

La France et la décentralisation

Le clivage gauche/droite dans les territoires : quelles traductions ?

Si la question du « socialisme municipal » remonte à la fin du XIX^e siècle et si à partir des années 1970 les élections locales ont été marquées par la reviviscence des clivages partisans, les politiques conduites au niveau territorial ne s'en caractérisent pas moins par une gestion où prédominent le pragmatisme et la standardisation. Y concourent aussi bien la montée en puissance des experts, la professionnalisation des élus que le caractère prégnant des modèles de compétitivité et d'attractivité des territoires ou bien encore les formes de gouvernance par contrat. L'action publique au niveau local n'est certes pas déconnectée des échéances électorales, mais, explique Christian Le Bart, les mises en scène de la rupture accompagnant les alternances portent sur quelques dossiers érigés en symboles... et qui masquent de nombreuses continuités.

C. F.

La démocratie repose sur la croyance en la possibilité de changer les choses par les urnes. À partir du moment où l'offre électorale se structure principalement en référence à des partis politiques, l'étiquette partisane est supposée devenir une variable décisive déterminant le type d'action publique menée par les gouvernants, et, sur cette base, le type de société

que l'on souhaite construire. C'est ce modèle qui s'est imposé dans les grandes démocraties contemporaines ; mais s'applique-t-il au niveau local ? À la faveur d'un long processus d'unification des marchés politiques et de politisation des élections locales (Gaxie, Lehingue, 1984), l'étiquette partisane s'est imposée dans les années 1970 jusque sur les marchés politiques dits périphériques (élections cantonales, élections municipales urbaines), la norme traditionnelle d'apolitisme ne continuant à prévaloir que dans les communes rurales. Est-ce à dire que le clivage droite gauche inspire mécaniquement les choix effectués par les élus locaux en matière d'aménagement, d'urbanisme, de transport, de sport ou de culture ? Dans quelle mesure la politisation des élections locales produit-elle des effets sur la politisation des actions publiques ? Après tout, la décentralisation confère aux élus de nouvelles marges de manœuvre et de nouvelles ressources décisionnelles, ce qui peut jouer dans le sens de la politisation de l'action publique. Les gouvernants n'ont-ils pas enfin les moyens d'effectuer les choix conformes à leur ligne partisane ?

Le bilan des dernières décennies est plus contrasté. Elles se caractérisent en effet aussi par une crise de l'offre partisane et donc de la légitimité partisane. Les élus sont moins tenus que jadis par les formations politiques, ils ont tendance à agir avec pragmatisme. L'étiquette, encore utile pour se faire élire, n'est pas mécaniquement couplée avec les choix d'action publique. Le décalage est de plus en plus net entre d'un côté des campagnes électorales encore très politisées et de l'autre des choix d'action publique de plus en plus standardisés.

La pertinence décroissante de la variable politique

Le début du XX^e siècle a été marqué par l'implantation progressive des partis politiques et des idéologies partisans sur l'ensemble du territoire national. L'extrême centralisation n'a pas empêché par exemple la gauche (républicaine, radicale, socialiste, ou communiste) de profiter des opportunités électorales pour s'implanter : après 1884, la conquête des municipalités devient un enjeu politique lourd. Mais que faire une fois l'élection gagnée ? Les débats théoriques sur le socialisme municipal (peut-on forger une ville socialiste quand l'État bourgeois et le capitalisme demeurent ?) sont balayés par la pression électorale : les municipalités socialistes ou, après 1920, communistes joueront la carte de l'alternative localisée ; et de fait la SFIO s'implante d'abord grâce aux mairies (Lefebvre, 2001). Celles-ci s'efforceront de développer des services publics locaux, de venir en aide aux populations les plus fragiles (chômeurs, grévistes, femmes enceintes, retraités...), de faire plus que ce que les notables même éclairés pouvaient faire. Des questions nouvelles sont mises à l'agenda : hygiène publique, logement, éducation, culture. Malgré la censure de l'État (le Conseil d'État encadre strictement les régies directes), le bilan du

socialisme municipal est riche et fournit la matrice durable d'une possible différenciation partisane de l'action publique territoriale (Chamouard, 2010).

De la différenciation partisane réactivée dans les années 1970...

Devenu pragmatique et gestionnaire entre les deux guerres, le socialisme municipal s'est ensuite un peu perdu dans le jeu des alliances avec les centristes. Il faut en réalité attendre la refondation du PS et l'Union de la gauche pour voir la vie politique locale (suivant en cela la vie politique nationale) se bipolariser et se structurer autour d'alliances nettement distinctes. La gauche refondée met à l'agenda des municipales de 1977 des questions nouvelles, en particulier le cadre de vie, la culture pour tous, la participation démocratique. Un nouveau cycle de politisation de l'action publique territoriale s'ouvre. Largement victorieuse, la gauche favorise l'avènement d'une génération nouvelle de maires qui entendent vraiment gouverner autrement. La décentralisation leur procurera, quelques années plus tard, les moyens de leurs ambitions. On peut donner des indicateurs qui objectivent la rupture ainsi établie : ces municipalités de gauche embauchent beaucoup, développent des services nouveaux (développement économique, communication, culture, jeunesse, cadre de vie), construisent des équipements culturels, des centres sociaux... Les politiques locales gagnent en ambition et en visibilité.

... à une gestion peu clivée et caractérisée par le pragmatisme

Différenciation partisane ou modernisation suite à la décentralisation ? Les élus de droite emboîtent le pas de leurs adversaires et s'alignent sur le nouvel agenda municipal. La question du poids effectif de la variable partisane demeure en réalité redoutablement difficile à trancher, car celle-ci est difficile à isoler. Il convient évidemment de dépasser le stade purement monographique : une fois que l'on a observé que telle ville s'était développée sous le mandat de telle équipe municipale appartenant à telle formation politique, quelle conclusion peut-on en tirer quant au poids de la variable politique ? Beaucoup de travaux monographiques sur le socialisme municipal pêchent en ce sens. Certains chercheurs s'efforcent alors de produire des données quantitatives pour mesurer plus rigoureusement les corrélations. Mais là encore, l'exercice est redoutable, car comment isoler la variable partisane ? La distribution des étiquettes partisans n'est pas aléatoire, elle est liée à d'autres variables lourdes, comme la morphologie ou la sociologie urbaines. Les villes communistes ont souvent été des villes ouvrières de la périphérie parisienne, la fameuse banlieue rouge ; les villes UDF ont souvent été des chefs-lieux de départements ruraux catholiques... L'action publique des élus locaux est au moins autant le résultat de ces variables lourdes que de l'étiquette partisane. Le raisonnement *toutes choses égales par ailleurs* est difficile à mener. Il autorise malgré tout de

modestes conclusions, au demeurant très conjoncturelles, quant à la propension par exemple plus manifeste des élus de gauche à recourir à l'embauche publique après 1977 ; ou des élus de droite à choisir la délégation de service public (Le Lidec, 2006). Plus récemment, les bilans de la loi SRU (2000) semblent indiquer une plus grande propension des maires de gauche à construire des logements sociaux pour atteindre le seuil exigé des 20 %, les plus « mauvais élèves » étant des villes de droite (Neuilly, Biarritz). Ceci dit, certaines villes de droite ont fait en ce domaine un effort important (par exemple Marseille) et certaines villes de gauche, à commencer par Paris, sont loin des 20 %. Là encore, la morphologie urbaine compte au moins autant que l'étiquette partisane.

Malgré ces incertitudes, un certain nombre d'éléments convergent pour autoriser une hypothèse en termes de standardisation progressive de l'action publique territoriale. La phase de politisation ouverte en 1977 n'est-elle qu'une parenthèse ? Les contraintes budgétaires limitent rapidement les velléités de recourir à l'emploi direct. En 1983, la logique des élections intermédiaires joue à nouveau dans le sens d'une politisation du scrutin, au profit de la droite cette fois-ci. Mais depuis ? Sur les deux terrains précédemment évoqués (mode de gestion des services publics locaux et recrutements), les cartes se brouillent après la période 1977-1983, au point de priver la variable partisane de toute pertinence (Le Lidec, 2006). La décentralisation n'a pas produit d'effet de politisation de l'action publique territoriale. Même s'il est difficile d'isoler cette seule variable institutionnelle du contexte politique global (alternances nationales rapprochées, brouillage du clivage droite gauche, déclin de la participation politique, pression des extrêmes), il est clair que l'on observe la montée en puissance d'une culture politique locale marquée par le pragmatisme et la standardisation. Les élus locaux agissent sous contraintes, et leur marge de manœuvre est souvent faible : les exigences fiscales condamnent par exemple à l'orthodoxie budgétaire. Les élus sont aussi dépendants des choix de leurs prédécesseurs, d'un agenda des problèmes qu'ils ne maîtrisent pas, de l'environnement institutionnel ou sociologique... Le métier d' élu est plus l'art de *faire avec* que celui d'inventer, et s'apparente finalement plutôt à un bricolage. L'ambitieuse rhétorique du *projet* ne doit pas faire illusion.

La tendance à la standardisation de l'action publique territoriale

Les militants remplacés par les experts

L'action publique territoriale n'est plus que très marginalement l'affaire des militants. Elle est pensée, arbitrée, mise en œuvre et évaluée par des groupes de plus en plus professionnalisés (Cadiou, 2009). On constate en effet la montée en puissance d'une technocratie jeune

et diplômée qui s'est largement emparée de l'expertise en matière d'aménagement, d'urbanisme, de culture, de transport, de sécurité, d'environnement, et même de démocratie participative. Présents à toutes les échelles (municipale, intercommunale, départementale, et régionale), débordant la fonction publique au sens strict (emplois de cabinet, chargés de mission) et parfois même hébergés hors de la collectivité (SEM, agences d'urbanisme, cabinets d'expertise, agences de communication...), ces experts déploient les mêmes représentations de l'optimum décisionnel, parlent le même langage de la *compétition entre territoires* et de *l'attractivité*.

La professionnalisation des élus

La thèse de la professionnalisation vaut aussi, paradoxalement, pour les élus : compte moins ici la question des revenus (32 % des maires sont retraités) que la question de la formation et de l'engagement dans le mandat. De plus en plus diplômés, de mieux en mieux formés, consacrant de plus en plus de temps à leurs mandats, les maires appartiennent au même monde que leurs collaborateurs, celui des professionnels de l'action publique territoriale. L'intercommunalité a précipité le phénomène en faisant émerger dans les zones périurbaines de nouvelles élites politiques très investies. On peut dire la même chose des adjoints, par opposition aux simples conseillers municipaux, dont le rôle se rapproche alors d'une simple figuration. Les dossiers sont monopolisés par une petite équipe décisionnelle resserrée, très mobilisée et très professionnalisée. Au sein de ces équipes, l'ancrage partisan pèse peu. Le souci de réélection est évidemment fort, mais il repose plus sur la volonté de mener à bien des projets d'action publique modernes, distinctifs, innovants, que sur la référence à une idéologie partisane. On peut donc diagnostiquer, au niveau national, l'avènement d'un milieu professionnel relativement homogène, structuré autour de l'action publique territoriale, travaillé par de nombreuses formes de mobilité (des experts, des connaissances, des récits d'action publique, des expériences, des réputations...). Séminaires, colloques, revues professionnelles, liens avec la formation : l'action publique territoriale produit désormais ses propres références et ses propres critères d'exemplarité.

Des modèles prégnants de compétitivité et d'attractivité

Les élites qui pilotent les collectivités adhèrent à une vision très darwinienne (et au fond très libérale) de la compétition entre les territoires. C'est vrai des métropoles ou des régions qui se pensent en référence à leurs concurrentes européennes, c'est vrai au niveau plus modeste des villes moyennes ou des communautés de communes qui cherchent à exister à l'échelle régionale ou départementale. Selon ces représentations dominantes, l'image des territoires conditionne leur développement. D'où des mécanismes circulaires de standardisation qui poussent chaque territoire

à se conformer à la norme construite par les autres. Les stratégies de différenciation partisane sont dévalorisées si elles ne s'ajustent pas complètement à l'idéal de compétitivité et d'attractivité. Conformément aux idéologies managériales analysées par Luc Boltanski et Ève Chiapello dans *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, l'accent mis sur le *projet* éclipse les ancrages lourds tels que l'inscription partisane. Flexibilité, adaptabilité et souplesse sont les maîtres mots du *territoire par projet* dont le modèle s'est standardisé et banalisé (Pinson, 2009). Là où jadis l'étiquette partisane autorisait des stratégies de différenciation, prévalent aujourd'hui de simples stratégies de distinction. L'espace du politiquement possible, ouvert sur une pluralité de sensibilités allant de l'extrême gauche à l'extrême droite, s'est refermé sur un axe unique, dont les classements entre villes ou entre régions offrent la meilleure illustration. Certaines villes innovent, inventent, d'autres s'alignent, imitent. Les élus se déplacent pour voir ce qui se fait ailleurs, les experts circulent d'un territoire à l'autre, les indicateurs banalisent la comparaison, et ce qui est innovation en temps t devient standard en $t + 1$. Ainsi le monde de l'action publique territoriale est-il marqué par des *modes* auxquelles les territoires, soucieux de tenir leur rang, doivent se soumettre. La démocratie participative est peut-être née à gauche, la sécurité est sans doute une valeur de droite, et le développement durable vient des écologistes : quelques années plus tard pourtant, on n'est plus confronté qu'à des standards d'action publique qui, parce qu'ils sont des sources de légitimité, font consensus. Les élus de droite ne refusent pas la démocratie participative, les écologistes n'ont pas le monopole du développement durable, et la sécurité est un souci partagé. Dans chacun de ces trois univers, les discours militants se sont effacés au profit de savoirs experts : comme la sécurité ou le développement durable, la démocratie participative a ses experts et ses technologies.

La standardisation s'observe à travers les mécanismes de diffusion des actions publiques jugées innovantes (vélo en libre-service), diffusion à laquelle l'État participe parfois en imposant à l'ensemble des territoires ce qui avait été expérimenté localement (conseils de quartiers). L'exemplarité en matière d'action publique territoriale se donne à voir par exemple dans les *success stories* qui enchantent les plus innovantes de ces actions. Le Futuroscope de Poitiers a longtemps constitué l'exemple paradigmatique du grand équipement vertueux. La production de l'action publique se double dès lors d'une production symbolique qui vise à mettre en avant un territoire unanimement attaché à une action publique exemplaire car innovante. Le territoire exemplaire est le territoire qui imagine les solutions de demain, qui parvient à faire jurisprudence sur la base de solutions à la fois singulières et exportables vers d'autres sites. Les références partisans sont, dans un tel contexte, superflues.

La banalisation des formes de gouvernance par contrat

La standardisation est encore alimentée par la banalisation des formes de gouvernance par contrat. Parce qu'elles ne peuvent agir seules, les collectivités sont condamnées à

construire des partenariats pragmatiques aussi pertinents que possible. La gouvernance par contrat s'est imposée comme forme dominante d'action publique territoriale. Qu'il s'agisse pour les élus régionaux de négocier un contrat de projet, ou pour les élus municipaux de construire une structure intercommunale, la coproduction de l'action publique oblige au pragmatisme et comme les singularités partisanes. Travailler ensemble suppose de passer outre les susceptibilités d'appartenance. La compétition entre territoires écrase la compétition entre partis. Sauf à s'isoler (ce qui équivaut à se condamner à l'impuissance), les élus apprennent à travailler avec des adversaires politiques, quitte à clairement distinguer arènes électorales et arènes réellement décisionnelles : les premières reproduisant la lutte partisane ritualisée, les secondes permettant au contraire des compromis territoriaux. L'intercommunalité est par excellence le terrain d'expression de cet apolitisme : les rivalités entre territoires et entre élus ne peuvent être surmontées qu'au prix de la neutralisation des rivalités partisanes. En l'absence d'exposition directe au suffrage universel, les assemblées intercommunales neutralisent les enjeux partisans (Le Saout, 2009). Les politiques intercommunales, dont chacun sait désormais le poids, sont déconnectées de toute référence partisane (Faure, Négrier, 2000).

On peut illustrer ces analyses en s'appuyant sur le contre-exemple des municipalités Front National conquises en 1995 (Toulon, Orange, Marignane) puis en 1997 (Vitrolles). Revendiquant une claire inscription idéologique, s'appuyant sur la rhétorique classique du territoire « vitrine » ou du territoire « laboratoire » (pour le FN), ces villes ont dans un premier temps joué la carte idéologique en exacerbant la rupture avec la gestion des maires sortants et avec les territoires voisins. Mais les élus FN ont échoué à démontrer la possibilité de faire de l'action publique territoriale autrement : déficit de professionnalisme, absence de pragmatisme décisionnel, incapacité à mobiliser au-delà d'un électorat minoritaire, conflits avec le pouvoir central et avec les territoires voisins... Dans un contexte où les configurations entre territoires sont de plus en plus serrées, il n'est guère possible de prétendre exister à l'écart des normes standardisées. La stratégie du bras de fer ou de l'isolat s'est retournée contre ses promoteurs.

Les symboliques de l'alternance

Faut-il pour autant conclure de ces remarques sur la standardisation que la production de l'action publique s'effectue désormais sans aucune connexion avec les échéances électorales ? Évidemment non, puisque l'action publique est aussi stratégiquement pensée par les élus du point de vue de sa rentabilité électorale (activation des soutiens, satisfaction des demandes, clientélisme...). Mais ce lien s'effectue sans relation directe avec la variable partisane : l'équipe au pouvoir tente de s'y maintenir,

des équipes concurrentes tentent de la bousculer : la compétition électorale est certes encore nourrie de références partisanes, mais on est loin des années 1970. Arbitrée par un électorat sans doute moins sensible aux étiquettes (et en tout cas perçu comme tel), elle semble se jouer davantage sur le terrain du professionnalisme, de la disponibilité, de la proximité, de la capacité à avoir un projet pour un territoire, que sur l'étiquette partisane. Celle-ci ne suffit plus à faire projet. L'idée qu'un ancrage gaulliste, écologiste, communiste, socialiste puisse à lui seul fournir clé en main des recettes d'action n'est plus recevable. Une fois investis, les candidats et leurs équipes doivent s'appuyer sur un diagnostic du territoire qui en soulignera les spécificités. C'est sur la base de cette expertise préalable à toute candidature, et non sans avoir consulté la population, qu'ils sont censés faire les propositions adéquates. L'étiquette partisane offre au mieux une molle philosophie de l'action, mais en aucun cas des recettes d'action publique. Les choix décisionnels se font sur le terrain, au contact des habitants, après expertise. Et il y a bien longtemps que les appareils centraux des formations politiques ont renoncé à fournir aux candidats des solutions toutes faites adaptables à tous les territoires.

On objectera que les alternances donnent toujours lieu à une mise en scène de la rupture quant au style, sinon même quant au contenu, de l'action publique menée. Des questions nouvelles surgissent à l'agenda, que les prédécesseurs avaient négligées ; des solutions nouvelles sont explorées, auxquelles ils n'avaient pas pensé. Les références partisanes ne sont pas absentes de ces controverses. Faut-il alors conclure à l'irréductible prégnance de la variable partisane ? Peut-être, mais à condition de ne pas surévaluer la place de ces ruptures symboliques. D'abord parce que justement elles portent sur des dossiers « symboliques » (au sens ordinaire du terme), loin donc des chantiers lourds d'action publique. Il n'est pas absurde de penser qu'elles ont pour fonction objective de masquer les continuités souterraines en des domaines moins chargés symboliquement, moins ajustés aux matrices partisanes. Quand Bertrand Delanoë réaffecte en crèche une partie des appartements privés du maire de Paris ou réorganise la procédure d'attribution des logements sociaux, il dit clairement sa volonté de rompre avec le système Chirac-Tibéri. Il sait aussi que sur les dossiers plus lourds (pollution, crise du logement, transports), il lui faudra beaucoup de temps (et de pragmatisme) pour espérer changer les choses. Quant aux maires FN, ils ont eux aussi surinvestis le symbolique (noms de rues, choix d'abonnements des bibliothèques municipales, suppression des repas sans porc dans les cantines, subvention aux associations...) comme pour mieux masquer par des vexations ciblées l'impossibilité d'avoir prise sur les dossiers urbains les plus lourds.

Sauf évidemment dans ce dernier cas, les ruptures ainsi mises en avant (et mises en scène) visent par ailleurs davantage à démontrer le changement de leader (et de style de leadership) qu'à souligner l'alternance partisane. Sans doute sont-elles plus marquées quand il y a alternance partisane. Mais dans tous les cas il s'agit pour les nouveaux

élus de démontrer par la mise en scène de l'action publique l'excellence de leur équipe, son volontarisme politique, sa capacité à concevoir un projet modernisateur et fédérateur, la temporalité du projet en question s'indexant sur celle des exécutifs. Quand Ségolène Royal met en place des dispositifs de démocratie participative dans la région Poitou-Charentes (Mazeaud, 2010), on est confronté à une réforme nourrie du souci de marquer la rupture avec l'équipe précédente de Jean-Pierre Raffarin, dont le fonctionnement reposait davantage sur le système notabiliaire classique. Alternance droite – gauche ? Sans doute, mais surtout modernisation, changement de style, alignement sur un standard d'action publique au fond très transversal (la démocratie participative).

Les étiquettes partisanes continuent à peser sur les élections locales. Les partis politiques jouent un rôle essentiel au stade de la production des candidatures. La

question de savoir si l'étiquette fait le vote est en revanche plus incertaine. Quant à savoir si elle détermine les choix d'action publique, la réponse est clairement négative. Au mieux l'étiquette conditionne la mise en récit de l'action publique (ainsi certains élus de gauche se sont-ils efforcés de démontrer que la lutte contre l'insécurité n'était pas contraire à leur appartenance partisane). Mais ce travail de mise en forme *a posteriori* ne doit pas induire en erreur : la variable partisane n'est pas (ou n'est plus) un déterminant lourd de l'action publique.

Christian Le Bart,
IEP de Rennes
CRAPE-CNRS

Pour en savoir plus

Arnaud Lionel, Le Bart Christian, Pasquier Romain (dir.) (2006), *Idéologies et action publique territoriale*, Rennes, PUR.

Cadiou Stéphane (2009), « La politique locale, une affaire de techniciens ? », in Bidégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine, *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, pp. 213-231.

Chamouard Aude (2010), *Les maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformatrice du pouvoir*, thèse d'Histoire, Paris, IEP de Paris.

Faure Alain, Négrier Emmanuel (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation française.

Gaxie Daniel, Lehingue Patrick (1984), *Enjeux municipaux*, Paris, PUF.

Le Bart Christian (2003), *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

Lefebvre Rémi (2001), *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980)*, thèse de science politique, Lille 2.

Le Lidec Patrick (2006), « Choix des modes de gestion des services publics et politiques de recrutement des communes : quelle place pour la variable partisane ? », in Arnaud Lionel, Le Bart Christian, Pasquier Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes, PUR, pp. 35-50.

Le Saout Rémy (dir.) (2009), *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, PUR.

Mazeaud Alice (2010), *La fabrique de l'alternance ; la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, thèse de science politique, Université de La Rochelle.

Pinson Gilles (2009), *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.