Pierre Sadran

LE MAIRE DANS LE CURSUS POLITIQUE : NOTE SUR UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE

Édouard Herriot, maire de Lyon de 1905 à 1955, Jacques Chaban-Delmas, maire de Bordeaux pendant quarante-huit ans (1947-1995), Martine Aubry quittant son grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité et sa place de numéro trois du gouvernement pour succéder à Pierre Mauroy à Lille, mais aussi Catherine Trautmann livrant sa bataille politique la plus âpre pour récupérer Strasbourg, José Rossi s'exposant pour conquérir Ajaccio, ou encore Jacques Dondoux, secrétaire d'État au Commerce extérieur du premier gouvernement Jospin bravant la directive de non-cumul donnée par le Premier ministre pour conserver sa modeste mairie de Saint-Agrève : on pourrait indéfiniment ou presque accumuler et varier les exemples de l'importance cruciale que la classe politique française accorde à la fonction de maire dans le *cursus honorum* de la République[1].

N'aurait-on pas là, tant le trait est marqué, une figure supplémentaire de l'exception française ? On sait qu'il faut manipuler avec précaution cette formule trop commode. Dans le monde entier – sauf lorsqu'ils sont, comme en Grande-Bretagne, cantonnés dans un rôle purement honorifique –, certains maires acquièrent notoriété et stature politique. Même aux États-Unis, où les édiles ne sont pas supposés être des professionnels de la politique, et où le gouvernement local, détaché des enjeux nationaux, est conçu comme un outil pour le développement économique et la fourniture de services, « certains maires ont acquis une réputation nationale et internationale comme Diane Feinstein (San Francisco), Richard Daley (Chicago), Edward Koch et Rudolph Giuliani (New York)[2]». Il en va de même dans de nombreux pays euro-

1. On doit mettre à part, en raison des particularités de la situation, le cas de Jean Tiberi s'accrochant désespérément à la mairie de Paris.

2. Hank V. Savitch et Kevin Dupont, « La transformation des villes américaines », dans

péens. En Espagne, par exemple, l'ancien maire de Barcelone, Pasqual Maragall – par ailleurs fortement investi dans les instances représentatives européennes – a longtemps tenu la dragée haute au président de la Communauté autonome de Catalogne, Jordi Pujol. En Italie, où il était traditionnellement plus prestigieux d'être maire d'une grande ville que de devenir ministre à Rome, les réformes institutionnelles des années quatre-vingt-dix, et surtout l'élection directe des maires et des présidents de province, édictée par la loi n° 81 de 1993, n'ont fait que renforcer l'importance relative des mandats locaux, au point de susciter la naissance, sur des bases transpartisanes d'un mouvement appelé « Le parti des maires » qui se pose en interlocuteur du gouvernement[3]. En Allemagne, Vincent Hoffmann-Martinot a montré, en s'appuyant sur des exemples empruntés à divers moments de l'Histoire – Konrad Adenauer, maire de Cologne de 1917 à l'avènement du nazisme, Oscar Kalbfell à Reutlingen ou Hans Daniels à Bonn après la guerre –, que les « grands maires » disposent d'au moins autant de prestige et de ressources politiques que leurs homologues français[4]. Or, depuis l'unification allemande, le modèle du sud reposant sur le leadership politique du maire – et qui s'opposait au modèle du nord, plus collégial et plus favorable à l'assemblée municipale – tend à se généraliser. Il a été introduit dans trois *Länder* orientaux, en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre. Et les *Länder* qui ne l'ont pas intégralement adopté ont néanmoins renforcé le pouvoir du maire (et de l'administration) au détriment de l'assemblée municipale en adoptant l'élection directe du maire et le référendum.

On peut donc tenir pour acquis que la figure du maire, personnage politique influent et puissant, tend à se généraliser en Europe. Mais ceci nous informe peu sur la place de la fonction dans le cursus, c'est-à-dire sur la manière dont les acteurs l'instrumentalisent pour construire leur carrière politique.

Le concept même de carrière suppose une démarche stratégique de la part d'acteurs qui entendent se professionnaliser, c'est-à-dire à la fois vivre de la politique et en faire l'aboutissement de leurs activités

---

Oscar W. Gabriel et Vincent Hoffmann-Martinot (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 1999.

3. Voir Domenico Amirante, « Le cumul des mandats en Italie », dans CREAM, *Le Cumul des mandats et des fonctions*, Paris, La Documentation française, 1998.

4. Vincent Hoffmann-Martinot, *Finances et Pouvoir local. L'expérience allemande*, Paris, PUF, 1987.

sociales, après avoir franchi les étapes d'un cursus hiérarchisé. De façon idéaltypique, celles-ci se présentent comme la succession de quatre phases : l'apprentissage (ou insertion), l'implantation, la consolidation et la consécration. Mais il y a mille et une manières concrètes de réaliser ce schéma. Par exemple, l'apprentissage peut se faire par le militantisme partisan ou associatif qui donnera accès à un mandat de conseiller municipal ; mais il peut aussi résulter du travail réalisé pour le compte d'un élu, dans son entourage immédiat, avec, selon le cas, une affectation locale ou centrale (cabinet ministériel, cabinet d'un exécutif local, assistant parlementaire à Paris ou dans la circonscription). L'implantation (acquisition d'un mandat important ou d'une fonction exécutive) et la consolidation (réélection, ou cumul de mandats par exemple) peuvent également procéder d'une ascension du local vers le national – c'est le cursus classique – ou de la démarche inverse, de haut en bas, caractéristique des diverses formes de « parachutage » politique. Enfin la consécration viendra soit de l'accès à des responsabilités nationales (dans l'appareil d'État, mais aussi à la tête d'une grande formation politique par exemple), soit de l'affirmation d'un leadership pérenne sur un territoire, soit encore d'une combinaison des deux dans les hypothèses les plus favorables.

On comprend alors les difficultés qu'il y a à fonder sur des bases méthodologiques suffisamment sérieuses une comparaison des stratégies et des trajectoires politiques en Europe, propre à établir une échelle de la valeur relative de la fonction de maire et des usages effectifs qui en sont faits dans la construction d'une carrière politique. Deux facteurs se conjuguent, c'est-à-dire se confortent et s'entretiennent mutuellement, pour interdire, sur la base des données trop peu nombreuses et trop parcellaires dont on dispose, de mener une comparaison susceptible de faire sens.

Le premier de ces facteurs est le contexte systémique, autrement dit la matrice des règles formelles et informelles qui délimitent l'aire du jeu et en fixent la règle. Les règles formelles – forme de l'État, modes de scrutin, réglementation des cumuls – sont d'une étonnante variété, souvent paradoxales et sans véritable dénominateur commun[5]. Et les règles informelles – emprise des partis sur la sélection du personnel politique,

5. Voir, en ce qui concerne la question du cumul des mandats, Michel Clapié, « Les leçons de l'étranger : approche comparative », dans CREAM, *Le Cumul des mandats et des fonctions*, *op. cit*.

« éligibilité » (au sens de la science politique) des diverses catégories socio-professionnelles, et ce panaché qu'on nommera, par commodité, culture politique – ne leur cèdent rien en diversité. Viennent ensuite les représentations que les acteurs eux-mêmes et les médias se font de la réussite politique, représentations profondément différentes d'un pays à l'autre, et qui, naturellement, conditionnent les comportements, orientent les stratégies.

De la combinaison de ces deux facteurs découle cependant l'opposition entre deux modèles idéaltypiques assignant à la fonction mayorale une place et un rôle fortement contrastés. Dans le modèle de la spécialisation des arènes politiques, la mairie est en principe l'aboutissement de l'un des itinéraires envisageables. En revanche, dans le modèle de l'articulation des arènes, elle se présente comme un point de passage quasiment incontournable dans la construction d'une carrière fondée sur la multipositionnalité, et, à bien des égards, comme le véritable pivot de la démarche de professionnalisation.

Il est bien entendu que dans la réalité des systèmes politiques, aucun de ces deux modèles n'existe à l'état pur et parfait. La spécialisation des arènes politiques ne se traduit pas par l'étanchéité totale des filières et tolère certains passages d'une arène à l'autre, parfois même, de façon limitée et généralement temporaire, la présence simultanée dans deux d'entre elles. Et, inversement, là où les arènes locales, intermédiaires et nationales sont étroitement imbriquées, d'incontestables réussites politiques peuvent, exceptionnellement, se construire sur le choix marqué d'une spécialisation, ou encore emprunter des voies alternatives faisant l'impasse sur la mairie.

Il n'en demeure pas moins que l'opposition des deux modèles souligne la singularité française, prototype de l'articulation des arènes, alors que les autres pays européens relèvent, à des degrés divers, de la spécialisation. Celle-ci peut résulter d'une interdiction de cumuler certains mandats. Ainsi, au Portugal, le cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale est prohibé. En Italie, le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec ceux de conseiller provincial et de maire d'une ville de plus de 20 000 habitants. Au Danemark, ce sont les partis politiques qui imposent à leurs candidats une limitation du cumul. Au Royaume-Uni, la coutume constitutionnelle interdit aux élus locaux (membres des conseils municipaux, des conseils de district ou de comté, et, *a fortiori*, aux titulaires d'une fonction exécutive) de siéger à la Chambre des communes.

D'autres pays, en revanche, autorisent le cumul d'une fonction exécutive locale et d'un mandat national, mais ne le pratiquent qu'à faible dose. C'est le cas de l'Espagne, tout au moins au Congrès des députés, car le Sénat dont les prérogatives sont plus limitées est plus réceptif au cumul. C'est également le cas de l'Allemagne où il est fréquent qu'un élu entrant dans un Parlement (Landtag ou, *a fortiori*, Bundestag) abandonne son premier mandat. D'ailleurs, s'il est maire élu en Bavière ou dans le Bade-Wurtenberg, il est légalement tenu de le faire après son élection au Bundestag. Et lorsque la loi autorise, comme en Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple, la figure du député-maire, on constate qu'en pratique les maires de grandes villes y renoncent. Peu nombreux, les députés-maires viennent en général de villes moyennes[6]. On a ici une illustration de ce que la logique de professionnalisation pousse à la spécialisation des trajectoires et des arènes. Encore plus caractéristique à cet égard est le cas de la Norvège. Au fur et à mesure que se développe la professionnalisation des maires, la proportion des députés du Storting ayant exercé (il n'y a pas cumul, mais exercice successif des tâches) cette fonction s'affaiblit. De 40 % en 1965, elle tombe à environ 20 % à partir des années quatre-vingt : « La proportion de députés anciens maires n'a cessé de décliner, en particulier dans les dix dernières années[7]. » La différenciation des trajectoires s'accentue, fixant le maire dans ses responsabilités locales : « La plupart des maires sont des hommes politiques chevronnés : ils ont exercé un ou plusieurs mandats dans une commission permanente, au conseil municipal ou dans la commission exécutive. La carrière typique consiste à accéder aux responsabilités de maire après avoir été d'abord quatre ans conseiller municipal, puis membre de la commission exécutive pendant encore quatre années[8]. » On voit que la fonction mayorale est dans ce cas l'aboutissement d'un cursus, étroitement spécialisé dans les tâches du gouvernement local si l'on songe qu'en outre les maires norvégiens sont rarement responsables de la section locale de leur parti.

Tout autre, et fort singulier, est donc le cas de la France qui repose sur la conjonction de plusieurs caractéristiques : un grand morcellement

6. Vincent Hoffmann-Martinot, *Finances et Pouvoir local…*, *op. cit*.

7. Herge O. Larsen, « Le maire norvégien : de l'amateur au professionnel en politique », *dans* Vincent Hoffmann-Martinot et Franco Kjellberg (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Pédone, 1996.

8. *Ibid*.

municipal, qui élève automatiquement l'effet d'appel de l'offre politique constituée par les positions mayorales ; un système de cumul des mandats qui s'est généralisé ; et un double cursus, ascendant et descendant, qui permet de diversifier les parcours.

La généralisation du cumul des mandats apparaît clairement à la lecture du tableau 1 qui délivre quelques instantanés d'une évolution qui ne s'est jamais démentie depuis une trentaine d'années. Il montre que la recherche du cumul comme ressource politique tend, partout, à s'aligner vers le haut. Si quelques formations politiques étaient en retrait – léger (le PC) ou plus marqué (les Verts, encore que leurs pratiques individuelles soient, ici aussi, contrastées, avec les exemples opposés de Marie-Christine Blandin et de Noël Mamère) –, ces réticences s'estompent (cf. tableau 3) et n'affectent guère la tendance majoritaire. Si par ailleurs

les maires en tant que tels cumulent en moindres proportions que les autres catégories politiques, c'est évidemment en raison de leur nombre élevé et de la petite dimension de beaucoup de communes françaises.

Tableau 1. Évolution globale des cumuls

Assemblée nationale élue en 1993							
	RPR	*UDF*	*PS*	*PC*	*RL*	*NI*	*Total*
Nombre de députés	260	214	55	23	22	2	576
Total des autres mandats	295	251	65	18	33	2	664
Indice de cumul	113 %	117 %	118 %	78 %	150 %	100 %	115 %

Assemblée nationale élue en 1997	
Nombre total de députés	577
Total des autres mandats	843
Indice de cumul	146 %

Sénat	*1994*	*1998*
Nombre de sénateurs	321	309
Total mandats locaux	350	417
Indice de cumul	109 %	135 %

Indice global de cumul par catégorie politique (1998)	
Députés	146 %
Sénateurs	135 %
Présidents de Conseil général	147 %
Présidents de Conseil régional	130 %
Maires > 2 500 hab.	42 %

Certes, ce tableau ne tient pas compte, et pour cause, de l'effet à venir de la récente limitation du cumul (lois 294 et 295 du 5 avril 2000) qui, pour simplifier à l'extrême un dispositif outrageusement compliqué par les aléas du débat et de la procédure, prohibe désormais la détention simultanée de deux fonctions exécutives locales, ou d'une de ces fonctions et d'un mandat de représentant au Parlement européen, ou encore de celui-ci et d'un mandat de parlementaire national[9]. Mais il convient d'insister sur le fait que subsiste en revanche la figure, hautement symbolique et toujours décisive pour l'accumulation des ressources politiques, du député-maire ou du sénateur-maire. En outre et surtout, persiste également la règle qui veut qu'on se « mette à jour » des incompatibilités légales après l'acquisition éventuelle d'un mandat supplémentaire : ainsi se trouve pérennisé le rouage essentiel de l'accumulation des ressources politiques, celui qui permet la recherche systématique de la multipositionnalité optimale.

C'est dans ce contexte qu'on peut tenter de caractériser la place de la position mayorale dans le cursus politique. Dans le modèle français de l'articulation des arènes politiques[10], être maire est d'abord une ressource dont la valeur relative sur le marché des biens politiques s'est sensiblement accrue. C'est également occuper une position stratégique dans la construction d'une carrière qui peut suivre des itinéraires variés, leur dénominateur commun restant la recherche de la multipositionnalité optimale.

La valorisation croissante de la ressource mayorale ressort clairement de quelques données brièvement énoncées.

9. Ces précisions ne portent que sur certaines des dispositions de la nouvelle réglementation. Pour un commentaire détaillé, voir Christophe Guettier, « Les lois du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives », *AJDA*, n° 5, mai 2000.

10. Remarquons cependant que l'arène européenne déroge au modèle de l'articulation. Peu d'élus français se sont investis dans des institutions européennes. Et la loi du 5 avril 2000, en interdisant aux députés européens d'être titulaires d'un exécutif local, « sanctuarise » dans sa relative insignifiance aux yeux de l'opinion française le Parlement européen.

En valeur relative tout d'abord, on voit, à compter de la Ve République, s'inverser l'importance respective des mandats de maire et de conseiller général parmi les députés ; et l'écart au profit du maire se creuse, sans que, pour autant, l'attrait du mandat départemental s'affaiblisse.

Tableau 2. Députés maires et députés conseillers généraux

	1919	*1956*	*1958*	*1993*	*1997*
Députés-maires	23,9 %	27 %	49 %	50 %	56 %
Députés-conseillers généraux	40 %	36 %	45 %	44 %	45 %

En cohérence avec ce constat, on sait également que, dans la mise en œuvre de la loi de 1985 sur la limitation du cumul des mandats – texte qui, rappelons-le, limite en principe à deux, sous réserve de certaines dérogations, les mandats cumulables –, le couple mandat parlementaire-maire sort largement vainqueur de l'épreuve. Autrement dit, lorsqu'ils doivent se dessaisir d'un mandat superflu, les élus abandonnent en priorité le Conseil régional (mandat qui n'est attaché à aucun territoire), puis le Conseil général. Sauf exception, ils conservent leur mairie.

Cette attirance pour la fonction mayorale est très largement partagée. Les sénateurs y sont presque aussi portés que les députés. Et d'un groupe parlementaire à l'autre, il n'y a guère de différences. On remarquera par exemple, contrastant avec la propension relativement plus faible des élus du PC au cumul, le pourcentage particulièrement élevé de députés-maires dans les rangs du groupe communiste à l'Assemblée nationale.

Si le tableau ci-dessous mentionne (sans les inclure dans les pourcentages) les anciens maires, c'est parce qu'une carrière politique connaît bien sûr des aléas et des échecs. Or, l'investissement passé peut être la promesse d'un heureux rebondissement. De plus en plus souvent, les hommes politiques font le siège de leur mairie aussi longtemps qu'il est nécessaire pour conquérir le fauteuil de maire, ce qui est un autre indicateur de l'attrait que celui-ci exerce. Comme l'a montré Étienne Criqui, les candidats « éligibles » aux municipales de 1995 avaient pour la plupart longuement investi le terrain, disposaient déjà d'un capital électif local et se rangeaient parmi les élus chevronnés cumulants. « 32 % des challengers étaient déjà en lice en 1989, et 38 % avaient fait leurs premières armes en 1983 comme Serge Dassault à Corbeil, Raymond Couderc à Béziers, Jean Germain à Tours, voire en 1977 comme Michel Vauzelle à Arles, Bruno Bourg-Broc à Châlons, Antoine Rufenacht au Havre, François d'Aubert à Laval, ou même en 1965, comme Jean-Marie Vanlerenberghe

à Arras ou Jean-Claude Gaudin à Marseille ! […] Les nouveaux élus qui se sont présentés comme le successeur du maire sortant étaient eux aussi rarement des néophytes de la scène locale, et plus de la moitié patientaient depuis au moins douze ans voire dix-huit, comme Étienne Pinte à Versailles ou Laurent Fabius au Grand-Quevilly[11]. »

Tableau 3. Pourcentage des maires dans les groupes parlementaires actuels

Députés-maires	*Nombre d'élus*	*%*	*Anciens maires*	*Sénateurs-maires*	*Nombre d'élus*	*%*	*Anciens maires*
PS	142 (251)	56,5	8	PS (75)	34	45,3	9
RPR	82 (140)	48,6	7	RPR (93)	50	53,7	10
UDF	55 (113)	48,6	7	UC (58)	31	53,4	6
PC	26 (36)	72,2	1	RI	24 (44)	54,5	10
RCV	16 (32)	50	4	CRC	2 (15)	13,3	1
NI	3 (5)	60		RDSE	8 (22)	36,3	8
				NI	3 (9)	33,3	2
TOTAL	324 (577)	56,1	24	TOTAL	152 (316)	48,1	46

Si l'attachement à la fonction n'est pas le propre des maires, mais s'inscrit dans la propension générale à la longévité des hommes politiques français, il est tout de même particulièrement marqué. La durée du mandat de Jacques Chaban-Delmas est restée légendaire, mais elle est dépassée par Aimé Césaire à Fort-de-France ; et, pour se limiter à quelques exemples, Jean Monnier à Angers, André Rossinot à Nancy, Robert Poujade à Dijon, Georges Frêche à Montpellier, ou André Labarrère à Pau auraient sans doute quelque peine à quitter « leur » ville. Or ce qui témoigne encore davantage de la valorisation mayorale, c'est le soin, inhabituel en politique, apporté par ceux des titulaires du

11. Étienne Criqui, « Les élections municipales de juin 1995 : un renouvellement sans précédent des maires », dans Institut de la décentralisation, *La Décentralisation en France*, La Découverte, 1996.

poste qui décident de le quitter à l'organisation de leur succession. La transmission du pouvoir municipal se fait souvent sur le mode héréditaire, validé (ou non, mais c'est beaucoup plus rare) par l'élection. Au-delà d'un simple successeur, c'est un héritier que l'on cherche ; et que l'on n'hésite pas à aller chercher ailleurs, comme l'ont fait Jacques Chaban-Delmas pour Alain Juppé, ou Dominique Baudis (lui-même « fils de son père », la désignation héréditaire n'est pas toujours une métaphore) pour Philippe Douste-Blazy. On peut aussi préparer le terrain de plus longue date, comme Pierre Mauroy prenant Martine Aubry comme premier adjoint dès 1995. Il est assez dans la manière de Raymond Barre de se démarquer des autres « grands maires », à moins que son mutisme obstiné ne corresponde, au fond, à un choix politiquement inavouable mais secrètement arrêté.

Les raisons de cet attrait singulier pour la fonction mayorale ne sont guère mystérieuses. C'est elle en effet qui offre le « bouquet » le plus complet et le plus harmonieux de ressources politiques. Aux ressources matérielles et logistiques si précieuses dans un pays où les partis politiques sont faiblement organisés et mal pourvus[12], la mairie ajoute les gratifications symboliques et affectives dont un élu qui veut faire carrière ne saurait se passer. De plus en plus sensible aux valeurs de proximité, le citoyen-électeur, indifférent à la contradiction, a une très mauvaise opinion des hommes politiques en général, mais plébiscite le maire[13]. Au-delà de la confiance dont il jouit, celui-ci peut trouver, dans la relation fusionnelle, quasi charnelle avec « sa » ville le moyen de se ressourcer, de résorber les stigmates que laisse le combat politique. C'est en convoquant ce type de relation avec Bordeaux que, dans un exercice conjugal et plutôt réussi[14] de communication politique, Isabelle Juppé tente d'effacer l'image de technocrate arrogant et pète-sec qui a desservi son mari : « Je les [les journalistes parisiens] observe discrètement et je trouve que, six ans après, ils sont toujours les mêmes, avec les mêmes phrases aux lèvres. Et je regarde Alain. Lui n'est plus le même.

---

12. Même si le contexte légal a changé, il est intéressant de se reporter à l'article d'Anne Froment-Meurice, « Comment faire de sa mairie un fief », *Pouvoirs*, n° 24, 1983.

13. Les enquêtes le confirment régulièrement. Voir par exemple celle d'Infométrie de 1995, établissant que 77 % des répondants avaient une bonne opinion de leur maire contre 19 % ayant l'opinion contraire, commentée dans le détail par Hugues Portelli, « Les élus locaux : image dans l'opinion et attentes des acteurs », dans *La Décentralisation en France*, *op. cit.*

14. Isabelle Juppé, *Jours heureux à Bordeaux*, Albin Michel, 1999. La critique politico-littéraire a, naturellement, éreinté le livre sans en saisir la nature. Rapporté à son objectif, l'ouvrage ne manque pas d'habileté.

Il est heureux ici. Il aime cette ville qui est devenue sa ville. Et il y est aimé. Il l'a réveillée, nettoyée, éclairée, humanisée. Je crois et je sens que c'est une histoire d'amour qui pourrait durer longtemps. »

Mais aussi gratifiante soit-elle, la mairie n'est pas une fin en soi ; être maire, c'est occuper une position stratégique, au carrefour des itinéraires diversifiés que peut emprunter celui qui veut faire carrière en politique. Sans lire dans le marc de café, on peut raisonnablement parier que si Martine Aubry quitte le gouvernement pour le beffroi de Lille, c'est pour mieux revenir un jour aux responsabilités nationales. En France, une carrière politique peut se conduire de multiples façons : il s'agira toujours de rechercher la multipositionnalité optimale. Sans établir de relation de causalité directe, on ne peut douter de la place centrale de la position mayorale dans le cursus, quand on constate que 71 % des présidents de Conseils généraux sont ou ont été maires, ou que 25 % des maires de grandes villes (les 112 chef-lieux de département ou villes de plus de 100 000 habitants) ont eu des responsabilités gouvernementales comme ministres (dont 3 Premiers ministres) ou secrétaires d'État.

La recherche de multipositionnalité à travers des combinatoires évolutives est le lot commun des professionnels de la politique.

Tableau 4st. Carrières des maires des grandes villes et des présidents des Conseils généraux (positions successivement ou simultanément occupées au 1-10-97)

	Maires (n = 112) en %	*Présidents de Conseils généraux (n = 100) en %*
Ministre ou secrétaire d'État	25	24
Cabinets ministériels	14,5	9
Députés	60,7	43
Sénateurs	11,6	42
Conseil régional	34	26
Conseil général	40	100
Maires	100	71
Parlement européen	6,25	5
Direction de partis politiques	14,5	10
Associations et organisations syndicales	14,5	10
Grands organismes	8	4

* Tableau établi à partir des notices du *Trombinoscope 1997*, Media Publications, *La Gazette du Parlement*. La rubrique « Grands organismes » regroupe des fonctions de statuts divers, telles que la présidence du CNFPT ou celle d'une Chambre d'agriculture, par exemple.

Il y a, bien sûr, des différences, d'ailleurs connues, entre les deux profils et elles mériteraient d'être plus longuement explorées : les présidents de Conseils généraux sont plus orientés vers le Sénat que les maires, qui eux sont plus tournés vers l'Assemblée nationale (nettement) et, plus modérément, vers des responsabilités politiques ou de type managérial.

Mais ce sont les similitudes qui nous paraissent ici devoir être soulignées. On est en effet frappé par la quasi-absence d'itinéraire rectiligne au sein d'une seule collectivité, où l'on conduirait sa carrière de bout en bout. Les grands maires (André Gilbertas à Chambéry, Jean-Noël Fondère à Foix) ou les présidents (André Lardeux en Maine-et-Loire, Stéphan Phinera-Horth en Guyane), qui relèvent de ce type de trajectoire, sont l'exception ; et celle-ci peut avoir une cause particulière comme l'application de la directive Jospin conduisant Louis Besson à céder (provisoirement sans doute) son fauteuil de maire à M. Gilbertas[15]. En fait, la professionnalisation politique suit une progression en échelle de perroquet où les opportunités de l'offre électorale et le jeu subtil de la mise en conformité avec les lois sur le cumul orientent pour partie des trajectoires relativement aléatoires.

C'est pourquoi, alors que tout les oppose au départ, les deux cursus – ascendant et descendant –, loin de rester parallèles, finissent par se recouper en divers points du champ politique, l'un des plus propices étant la mairie. Sans que les profils se confondent, les différences finissent, à terme, par s'estomper. Et, dès le départ, celui qui veut faire carrière doit prendre conscience de l'intérêt qu'il a à jouer de l'articulation des arènes politiques. Comme le notait Étienne Criqui : « En fait apparaissent clairement en 1995 deux profils de maires. D'une part, de jeunes élus bénéficiant de fortes ressources partisanes : hauts fonctionnaires, permanents de partis ou membres de cabinets, ils ont réussi à conquérir une ville dans laquelle ils s'étaient souvent implantés préalablement. On les trouve majoritairement en région parisienne. D'autre part, en province surtout, des élus locaux plus âgés, cumulant déjà les mandats, s'appuyant sur une notabilité plus traditionnelle, mais sans négliger les responsabilités politiques, du moins à l'échelon local[16]. »

15. Les « grandes » villes le sont très inégalement dans ce tableau où figurent les chefs-lieux de département. Foix, chef-lieu de l'Ariège ne compte que 10 446 habitants…

16. Étienne Criqui, *op. cit*.

Les trajectoires respectives de deux élus en vue, Laurent Fabius et Noël Mamère, illustrent clairement la tendance des cursus opposés à s'entrecroiser pour finir par se fixer sur une combinaison analogue[17], reposant sur le triptyque : mandat national, implantation dans un fief municipal, travail politique au sein d'une organisation partisane. Prototype du cursus descendant, Laurent Fabius, après l'ENA et le Conseil d'État, devient, par la faveur du président, ministre à 35 ans, Premier ministre trois ans plus tard, puis président de l'Assemblée nationale, et il crée son propre courant au sein du PS. Cela ne l'empêche pas d'investir patiemment le terrain local pour finir par devenir maire du Grand-Quevilly. Noël Mamère, natif de Libourne, entre en politique comme suppléant de Gilbert Mitterrand en 1988 ; dès 1989, il enlève la mairie de Bègles au PCF et n'a alors de cesse de se faire élire au parlement afin de se professionnaliser en politique. Après deux échecs, à une législative partielle, puis en 1993, il devient député européen en 1994 au titre de la liste conduite par Bernard Tapie, puis se fait élire député « Vert » à la faveur de la dissolution de 1997. Il a entre-temps essayé toutes les formules imaginables pour s'insérer au sommet d'une formation politique et opté pour l'animation d'un courant critique à l'égard de Dominique Voynet.

Particulièrement caractéristique du besoin de lier étroitement les arènes locale et nationale est le cas des « parachutés » définis comme des « acteurs politiques n'ayant pas un mandat local dans la circonscription sur laquelle ils se portent candidats, n'exerçant pas une activité professionnelle à temps plein dans cet espace local, n'y résidant pas en permanence, mais pouvant y être né ou y ayant eu et y ayant encore des attaches familiales[18] ». Ceux-ci sont nombreux à rechercher « le mandat manquant », selon l'expression de Jean Petaux, puisque 59 % d'entre eux se présentent aux municipales qui suivent les législatives.

---

17. Analogue, mais ni identique ni équivalente. Inutile de dire que dans la réussite politique Laurent Fabius a plusieurs longueurs d'avance sur Noël Mamère. Il est probable que le cursus inversé (de haut en bas) favorise des parcours plus rapides ; mais cela reste à vérifier empiriquement, car les médias valorisent à l'excès les brillantes réussites et tendent à oublier les échecs ou les demi-succès. (Pour un exemple : ancien haut fonctionnaire nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Balladur, Jean-Bernard Raimond reste aujourd'hui député RPR ; ce n'est certes pas un échec, mais on voit que le cursus inversé ne conduit pas automatiquement à une carrière politique exemplaire.)

18. Jean Petaux, *Trajectoires politiques, Partis, Stratégies électives. La recherche du mandat manquant et la question du parachutage*, mémoire pour l'HDR, IEP de Bordeaux, 1996.

Tableau 5. Trajectoires des parachutés PS, MRG, UDF et RPR en 1988 et 1993

Législatives 1988			*Municipales 1989*		
Candidats	*Élus*	*Battus*	*Candidats*	*Élus*	*Battus*
36	15	21	21	12	9

Législatives 1993			*Législatives 1995*		
Candidats	*Élus*	*Battus*	*Candidats*	*Élus*	*Battus*
30	*13*	*17*	*18*	*8*	*10*

Total					
66	*28*	*38*	*39*	*20*	*19*

Leur premier travail de candidat consiste à relier et à harmoniser les deux discours qu'il leur faut tenir pour se prévaloir à la fois d'un ancrage local et de l'accès à des réseaux d'influence nationaux. Une fois élu, le parachuté doit mettre sa pratique en accord avec son discours. C'est pourquoi il se présente aux municipales. Mais pour transformer l'essai, il faut savoir aller au-delà de la rhétorique : « Il n'est pas suffisant de se faire élire député (après parachutage) à l'occasion d'une "vague porteuse" (en 1988 pour le PS et en 1993 pour la coalition RPR-UDF) pour prétendre, à coup sûr, s'implanter aux municipales. Il y a bien autonomie des configurations électorales. En 1989, Jean-Paul Planchou et Dominique Strauss-Kahn en font l'expérience ; il leur faudra attendre 1995 pour se faire élire l'un maire de Chelles, l'autre maire de Sarcelles et ce malgré leur défaite aux législatives de 1993. Ce qui aura payé ici c'est le travail patient d'implantation municipale entre 1989 et 1995 alors qu'ils étaient leaders de l'opposition[19]. »

19. *Ibid.*

On aura vu à travers ces quelques remarques qu'une analyse systématique des modes de construction des carrières politiques en France reste à faire en dépit du sentiment erroné que tout a été dit sur le sujet. *A fortiori* manque-t-on cruellement de données pour fonder analytiquement une comparaison européenne susceptible d'aller au-delà de l'opposition trop sommaire ci-dessus mentionnée.

RÉSUMÉ

On ne dispose pas de données suffisantes pour fonder analytiquement une comparaison européenne de la place du maire dans les stratégies et les itinéraires des professionnels de la politique. Néanmoins, la plupart des pays européens relèvent du modèle de la spécialisation des arènes qui s'opposent à la singularité française de l'articulation du local et du national. L'opposition classique du cursus ascendant et du cursus inversé, descendant, ne suffit pas toutefois à rendre compte du mode de construction d'une carrière politique en France. La recherche de la multipositionnalité optimale à travers des combinatoires évolutives renforce la valeur attribuée à la position mayorale et son rôle stratégique de ressource politique.