistements auquel est habitué l'électeur. De la même manière, un groupe d'intérêts sectoriels s'estimant mal servi dans la formation des « grandes listes » peut former la sienne en anticipant le second tour ou en le pré-négociant au plus offrant pour obtenir non seulement des sièges mais des satisfactions occultes sur le fonctionnement municipal à venir. L'idée selon laquelle il vaut mieux être le premier d'une liste dissidente que le premier des inéligibles de la liste dominante a été facilement intégrée par les candidats.

45

L'expérience aidant, on peut imaginer bien des formules découlant de cette disposition de la loi, par exemple des règlements de compte internes aux partis par le biais de lançements de listes pirates, ce qui serait une contribution intéressante de la loi à la crise de la politique dite traditionnelle.

Dans cette dernière perspective, on doit s'attendre à un usage stratégique grandissant de ce système d'apparements conduisant à des majorités renforcées en sièges. C'est un facteur essentiel dans l'infériorisation des oppositions produites ou légitimées par la loi.

## LA NEUTRALISATION DES OPPOSITIONS

Le grand mérite de la réforme de 1982 aurait été de donner un statut à l'opposition municipale en lui garantissant l'entrée dans les conseils. On s'est du coup peu interrogé sur le fait de savoir si cela correspondait à de réels moyens de contrôle. En fait, il semble bien que ces moyens soient très faibles, aussi bien pour l'opposition que pour les associations perçues comme un possible contre-pouvoir.

### *L'infériorisation de l'opposition municipale*

Cette infériorisation est autant quantitative que qualitative.

Quantitativement, le calcul de la répartition des voix en nombre de sièges donne nettement l'avantage au système majoritaire. D'emblée, la

liste majoritaire rafle la moitié du nombre de sièges à pourvoir. L'application de la règle de la plus forte moyenne pour la répartition de la moitié des sièges restant entre les listes y ayant droit donne une nouvelle prime à la liste majoritaire. C'est là un effet mécanique bien connu et on a pu le vérifier dans les scrutins municipaux de 1989 où, selon les cas de figure, la surreprésentation en sièges de la liste majoritaire a pu atteindre 40 %. Dans toutes les hypothèses, l'opposition se retrouve en infériorité de sièges par rapport à son nombre de voix. En outre, elle se trouve souvent fractionnée en plusieurs groupes, ce qui réduit chacun d'eux à quelques unités. Si le but est de lui donner une tribune, on peut estimer qu'il est atteint, bien que le travail de porte-parole tende à se réduire ainsi à la plus simple expression.

46 Qualitativement, font défaut les moyens les plus élémentaires de type parlementaire permettant un suivi des dossiers. Le spectacle s'est répandu de réunions de conseils municipaux voyant défiler par centaines des questions inscrites à l'ordre du jour sans qu'ait été diffusé le minimum d'informations correspondantes. La loi du 6 février 1992 a pris en compte ce déficit démocratique en rendant obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants l'établissement d'un rapport explicatif sur les affaires soumises à la délibération du conseil. Elle a en même temps facilité la demande d'une séance extraordinaire du conseil municipal par les élus minoritaires. Et elle a établi un régime de questions orales dont on peut penser qu'ils feront bon usage. Ces ajustements suffiront-ils pour autant ? Un des effets pervers de la loi de 1982 n'a-t-il pas été de concentrer un peu plus le pouvoir de décision dans les sphères des cabinets ou du « bureau municipal » réservé à quelques élus majoritaires ? Et on sait combien l'introduction du débat polémique dans les séances du conseil a théâtralisé celles-ci au détriment de débats au fond que les composantes de la majorité ne peuvent plus mener. Ici aussi manquent des études systématiques sur le fonctionnement des majorités. Elles permettraient de mettre en lumière la mise hors jeu des oppositions, mais elles confirmeraient sans doute l'idée que la loi de 1982 a reproduit en pire dans les municipalités le sort fait au Parlement dans la V<sup>e</sup> République. L'évolution du mouvement associatif ne constitue pas par ailleurs une alternative à cette faiblesse insigne du rôle de l'opposition municipale.

### *L'intégration des associations*

La contribution que les associations ont apportée au renouvellement des conseillers municipaux en 1977, la régénérescence que le Parti socialiste

avait ainsi réussie par le détour des municipalités ont été étudiées et suivies<sup>1</sup>. De ces recherches, il ressort que la mobilisation des soutiens indispensables à la conquête d'une majorité passe toujours par la prise en compte de ces groupes organisés dont les dirigeants sont des relais d'opinion vis-à-vis de milieux sociaux organisés<sup>2</sup>. De ce point de vue, il est superficiel de parler d'un déclin du « mouvement associatif » : le nombre des associations ne cesse de croître et elles demeurent la base essentielle des transactions entre candidats à une élection municipale et leaders sectoriels. Ce qui a sans doute évolué, c'est la différenciation et le rapport entre associations de type gestionnaire et celles de type tribunicien. Les progrès de la décentralisation, la fixation d'une génération de militants dans des réseaux caritatifs ou humanitaires, le développement des conceptions contractualistes dans les politiques urbaines ont transféré bien des demandes radicalisées sur le terrain de leur normalisation municipale. Comme le souligne J.-P. Worms, les associations sont devenues plus dépendantes des autorités locales, elles ont dû redéfinir leur système de négociation et reconquérir leur légitimité<sup>3</sup>. Identifiées comme des prestataires de service, elles sont intégrées de plus en plus dans les politiques publiques locales, même si elles éprouvent quelques difficultés techniques à s'associer aux décisions des assemblées.

47

Finalement, au cours de la dernière décennie, ce sont les associations écologistes de tous ordres qui ont concentré et renouvelé l'opposition associative au pouvoir municipal considéré comme l'incarnation d'un monde politique inassimilable. Ce mouvement a produit l'effet que l'on sait aux élections municipales de 1989 où les listes écologistes recueillirent 9,1 % dans les villes de plus de 9 000 habitants. Cependant, il semble bien que cette percée et l'arrivée de conseillers d'opposition n'aient pas été un facteur de renforcement, bien au contraire. C'est à l'éclatement des logiques d'action que l'on a assisté<sup>4</sup>, les positions acquises dans les conseils l'ayant été selon une rhétorique de dénonciation du système et le système local s'avérant plus ouvert que le système

---

1. R. Balme, « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Mabileau/Sorbets (éd.), 1989, p. 81.

2. J. Le Bohec, « Le travail de mobilisation électorale et de dénégation de leur intérêt effectué par les maires », *Le Métier d'élus local*, Fontaine/Le Bart (éd.), Paris, L'Harmattan, 1994, p. 187 et s.

3. Rapport au colloque du Conseil national de la vie associative, 5-6 octobre 1992.

4. C. Le Bart, « Du statut de militant associatif à celui de conseiller municipal d'opposition. L'exemple de la liste "An Oriant Ecologie" à Lorient », *Gouvernement local et Politiques urbaines*, Biarez/Nevers (éd.), CERAT/CNRS, 1993.

étatique, les difficultés à jouer le rôle d'opposant acceptant les règles du jeu seront d'autant plus grandes que font défaut des lieux où pourraient s'élaborer des politiques territoriales en rapport avec l'expression de demandes par les associations. Ici encore les innovations de la loi du 6 février 1992 concernant la mise à disposition du public de documents budgétaires ou l'encadrement de procédures de type référendaire témoignent de la prise de conscience d'un déficit important dans la démocratie locale. Mais cette loi, pas plus que celle de 1982, n'a affecté la position dominante et centrale du maire, bien au contraire.

## LA NOTABILISATION DE L'ENTREPRENEUR POLITIQUE LOCAL

- 48 La notion même d'entrepreneur politique, qui a donné lieu à une abondante littérature<sup>1</sup>, a eu pour effet de laisser penser que la figure traditionnelle de l'élus local était devenue obsolète : ainsi le maire, capitalisant les ressources extra-politiques particulièrement abondantes à l'échelon municipal, ne serait plus ce notable dont l'élection viendrait consacrer l'« estime sociale », comme le notait Max Weber, mais un professionnel de la gestion urbaine où l'emporteraient les critères d'efficacité technique et économique. Si cette interprétation des changements induits par la décentralisation chez le personnel politique local renvoie à de réelles mutations, elle a parfois l'inconvénient d'occulter la reproduction des mécanismes d'autonomisation du maire vis-à-vis des formations politiques, lesquelles subissent plus que jamais les effets du système « majoral ».

Parallèlement, le maintien du mode d'élection du maire, l'expansion des compétences communales ainsi que la multiplication de structures inter et supra-communales ont encouragé un cumul de fonctions qui complique et accentue la notabilisation.

### *La « majoralisation » des partis*

En réalité, la question semble réglée depuis bien longtemps : l'instance municipale est celle où l'autonomie des élus est la plus forte et s'impose le plus facilement aux partis. Avant la décentralisation, il était déjà

---

1. Voir, entre autres, J.-P. Lacam, « Le politicien investisseur », *Revue française de science politique*, 38-1, 1988, p. 23 et s ; A. Faure, « Pouvoir local en France : le management majoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et Management public*, 9, n° 3, 1991, p. 115 et s. Et aussi notre article « Que sont nos notables devenus ? », *Autrement*, n° 122, 1991, p. 108 et s.



observé que 63 % des maires socialistes et 30 % des maires communistes attribuaient à leur notoriété locale la raison de leur investiture puis de leur élection<sup>1</sup>. Même quand le parti joue un rôle effectif dans la sélection des candidats, l'indépendance des structures locales de celui-ci est forte, et ce d'autant plus que le parti est au pouvoir : l'imposition de la décision locale apparaît comme un enjeu contre l'abus de position dominante du centre et de Paris. C'est un phénomène qui a fonctionné à droite jusqu'en 1981 et qui n'en finit pas de faire sentir ses effets à gauche depuis 1983. Si les ruptures de discipline se sont multipliées, la plupart des élus ou des militants du Parti socialiste exclus depuis cette date ont fini par être réintégrés au bout de deux ans<sup>2</sup>. La tendance est la même au Parti communiste où la direction nationale ou fédérale n'hésite pas à apporter son soutien à des contestataires dès lors qu'ils conservent une base populaire. L'absence de tradition militante disciplinée des éligibles de droite complète harmonieusement ce tableau où finalement 8 % des maires interrogés<sup>3</sup> reconnaissent que leur parti a exercé une influence principale dans leur cursus. La loi de 1982 et sa dominante majoritaire ont renforcé l'équation personnelle dans les logiques partisans. Les élections municipales sont une scène singulière où se déploient toujours toutes les ressources de la notabilité. Parmi celles-ci l'hérédité figure en bonne place : près de 50 % des maires d'échantillons de communes moyennes sont fils ou descendants d'élus, 59 % étant nés dans la commune où ils ont été élus. Dans les grandes villes, l'héritage strictement familial est certes rare, mais la cooptation par un sortant ou l'hérédité politique en tient lieu<sup>4</sup>. Autre ressource : la longévité des mandats. Elle est estimée à vingt ans en moyenne pour un mandat local en France où on entre dans la carrière plus tard qu'ailleurs.

49

A ces facteurs de personnalisation du pouvoir municipal s'ajoute le renforcement de l'institutionnalisation de celui-ci par la décentralisation : les partis tendent à devenir des fonctions dans la conquête de la mairie, qui plus est dans leur organisation (la part relative des employés

1. D. Lacorne, *Les Notables rouges*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

2. F. Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs*, n° 63, Paris, PUF, 1992, p. 8.

3. J. Becquart-Leclercq, « Les chemins du pouvoir local : la sélection du maire », *Pouvoirs*, n° 24, Paris, PUF, 1983, p. 94.

4. Ph. Garraud, « La ville en héritage », *L'Hérédité politique* (Parodi, Patriat, éd.), Paris, Economica, 1992, p. 199. Voir aussi, du même auteur, « Les contraintes partisans dans le métier d'élu local », *Politix*, n° 8, 1994, p. 113

municipaux y va grandissant au fur et à mesure de la baisse des adhésions « volontaires »). Si le parti constitue toujours une contrainte, le savoir-faire dans le contrôle de celle-ci est une clef dans l'influence politique locale. Les partis sont donc dominés dans ce système très personnalisé qui a raison de toutes les proclamations législatives selon lesquelles le maire procède du conseil municipal. Ils sont un élément parmi d'autres de la constitution de réseaux organisés autour de la personne du leader. C'est leur focalisation sur la personne de celui-ci qui l'emporte. L'influence exercée par la médiatisation politique nationale, délitant les rapports de proximité traditionnels, aboutit à la valorisation de systèmes de communication proprement locaux où la démonstration de traits personnels tend à l'emporter dans la compétition politique<sup>1</sup> en renforçant l'interconnaissance dans les différents réseaux sociaux. De plus en plus cette compétition pour la conquête ou la sauvegarde du pouvoir municipal s'organise à partir du leadership polarisé autour de quelques notables que le cumul de différentes fonctions suffit à distinguer de la masse des candidats à l'éligibilité.

### *L'accumulation de fonctions*

La spécialité française bien connue du cumul des mandats électifs reste la base du système politico-administratif tout entier et la cause de la faiblesse rémanente des partis politiques. On notera que les dispositions législatives intervenues en 1985 pour le limiter ont secrété leurs inévitables effets pervers<sup>2</sup> : le cumul de deux mandats est devenu systématique (il a doublé depuis 1956) ; la moitié des conseillers généraux détiennent une mairie, et un tiers des maires élus en 1989 dans les villes de plus de 20 000 habitants siégeaient dans les assemblées parlementaires ; la redistribution des mandats en surnombre a fait apparaître le « cumul en grappe » où c'est l'élu dominant qui alloue certaines des ressources qu'il contrôle (mandats de conseillers généraux en milieu urbain et de conseillers régionaux). Son influence en est hiérarchisée d'autant.

On n'entrera pas ici dans le débat sur les avantages et inconvénients de ce type de cumul, même s'il apparaît de plus en plus comme générateur de conflits d'intérêts, d'inégalités et d'opacités corruptives<sup>3</sup>.

1. D. Cochart, « Le maire mis en scène : un style de communication », *La Communication politique*, CURAPP, Paris, PUF, 1991, p. 33. Voir aussi Ph. Maarek, *Communication et Marketing de l'homme politique*, Paris, Litec, 1992, p. 227 et s.

2. A. Mabileau, « La limitation du cumul des mandats : premiers effets à retardement », *Les Cahiers du CNFPT*, juillet 1989, n° 28, p. 72.

3. Y. Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 61 et s.

On rappellera qu'il n'est jamais que l'expression aboutie de la stratification de titres et de fonctions non électifs qui, à eux seuls, définissent un certain capital d'éligibilité que les partis d'ailleurs savent bien distinguer et consacrer. Depuis longtemps, on a observé que ce sont les professions à clientèle liées à la santé et au droit, et celles de proximité comme l'enseignement, qui sont les mieux représentées dans les municipalités. Elles sont le point de départ d'une accumulation de fonctions de représentation sociales ou corporatives qui dilatent et « externalisent » l'influence du candidat. Si les délégations syndicales ou responsabilités associatives sont traditionnellement un point de passage vers un mandat municipal, leur cumul cède généralement une fois l'élection réussie. Mais ce n'est pas toujours le cas : il semble que les élus consulaires conservent plus que d'autres les mandats dans les chambres de commerce et d'industrie et les mandats politiques locaux<sup>1</sup>.

51

Toujours est-il que l'accès à un siège de conseiller municipal donne la possibilité (et même l'obligation depuis que les juridictions ont épinglé de trop nombreux cas de gestion de fait de maires cumulards) de devenir responsable d'associations gestionnaires dans le domaine du social, de l'action économique et de la culture notamment. Ce cumul horizontal, s'il est resté peu étudié, est une pratique ancienne chez les maires et elle s'est amplifiée logiquement avec la décentralisation. A la présidence des conseils d'administration des hôpitaux, des offices d'HLM ou des caisses de crédit municipal et d'épargne, quand ce n'est pas d'équipes de sport, est venu s'ajouter l'archipel des sociétés d'économie mixte locales. S'il s'agit là, bien souvent, du développement de formules permettant d'échapper aux contraintes jugées excessives du droit administratif et de la comptabilité publique, elles contribuent d'évidence à complexifier le pouvoir local.

Enfin, ce type de cumul de fonctions tend à se développer avec la multiplication, quoi qu'on en dise, des structures d'intercommunalité (presque deux tiers des communes sont aujourd'hui impliquées dans celles-ci) : sous des noms divers, elles sont dotées d'une fiscalité propre, elles sont administrées par des conseils élus, au mieux, au deuxième degré, vases d'expansion pour des conseillers municipaux dépourvus de missions ou délégations dans leur assemblée d'origine. Outre que la fiscalité et l'intervention de ce deuxième type de collectivités locales échappent ainsi au contrôle des citoyens par l'élection, l'intercommunalité devient une

---

1. F. Brutus, « Les élus consulaires et les élections locales », *Pôle Sud*, n° 2, 1995.

nouvelle occasion de confusion de mandats. La complexité de la gestion communale procède ainsi de la combinaison entre les règles d'un management territorial problématique et l'exploitation de niveaux politiques opaques de transaction et d'arbitrages entre élus locaux. Il devient impossible à ces derniers d'expliquer leurs politiques publiques à leurs électeurs, ce qui est sans doute un gage de paix sociale (par la gestion technicienne des conflits d'intérêts), confirmé peut-être par la dépolitisation croissante des élections municipales qu'ont notée tous les observateurs en 1989. Mais est-ce là un progrès de la démocratie municipale ?

52 On s'en consolera en rappelant la constance que les Français manifestent dans leur participation aux élections municipales : depuis la dernière guerre, les trois quarts des électeurs se rendent régulièrement aux urnes et, dans l'ensemble, la participation s'est accrue sous la V<sup>e</sup> République, quelles que soient les variations dans le temps et l'espace<sup>1</sup>. D'ailleurs, tous les sondages révèlent un taux de satisfaction dans les mêmes proportions en faveur du maire, dont l'action est jugée comme la plus utile de tous les élus locaux et nationaux. Il n'empêche : la législation en vigueur pour ces élections, quelque adhésion qu'elle suscite, a perfectionné et actualisé les règles de reproduction du personnel politique local dans un système toujours autant réservé à celui-ci. Elle a donc le mérite d'administrer la preuve que la démocratie locale, en dépit de l'idée de proximité territoriale entre représentants et représentés, reste bien l'affaire des premiers.

---

1. V. Hoffmann-Martinot, « La participation aux élections municipales dans les villes françaises », *Revue française de science politique*, 42, n° 1, 1992.

---

## R É S U M É

---

*La loi électorale du 19 novembre 1982 va connaître sa troisième mise en œuvre avec les élections municipales de juin 1995. Inaugurant un système mixte proportionnel-majoritaire, elle fait de plus en plus référence pour d'autres scrutins et rencontre un fort consensus. Elle semble donc résumer les progrès de la démocratie locale qu'aurait connus la gestion communale avec la décentralisation. La réalité semble bien différente : cette loi, devenue exemplaire, l'est pour avoir actualisé les structures de reproduction du personnel politique local, sans pour autant avoir réussi à ouvrir un peu plus celles-ci aux citoyens.*