

## Municipales 2001 : les nouveaux fiefs

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Municipales 2001 : les nouveaux fiefs. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, ARPoS 2001, La commission européenne en politique(s), 15 (1), pp.109-117. hal-01436762

**HAL Id: hal-01436762**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01436762>**

Submitted on 16 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Pôle Sud n°15

### Municipales 2001 : les nouveaux fiefs

**Emmanuel Négrier**

*« Mais assez parlé de politique. Notre nouvelle maison nous enchante et nous recevons beaucoup. Ce soir, c'est le maire que nous avons invité – un dîner de vingt-huit couverts. »*

Kressmann Taylor : *Inconnu à cette adresse*, Autrement Littératures, 1999

Les dernières élections municipales de mars 2001 ont, comme jamais sans doute, mis en avant la notion de « proximité » comme le sésame du succès et l'explication sociologique ultime des ressorts de la nouvelle politique locale<sup>1</sup>. Au-delà de quelques alternances spectaculaires, le constat qui s'impose est celui d'une stabilité remarquable, sur plusieurs mandats, des équipes en place, reconduites à 80%.

L'existence de « situations acquises » est certes consubstantielle à la nature de la compétition électorale, dont on sait qu'elle repose toujours sur des ressources politiques inégalement distribuées. Si certaines constitutions grecques avaient précisément inventé l'ostracisme pour éloigner quelque oligarque dont la puissance eût menacé l'ouverture du jeu démocratique, Tocqueville s'était très vite rassuré en vérifiant que l'élection, loin d'anéantir le pouvoir des notables américains, en confirmait au contraire l'influence sociale.

La stabilité des équipes municipales n'était pourtant pas partout attendue. Si elle ne faisait guère mystère à Marseille, Le Havre ou Montpellier, elle n'était pas nécessairement imaginée à Narbonne, Béziers ou Avignon. D'une manière générale, il reste extrêmement difficile de prévoir l'issue d'une compétition électorale, prise individuellement. Bruno et Véronique Jérôme s'étaient livrés, avant les élections, à une tentative de modélisation très intéressante. Pour les villes de plus de 30 000 habitants, ils pronostiquaient le sort des urnes à partir d'une batterie de critères politiques, économiques et sociaux (*Les Echos* du 22 février 2001), qui composait un « potentiel électoral » plus ou moins favorable. Les résultats mitigés de leur essai, pourtant fondé sur des variables très étendues, démontre que la prévision politique demeure un exercice périlleux.

---

<sup>1</sup> Une version antérieure de cet article a été publiée dans les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation en septembre 2001

**Tableau 1. La couleur politique des villes de plus de 30000 habitants : Stabilité et changement dans 242 villes**

	Victoire par stabilité de couleur politique	Victoire par changement de couleur politique	Stabilité/changement en %
PC	27	2	93%
PS	59	9	87%
DVG	11	1	92%
Verts	0	1	0%
UDF	26	9	74%
DL	11	5	69%
RPR	47	14	77%
DVD	10	8	56%
FN	-	-	-
MNR	2	-	100%
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>49</b>	<b>80%</b>

© Négrier 2001

On voudrait montrer ici que si la stabilité électorale est, dans la plupart des villes, le fruit de facteurs politiques structurels, elle témoigne également de phénomènes en partie nouveaux. Au-delà de la progression du taux d'abstention – un maire brillamment réélu avec 56% des voix peut ainsi ne représenter que 18% de sa population en âge de voter – ou du crépuscule du communisme municipal, ces élections confirment l'établissement d'une figure politique : le fief.

## 1. Les trois ressorts de l'assise électorale

L'asymétrie de la compétition électorale conduit les équipes en place à bénéficier d'une capacité supérieure à jouer de trois types de ressources politiques : l'enracinement, les conflits entre groupes et les politiques publiques locales. Loin de conduire à une prime irréductible au sortant, cette capacité permet d'expliquer le résultat, parfois surprenant en apparence, auquel ont conduit les dernières consultations.

### 1.1. L'enracinement politique

Dans la quasi-totalité des cas, l'utilisation de réseaux sociaux et de registres politiques localisés apparaît comme une raison majeure du succès électorale. Hervé Schiaretti, à Arles, puise dans cette surface locale les ressorts pour se superposer puis s'imposer aux appareils partisans. Son affiliation au Parti Communiste est à la fois superficielle et erronée, puisqu'il n'a dû qu'à une démarche dissidente de pouvoir figurer au premier tour (Traïni 2001). Michel Moynier, à Narbonne, hérite d'une institution politique locale, *Nouveau Narbonne*, fondée en 1971 par son prédécesseur et « père politique », dont la vocation est précisément de dépasser

les appartenances politiques, de faire converger les cercles sociaux urbains autour d'un leader (Arnaud-Négrier 2001). A Montpellier, à Pau (De Maillard 2001), l'appui sur les réseaux associatifs comme sur les structures localisées du Parti explique plus sûrement la stabilité d'airain à gauche qu'une prétendue permanence des orientations idéologiques de l'électorat. A Vitrolles, même s'il ne faut pas lui donner trop d'importance, le jeu paradoxal de l'équipe Mégret sur la symbolique provençale permet d'accréditer la thèse d'un enracinement local d'un mouvement d'extrême-droite (Geisser 2001).

L'enracinement, qui obéit à l'accumulation de plusieurs types de ressources, ne résulte donc pas d'une simple et miraculeuse proximité. Cette dernière notion renvoie trop à une conception spatiale pour être adaptée aux terres d'élection. L'enracinement politique prend d'abord... du temps. Antoine Ruffenach, au Havre, aura rongé son frein pendant trois mandats avant de conquérir une citadelle que Jacques Chirac lui-même, en 1995, jugeait encore imprenable, comme elle l'avait été au début du siècle pour le père de la géopolitique régionale, André Siegfried. L'enracinement résulte ensuite d'un travail constant d'entretien de la « représentativité des entourages », où le rôle des adjoints prend, par exemple, une importance capitale (Borraz 1998). Enfin, cet enracinement doit composer avec d'autres facteurs qui dépassent la simple inscription du leader dans un espace de proximité.

### *1.2. La manipulation des conflits*

Dans toute configuration politique locale, un leader parvient également à s'imposer s'il oriente à son profit les conflits, sociaux et politiques, qui jalonnent la compétition électorale. A Rouen ou Strasbourg, les déchirements internes à la gauche bénéficient presque providentiellement à la droite locale, et occasionnent des conquêtes parfois inespérées. La réciproque caractérise les situations de Lyon ou de Paris. Plus généralement, ces conflits latents du camp rival font l'objet d'un véritable travail politique. Au Havre comme à Nancy par exemple, le leader se caractérise par une activité permanente de débauchage, d'enrôlement paradoxaux, d'échanges politiques qui visent à la fois à élargir sa surface sociale et à engendrer de nouvelles lignes de fracture dans le bord opposé. Il n'est pas rare que ce jeu sur les conflits, tels qu'observés « en ville », dissimule des coalitions informelles à un autre niveau. Il en est ainsi, par exemple, de la convergence de fait entre un maire et un président de Conseil Général dont l'absence de confrontation directe permet à chacun de préserver son propre leadership institutionnel. Dans les Pyrénées-Orientales, une telle complicité objective joue entre Jean-Paul Alduy, maire UDF de Perpignan, et Christian Bourquin, président socialiste du Conseil Général. Elle se traduit par la mise à l'écart de celui qui, à gauche, aurait sans doute eu les meilleures chances de renverser la majorité municipale actuelle (Becat 2001).

Ici encore, à de rares exceptions près, c'est la permanence dans le temps de ces pratiques qui assure la véritable efficacité politique de la manipulation des conflits. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas exclusivement liés aux forces politiques. On en trouve aussi la traduction dans les cercles sociaux urbains, à l'occasion de la mise en œuvre des politiques publiques.

### *1.3. Les politiques publiques*

Loin de n'être que des « fonctions » d'un exécutif en place, les politiques publiques locales sont aussi des vecteurs de consentement politique. Elles contribuent à leur manière à structurer et à déstructurer les logiques sociales de l'affiliation à tel ou tel courant politique local. Il en est ainsi des politiques culturelles, au moins pour deux raisons. La première est que le champ qu'elles couvrent est, avec le sport, l'un des plus denses en associations. Un

rapide regard sur la structure du financement associatif montre que celui-ci est d'une remarquable stabilité, et que les relations d'interdépendance asymétrique entre celles-ci et le pouvoir local continuent de peser au moins autant que le signalait naguère Richard Balme (Balme 1987). La seconde raison est plus spécifique à la droite. Les politiques culturelles demeurent un champ où la gauche des villes bénéficie d'une position dominante. Stabiliser des réseaux de soutien dans un tel espace, ou parvenir, comme c'est le cas à Amiens, à faire de la culture un terrain d'échange politique entre une ville UDF et sa périphérie communiste, offre ainsi la possibilité de relativiser, voire de défaire une telle domination.

Une autre secteur important de politique publique est désormais celui de l'économie et du développement urbains. Lié à la partie la plus managériale et « moderne » du gouvernement des villes, ce secteur est aussi celui d'une intense communication politique. A ces « qualités » générales s'ajoutent, singulièrement pour la gauche cette fois, l'espoir d'une progression de son influence dans des réseaux et cercles réputés hostiles. Le développement des politiques économiques des villes, quand il ne se fait pas avec ces institutions conservatrices (CCI, Unions patronales, CGPME), a pour conséquence de les placer devant des contradictions majeures. A Montpellier, l'opposition de la CCI à certaines politiques de l'équipe socialiste se trouve privée d'efficacité parce que ces projets intéressent une partie non négligeable de ses propres ressortissants. Dans une ville en développement constant, on peut comprendre que la Fédération du bâtiment fasse le deuil de ses apparentements politiques (Négrier 2001b).

Le lien entre politiques publiques et consentement politique local pourrait être étendu à bien d'autres secteurs, comme celui du logement ou de l'action sociale. Il est aujourd'hui d'autant plus fort qu'il se situe dans un cadre nouveau : celui de la limitation stricte des dépenses de campagne électorale. Les politiques publiques sont un support privilégié de la continuation de stratégies de communication publique qui, pour être justifiées par des impératifs de promotion et de marketing urbains, n'en sont pas moins une nouvelle source d'inégalité dans la compétition électorale.

Ces ressorts du leadership politique municipal sont marqués par une remarquable permanence. Mais ils sont aujourd'hui enrichis par de nouveaux phénomènes qui sont autant de « ressources » et de manières de lire l'évolution du pouvoir local.

## **2. Les nouveaux fiefs politiques**

L'utilisation de l'expression « fief » dans l'analyse politique locale a fini par perdre son aspect quelque peu provocateur à force d'être utilisé comme stigmatise des dérives de la France décentralisée (Mény 1992). Si nous recourons à ce vocable ici, c'est dans une acception plus restreinte et descriptive où elle ne s'oppose pas tant à une prétendue République abstraite qu'à un autre modèle de pouvoir local : le bastion. Du coup, au lieu d'être le moyen de condamner sans ambages d'éventuelles dérives des territoires politiques, elle devient une catégorie permettant de penser l'évolution du leadership politique local.

Par *fief*, nous entendons à la suite de Renaud Dulon (1978), un système politique local où la dimension verticale des problèmes est refoulée au profit d'une définition localisée de leur nature et de leur traitement. Dans ce cadre, le leader politique est celui qui parvient à la fois à circonscrire l'espace de pertinence des problèmes et à l'incarner sur le terrain et à l'extérieur. L'entretien de cette croyance selon laquelle l'emploi, la sécurité, le développement culturel relèvent non plus de prescriptions nationales mais de recettes locales va de pair avec la généralisation de l'assertion : « ici, la situation est spécifique ». On peut considérer, historiquement, que le Marseille de Gaston Defferre (Olive 2001) est un cas paradigmatique de ce premier modèle.

L'autre mode de domination politique locale est constitué par le *bastion*. Dans ce cas, au contraire du premier, la définition des problèmes est renvoyée à un espace plus vaste, dont l'univers local n'est que la traduction ou la réduction. Les électeurs sont donc conviés à s'inscrire dans une démarche de mobilisation qui a fréquemment été considérée comme une « politisation » du local. Les villes communistes de la couronne parisienne sont le cas exemplaire de ce second modèle.

Ces deux idéaux-types jalonnent l'histoire du pouvoir local, en France et ailleurs (Roncayolo 1990). Les grandes vagues de changement municipal, telles que celle de 1977, ont fragilisé des fiefs politiques inscrits sur la durée, tandis que les consultations marquées par la continuité ont eu plutôt tendance à les confirmer, cependant qu'elles voyaient tomber certains bastions. Au-delà de la conjoncture, une évolution se fait jour aujourd'hui, dont on peut dire qu'elle est structurellement favorable à la politique de fief, et cela pour au moins trois raisons. La première est que la domination de bastion suppose, pour être efficiente sur la durée, que les forces économiques et sociales qui poussent à la verticalisation des problèmes demeurent puissantes. Ces forces, dans l'univers des villes, sont par exemple les partis politiques, les syndicats ouvriers, un secteur industriel puissant, une bourgeoisie urbaine aisée et cohérente dans ses valeurs. Or ces forces sont aujourd'hui non seulement frappées par une sérieuse désaffection et par une baisse de leur influence publique, mais par une crise de leur projet politique et social. La notion de bourgeoisie urbaine, qui demeure pertinente en tant qu'analyseur d'une « société », perd de sa capacité explicative des comportements politiques. On a pu ainsi voir, à Béziers, un président de Chambre de Commerce prendre fait et cause pour un candidat communiste (Escaffit 2001).

La seconde raison tient au brouillage des repères auxquels conduisent à la fois les stratégies politiques locales et les convergences manifestes entre programmes des partis de gouvernement à l'échelle nationale. Si le critère politique pouvait encore apparaître, dans les années 1970, une bonne manière d'analyser les différences dans l'action publique des villes en matière culturelle, force est aujourd'hui de constater que le réel facteur de différenciation, hors villes gouvernées par l'extrême-droite, est plus d'ordre démographique, territorial ou économique.

La troisième raison tient à l'efficacité politique prêtée à la stratégie de fief. Il n'a jamais semblé aussi performant pour un candidat (surtout un sortant) de fustiger les appareils nationaux. Derrière cette thématique facile, on est aujourd'hui confronté à une sorte de tyrannie de la proximité. Les opposants arlésiens d'Hervé Schiavetti déplorent ainsi une campagne électorale conquise sur les terrains de pétanque, quand les élections consacrent la victoire d'une « figure » plus que d'un projet. Hors de cette proximité, point de salut politique. Magnifique proximité, qui permet de réconcilier l'élu avec « les vrais gens », de confirmer leur réticence à l'égard de l'archaïque cumul des mandats, de renvoyer les états-majors à leurs morgue... On comprend que la droite ait eu largement recours aux vertus du politiquement proche. Celui-ci autorise en effet des transgressions à l'égard de logiques « partisans » aux principes pesants. L'inflation du discours sécuritaire de la droite « localiste » lui a ainsi permis des jonctions hier inespérées avec le petit monde de l'extrême-droite, au nom des intérêts communs, de sociabilités urbaines qui *vont-au-delà-des-clivages-politiques*, et généralement vers la droite. La « défense des intérêts communaux » a pareillement permis d'atténuer les effets des divisions internes, dans la plupart des villes. La gauche, qui par endroits a été tentée d'en jouer, se retrouve plus difficilement sur ce registre, même lorsqu'elle est en place. Cette difficulté est largement liée à un autre phénomène structurel : la progression de l'abstention. Pour beaucoup de commentateurs, les échecs de la gauche à Béziers, Narbonne, Le Havre ou Nancy sont aussi dus à la défection de quartiers dont la sociologie les porterait plus volontiers à gauche. La compétition politique s'adresse à un milieu, toujours plus resserré, de personnes intéressées à la politique, notamment dans les

villes. Elle fonctionne à l'exclusion de pans entiers de citoyens dont le « droit à la proximité » est bien moins assuré, alors qu'ils sont socialement plus fragiles.

La progression des fiefs se vérifie également à travers le maintien, voire l'extension de situations politiquement paradoxales. Ces villes qui, dans la plupart des consultations électorales, donnent une majorité à droite mais, au plan local, confirment la gauche à la mairie, ou inversement. Dans ces cas de figure, l'enracinement, l'enjeu politique et les effets des politiques publiques se déclinent sur un territoire restreint, celui d'échanges politiques qui dépassent quand ils ne contredisent pas les stratégies d'état-major. La limitation du cumul des mandats pourrait bien avoir pour conséquence une progression de ces logiques et paradoxes territorialisés, en contraignant à une répartition des postes par compromis et contreparties locales. Loin d'être réduite aux cercles d'alliés ou de partisans, la composition de tels échanges associe des adversaires, comme dans les modèles anthropologiques du don (Lefort 1951).

Enfin, les nouveaux instruments de l'action publique territoriale que sont les agglomérations et les pays apportent leur lot de ressources pour la consolidation des fiefs. L'invention des pays y pousse presque officiellement, en incitant ses protagonistes à inscrire leur territoire de projet dans la refondation d'une culture dont les racines resteraient en lisière du politique. Mais il en est de même pour les agglomérations. Celles-ci sont d'abord un élément de confortation du leadership territorial. 76% des présidents d'agglomération sont issus de la ville-centre, et 63% sont les maires de celles-ci (Le Saout 2001). Elles permettent ensuite d'étendre les logiques de compromis et de contreparties politiques où les repères partisans sont de plus en plus brouillés. Au-delà du cas exemplaire de la Communauté Urbaine de Bordeaux, on assiste partout à la reproduction d'une même logique « consensuelle » où la plupart des protagonistes s'accordent au gré d'une économie politique de contreparties. C'est ce qui rend pour l'instant improbable l'affrontement de réels programmes politiques d'agglomération. Et c'est ce qui explique le succès de la loi Chevènement : la bonification de DGF a permis au leader d'éviter des pertes brutales à ses « partenaires », en amortissant, pour le moyen terme au moins, les effets du passage à l'agglomération. Cette logique d'échange politique n'aboutit d'ailleurs pas forcément à des communautés aux capacités limitées, comme on peut le voir à Bordeaux, Marseille ou Rodez (Négrier & Baraize 2001). Au contraire, dans le cas d'Amiens, c'est la nécessité d'institutionnaliser ces échanges (entre Gilles De Robien et ses partenaires communistes) qui a conduit à la plus forte intégration communautaire de la compétence culturelle (Faure & Négrier 2001). Ces nouvelles institutions, promues par la nécessité d'apporter des réponses à des enjeux presque identiques sur chaque territoire (logement social, politique de la ville, solidarité et durabilité du développement...), reposent aujourd'hui sur des logiques de compromis dont on ne voit pas émerger très nettement un projet politique. Si certains pensent pouvoir l'expliquer par l'absence d'élection directe des représentants de l'agglomération, on aura tenté de montrer, dans ce papier, que le constat déborde à la fois la seule intercommunalité et l'espace-temps de ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle. La politique de fief, loin de ne se nourrir que d'une « vulgate localiste » (Bourdin 2000) ou d'un patrimoine politique hérité du passé, s'articule ainsi sur les dimensions les plus contemporaines de l'économie et de l'institution territoriales.

### Références citées :

- Arnaud, Luc & Négrier, Emmanuel (2001) *Narbonne, l'apolitisme : une fiction qui dure*, dans E.Négrier (dir.) *Les Maîtres du Sud*, Golias Editeur, Lyon 2001, pp.71-81
- Balme, Richard (1987) *Les associations culturelles et le pouvoir municipal*, L'Année sociologique, PUF Paris
- Bécat, Jean (2001) *Perpignan, la fibre catalane*, dans E.Négrier (dir.) *Les Maîtres du Sud*, Golias Editeur, Lyon 2001, pp.82-94
- Borraz, Olivier (1998) *Gouverner une ville – Besançon 1959-1989*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes
- Bourdin, Alain (2000) *La question locale*, PUF La Politique Eclatée, Paris
- De Maillard, Jacques (2001) *Pau : "L'alchimie Labarrère"*, dans Jean Petaux (dir.), *Géopolitique du Sud-Ouest*, Editions Golias, pp. 37-49
- Dulong, Renaud (1978) *Les régions, l'Etat et la société civile*, PUF Politiques Paris
- Escaffit, Corine (2001) *Béziers, une proximité bien ordonnée...*, dans E.Négrier (dir.) *Les Maîtres du Sud*, Golias Editeur, Lyon 2001, pp.40-51
- Faure, Alain & Négrier Emmanuel (2001) *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation Française, Paris 2001
- Geisser, Vincent (2001) Vitrolles 2001, du vote protestataire au vote de référence, dans B.Dolez et A.Laurent (dir.) : *Les élections municipales de 2001*, Presses de Science Po, Paris
- Lefort, Claude (1951) *L'échange et la lutte des hommes* in Les Temps Modernes n°64, Février 1951, pp.1400-1418
- Le Saout, Rémy (2001) Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale, dans E.Négrier (dir.) *Intercommunalités*, Les Annales des Ponts n°100, Paris 2001
- Mény, Yves (1992) *La République des fiefs* Revue Pouvoirs n°60, PUF Paris pp.17-24
- Négrier Emmanuel & Baraize François (2001) *L'invention politique des agglomérations*, L'Harmattan Logiques Politiques, Paris
- Négrier Emmanuel (2001) *Languedoc-Roussillon - Les Maîtres du Sud*, Golias éditeur, Lyon
- Négrier, Emmanuel (2001b) *Leadership, territoire et société. Georges Frêche et Montpellier*, Revue Sciences de la Société n°53, 2001, pp.63-87 Toulouse
- Olive, Maurice, Oppenheim Jean-Pierre (2001) *La Communauté Urbaine de Marseille, un fragment métropolitain*, dans Négrier Emmanuel & Baraize François *L'invention politique des agglomérations*, L'Harmattan Logiques Politiques, Paris
- Roncayolo, Marcel (1990) *La ville et ses territoires*, Gallimard, Paris
- Traïni, Christophe (2001) Arles : la poignée de main et les conjonctures politiques, dans B.Dolez et A.Laurent (dir.) : *Les élections municipales de 2001*, Presses de Science Po, Paris



Résumé : les élections municipales de 2001 en France ont été marquées, au-delà de quelques changements spectaculaires, par une assez grande stabilité politique. Cet article identifie les facteurs principaux de cette stabilité, et indique ensuite les raisons pour lesquelles ces facteurs ont un poids croissant dans la vie politique locale. Deux modèles sont distingués, celui du fief et celui du bastion. Les configurations politiques locales tendent aujourd'hui à privilégier le premier des deux.

Abstract : French municipal election in 2001 have shown, beyond few spectacular exceptions, a rather high level of political stability. This article at first identifies the main reasons for such a stability, and then explains why these reasons play a growing role in the local political live. Two models are distinguished : the fief and the bastion. Local political configurations tends nowadays to favour the first one.

Mots clefs : élections, municipales, France, territoire, fief, bastion, politique locale

Key-words : elections, municipalities, France, territory, fief, bastion, local politics