

Le maire urbain français: un entrepreneur politique

Philippe GARRAUD

Institut d'Études Politiques de Bordeaux

Working Paper n.10
Barcelona

Les maires ont eu longtemps une image de gestionnaires et de défenseurs apolitiques des intérêts locaux (1). Aujourd'hui, cette approche semble insuffisante. Force est de constater qu'ils sont devenus des entrepreneurs politiques. Les activités d'un élu obéissent en effet à un principe d'unité en ce sens qu'elles sont structurées, organisées et finalisées. Elles s'inscrivent dans le cadre de ce qu'on peut appeler une "entreprise politique" (2), c'est-à-dire une structure d'organisation et d'action collective qui n'est réductible ni à l'activité d'un seul homme, aussi personnalisé que soit le pouvoir attribué au "notable", ni à celle d'un parti politique. Toute activité politique se traduisant par une barrière à gérer nécessite une organisation dont les formes et le territoire peuvent être extrêmement variables. Et, à côté des grandes entreprises politiques nationales (3), il existe de nombreuses entreprises politiques locales moins importantes mais tout aussi intéressantes à étudier, comme, par exemple, celles des maires.

Les mairies constituent des institutions dotées de moyens financiers, techniques et humains considérables et qui se sont accrus dans de fortes proportions au cours des vingt cinq dernières années. Elles offrent à la population des services nombreux. Mais leur rôle n'est que secondairement économique ou social. Il est essentiellement politique. Le maire urbain français est un médiateur engagé dans une carrière politique. Pour la mener à bien, il doit articuler les attentes explicites ou implicites des groupes sociaux de la communauté locale et les ressources administratives auxquelles sa position institutionnelle lui donne accès, dans le but d'engendrer des profits politiques: réélections successives, conquête de nouveaux mandats électifs, reconnaissance de son leadership, etc. Ces bénéfices engendrés par le bon fonctionnement de son entreprise politique garantiront son implantation locale et lui permettront de poursuivre, avec un succès variable en fonction des ressources maîtrisées, une activité qui apparaît de plus en plus comme un métier spécialisé nécessitant des compétences et savoir-faire particuliers (4).

Le travail politique n'est cependant pas réductible aux seules techniques et pratiques du "professionnel" de la politique, soucieux du bon déroulement de sa carrière: saisie d'une opportunité, préparation et mise en oeuvre d'un "coup", exploitation des subtilités des modes de scrutin, tactiques électorales, mise en scène d'une opération particulière et ponctuelle, etc. Ces stratégies ne constituent sans doute que les aspects les plus manifestes et, bien souvent, les plus caricaturaux du travail politique. L'activité politique ne peut être réduite à une lutte pour des formes de pouvoir incarnées par des mandats électifs ou à des mécanismes de conquête et d'exercice d'un leadership dans un territoire politique et géographique déterminé.

Plus profondément sans doute, le travail politique d'un élu est fondé sur son activité relationnelle, dans la mesure où son rôle est celui d'un courtier ou d'un

intermédiaire qui établit une communication entre différents segments et réseaux différenciés de la société. Cette communication fonde une capacité de représentation, c'est-à-dire la reconnaissance collective d'une aptitude à incarner la communauté locale et les groupes sociaux qui la composent. Mais ce rôle de médiateur fait de l' élu bien autre chose qu'un simple relais entre le centre et la périphérie ou la population et le système politico-administratif. Sa fonction ne se réduit pas à la transmission passive de demandes locales qu'il peut anticiper, imposer, contribuer, à créer, etc. A l'inverse, le succès d'une "offre" politique particulière dépend le plus souvent de conditions sociales qui contribuent à déterminer son acceptabilité. En ce sens, l'activité d'un maire ne peut être étudiée indépendamment du système social dans lequel elle s'insère et des réseaux qui le structurent et conditionnent la capacité de mobilisation des élus (5).

La notion d'entreprise politique est donc susceptible de s'avérer utile dans la mesure où elle peut contribuer à permettre d'éviter les pièges de la "personnalisation" notabiliaire du pouvoir local comme ceux de la "nationalisation" partisane (6). Elle paraît également opératoire en ce sens qu'elle conduit logiquement à s'interroger sur la nature et le fonctionnement des réseaux sous-tendant les entreprises politiques singulières, les formes d'organisation ou de structuration de l'activité politique et leurs différenciations (7).

I/ Les mécanismes de sélection

Ne devient pas maire qui. en éprouve seulement l'ambition ou la vocation. Avant d'être élu et d'exercer le pouvoir local, encore faut-il généralement être reconnu comme un candidat crédible et bénéficier de certains soutiens. Des itinéraires paraissent alors plus légitimes que d'autres. On se limitera ici à souligner le rôle de l'origine socioprofessionnelle et des structures qui assurent la promotion des élus.

1. - L'origine socio-professionnelle

La répartition socio-professionnelle des maires urbains n'a qu'un très lointain rapport avec la structure de la population active française, pour ne pas dire aucun rapport. Les professions les moins qualifiées ne sont que marginalement représentées. Les élus se recrutent de façon prédominante dans les couches sociales les plus favorisées, non pas nécessairement par la naissance et la fortune, mais par la notoriété locale ou l'éducation et le statut socio-professionnel qu'elle permet d'acquérir (8).

Au cours des vingt dernières années, cependant, le profil socio-professionnel

des maires urbains s'est notablement transformé. Les professions indépendantes (professions libérales et patrons de l'industrie et du commerce dans la nomenclature de l'INSEE) ont vu le nombre de leurs représentants diminuer de manière importante. Pendant longtemps, près d'un maire urbain sur deux avait exercé une profession indépendante; en 1983, un maire sur quatre seulement. A cette même date, plus de 70% des élus appartenaient à la catégorie des salariés. Parmi ces derniers, il faut noter la forte progression du nombre des fonctionnaires (30% en 1971, 37,7% en 1977, 38,2% en 1983) et, en particulier, des enseignants. Un maire urbain sur quatre est aujourd'hui enseignant. Cette évolution est l'expression de la rente de situation dont bénéficient certaines professions (9). Elles disposent de conditions de travail privilégiées assurant la disponibilité nécessaire à l'exercice d'un mandat électif et une sécurité d'emploi appréciable.

Dans la mesure où l'appartenance partisane structurait nettement l'origine socioprofessionnelle des élus, la profession exercée par les maires urbains tendait à se différencier en fonction des formations politiques dont ils étaient membres (10). Mais ce processus semble s'atténuer en raison d'évolutions qui touchent toutes les familles politiques. Les maires communistes viennent essentiellement du secteur privé et du secteur public. Ce phénomène s'explique très largement par l'origine ouvrière d'un grand nombre d'élus communistes. Mais cette particularité tend à s'affaiblir. Le pourcentage d'anciens ouvriers parmi eux était de 40,9% en 1971, 35,2% en 1977 et 32,7% en 1983. Parallèlement, il faut souligner la part de plus en plus importante occupée par les enseignants, instituteurs en particulier: 14% en 1971, 23,9% en 1977 et 25,5% en 1983. Un maire communiste sur quatre est maintenant enseignant. C'est un phénomène nouveau et récent.

Parmi les maires socialistes, une place importante et croissante est occupée par les fonctionnaires, enseignants inclus: 48,6% en 1971, 52,5% en 1977 et 55,3% en 1983. Mais les seuls enseignants regroupaient 34,7% des maires socialistes en 1971, 41,3% en 1977 et 44,7% en 1983. La progression est donc forte, continue et régulière. Les professions indépendantes (21,3% en 1983) et les salariés du secteur privé (12,8%) sont relativement bien représentés mais de façon beaucoup plus stable.

Chez les maires centristes, la représentation des professions indépendantes décline. Après avoir regroupé pendant longtemps entre 40 et 50% des élus de cette famille politique, elles en rassemblaient moins de 35% en 1983. Complémentairement, la proportion des salariés de l'État et du secteur public progresse régulièrement: 42,1% en 1971, 43,2% en 1977, 46,6% en 1983. La prédominance des professions indépendantes s'estompe également parmi les maires gaullistes au bénéfice des fonctionnaires, enseignants inclus bien qu'ils soient peu nombreux. Les premières regroupaient 51,8% des élus RPR en 1971, 44,9% en 1977 et 37,8% en 1983. Les seconds, auxquels on peut ajouter les

salariés du secteur public, rassemblaient 36,1% des maires gaullistes en 1971, 40,8% en 1977 et 38,7% en 1983. Chez les maires giscardiens, la place occupée par les patrons et professions libérales est encore plus importante que parmi les élus gaullistes mais là également en nette régression: 76,6% en 1971, 64,3% en 1977, 48,9% en 1983. Comme dans les autres familles politiques, il faut souligner la progression du nombre des fonctionnaires de l'administration. Ils constituaient 17,2% des maires giscardiens en 1971, 28,6% en 1977 et 34,1% en 1983, mais avec une très faible proportion d'enseignants.

Sans qu'il soit véritablement possible de parler d'uniformisation de l'origine socioprofessionnelle des élus, il convient de souligner que l'éventail socio-professionnel dans lequel les maires urbains se recrutent majoritairement s'est fortement réduit en vingt ans.

2. Les structures de promotion

Schématiquement, on pouvait distinguer et opposer deux principaux modèles de sélection des élus qui recoupaient approximativement le clivage gauche-droite. Pour les élus de gauche, le militantisme, qu'il soit syndical, associatif et (ou) partisan, constituait de manière quasi obligée une condition nécessaire pour prétendre briguer un mandat électif. Compte tenu de leur origine sociale, il était un moyen de se faire connaître localement et d'acquérir ainsi le capital de notoriété indispensable pour prétendre se faire élire. Dans les partis de droite, qui ont eu pendant longtemps une activité locale et un nombre d'adhérents fort restreints, le militantisme ne constituait guère un moyen de promotion pour être élu (11).

Dans la plupart des cas, l'activité professionnelle exercée ainsi que la réputation et la notoriété qu'elle permettait d'acquérir constituaient pour les élus de droite l'élément central de leur capital politique (12), c'est-à-dire de leur capacité à susciter un vote favorable et à agréger des voix. C'est la nature particulière et personnelle de ce capital politique, dont l'accumulation nécessite obligatoirement un certain temps, qui explique que les élus de droite s'engageaient plus tardivement dans une carrière politique que leurs homologues de gauche. Or, en ces deux domaines, des changements paraissent s'être produits. Pour les élus de droite les plus jeunes et les plus récemment élus, le militantisme partisan et (ou) associatif semble avoir joué un rôle certain dans la trajectoire conduisant à la conquête d'un mandat électif, alors que, d'une famille politique à l'autre, l'âge de première élection tend à se niveler.

Pour être reconnu comme candidat, le militantisme partisan et associatif constitue sans doute une ressource d'autant plus importante que les ressources liées au statut socio-professionnel sont faibles (13). Plus celui-ci est élevé, moins le

militantisme et la participation active à une entreprise politique collective paraissent nécessaires car la profession et le statut social permettent alors d'acquérir directement des ressources pouvant être valorisées: compétences diverses, connaissance des problèmes locaux, réseaux de relations, reconnaissance sociale, notoriété, etc. Le militantisme serait alors un substitut venant compenser une absence de ressources liée à un statut socio-professionnel bas. Il caractérisait les itinéraires des élus de gauche.

A la différence de ceux-ci, la promotion des élus de droite n'était généralement pas assurée par des structures partisans locales à l'existence ou l'activité épisodique. Les partis de droite choisissaient donc le plus souvent des "personnalités" qui disposaient d'une solide notoriété locale, dont les idées s'accordaient avec les leurs, et sans toujours demander une adhésion formelle. Cette notoriété et la reconnaissance sociale qu'elle traduisait reposaient généralement sur l'exercice d'une profession libérale ou indépendante. Elles étaient liées à un statut social élevé dans la société locale.

Ces professions sont, en effet, fondées sur des contacts étroits avec des catégories de population ou sont liées à des clientèles professionnelles qui peuvent devenir pour partie des clientèles électorales. A ceux qui les exercent, elles assurent une notoriété en ce sens qu'ils sont connus localement et appréciés en fonction des relations qu'ils établissent avec leur clientèle. Leur nom, leur activité et leur personne appartiennent déjà au domaine public et bénéficient souvent d'un prestige élevé dans la hiérarchie locale en raison de la fonction d'autorité assurée. Les médecins, pharmaciens, avocats peuvent ainsi "se faire un nom" phénomène qui témoigne de la reconnaissance d'un certain pouvoir social ou d'une autorité et à laquelle des formes de respectabilité sociale sont associées. Complémentairement à l'évolution de l'origine socioprofessionnelle des élus, il faut donc se demander dans quelle mesure on n'assiste pas à un rapprochement des différents modèles de recrutement. Les nouveaux élus de droite, et ceux de RPR tout particulièrement, présentent en effet un profil sensiblement différent de celui de leurs aînés. Ils semblent plus rarement être ce qu'il est convenu d'appeler des "notables", et le militantisme partisan et associatif paraît avoir joué un rôle important dans la promotion de beaucoup d'entre eux (14).

II/ Les profils de carrière.

"Le succès personnel en politique, écrivait J. Schumpeter (15), implique normalement une concentration sur la tâche de type professionnel et relègue les autres activités d'un homme au rang d'occupations accessoires ou de corvées. Si nous sommes décidés à voir les choses telles qu'elles sont, il nous faut reconnaître que (...) la politique devient inévitablement une carrière". Un mandat électif n'est,

en principe, qu'une délégation temporaire et provisoire et l'idéologie démocratique met l'accent sur le renouvellement et la circulation des élites. Pourtant, en étudiant la longueur des mandats, les renouvellements engendrés par les élections générales et les conditions d'achèvement des carrières, il est possible de mettre en évidence un processus d'appropriation durable des fonctions électives qui conduit à une stabilité relative du personnel politique.

1. Longévité et renouvellement

Après un premier mandat, une grande majorité d'élus sollicitent le renouvellement de leurs fonctions et parviennent à se faire réélire. Le taux de réélection à l'issue des élections municipales a été de 71,9% en 1971, 59,9% en 1977 (taux le plus faible de toute l'histoire de la Cinquième République) et de 77,6% en 1983. Mais le taux de renouvellement imputable stricto sensu au verdict des urnes (hors renouvellement par succession, quand un maire renonce à se présenter aux élections, le plus souvent en raison de son âge ou de son état de santé) est beaucoup plus faible: 13,6% en 1971, 24% en 1977 et 14,8% en 1983. En 1971, 74,7% des maires exerçaient leur mandat depuis plus de 12 ans; en 1977, 49,6% et en 1983, 40,3%.

La plupart des élus cherchent à exercer leur fonction le plus longtemps possible et, bien souvent, seules des limites biologiques les contraignent à mettre un terme à leur carrière. Une partie importante des élus poursuit alors son activité jusqu'à un âge avancé et même, au sens littéral du terme, jusqu'à ce que mort s'ensuive pour un nombre non négligeable d'entre eux. L'exercice de mandats électifs, qui renvoie pourtant à l'idée de délégation limitée dans le temps et soumise périodiquement à relégitimation par l'épreuve électorale, parvient à être conçu non comme une fonction temporaire et provisoire mais comme un bien personnel ou appartenant à l'entreprise politique collective à laquelle participe l'écu, l'appropriation pouvant être individuelle ou (et) collective.

Cette appropriation est justifiée par une rhétorique du "dévouement" ou de "l'engrenage", ou encore perçue comme l'effet très valorisant sur le plan personnel de la "popularité" ou de "l'efficacité", mais la perte d'un mandat électif est fort souvent mal vécue. On passe ainsi progressivement et insensiblement d'une conception juridique et fonctionnelle de la délégation à une notion de bien ou de propriété personnelle, acquis sinon à titre définitif du moins possédé durablement. Dans cette représentation du mandat, l'écu considère implicitement ou explicitement qu'il est le seul qualifié pour décider du moment où il mettra un terme à une activité qui est devenu une carrière. "De la délégation de fait, observait déjà R. Michels (16), naît le droit moral à la délégation. Les délégués une fois élus restent en charge sans interruption... L'élection faite en vue d'un but déterminé devient une

charge à vie. L'habitude se transforme en droit. L'individu régulièrement délégué pour une certaine durée finit par prétendre que la délégation constitue sa propriété."

2. Le cumul des mandats et des fonctions politiques

De nombreux maires accèdent à d'autres électifs et beaucoup de conseillers généraux et de parlementaires éprouvent la nécessité d'une implantation municipale. Le cumul des mandats, qu'il soit ascendant ou descendant, apparaît comme une des caractéristiques majeures du système politique française (17). Différents facteurs, qui n'entrent pas véritablement dans le cadre de cette étude, peuvent contribuer à l'expliquer, mais il faut souligner qu'il conduit à une concentration des fonctions électives dans les mains d'un groupe réduit d'individus et à une interpénétration des différentes fractions d'élus. La notion institutionnelle de maire tend alors à s'estomper au profit de professionnels de l'action politique.

Le cumul des mandats a progressé au cours des vingt dernières années parmi les maires urbains. En 1971, 23,8% des maires étudiés étaient également parlementaires (députés ou sénateurs). Ils étaient 25,5% en 1977 et 27,6% en 1983. En 1971, 45% des maires urbains étaient également conseillers généraux. Ils étaient 51,4% en 1977 et 52% en 1983. Si l'on distingue entre cumul simple (cumul du mandat de maire avec un seul autre mandat de conseiller général ou de parlementaire) et cumul renforcé (cumul du mandat de maire avec les mandats de conseiller général et de parlementaire), on constate que le premier est passé de 38,5% en 1971 à 46,5% en 1977 et 43,3% en 1983 alors que le second a évolué de 14,9% en 1971 à 15,2% en 1977 et 18,1% en 1983. Sans tenir compte de l'exercice de différents mandats échelonné dans le temps, au gré des opportunités mais aussi des vicissitudes électorales, sans qu'il y ait exercice simultané, le taux de cumul général était de 53,4% en 1971, 61,7% en 1977 et 61,4% en 1983.

Il ne semble pas y avoir de différenciations partisans d'ordre structurel très nettes du cumul des mandats ou de formes de cumul qui soient propres à certaines familles politiques. Tout au plus, la tendance des maires communistes au cumul renforcé est-elle sans doute plus faible. Mais les particularités de l'implantation électorale et municipale communiste peuvent expliquer ce phénomène, autant sinon plus que l'éventualité d'un type de carrière politique particulier.

Il existe en effet, une relation entre la taille des communes et le cumul des mandats. Le cumul maire-parlementaire, par exemple, mesuré indépendamment de son caractère simple ou renforcé, demeure moins fréquent dans les plus petites communes étudiées et, pour le cumul renforcé, même si l'on peut observer une réduction de l'écart, il reste voisin du rapport de un à deux en 1977 et 1983. La différence entre maires de grandes villes et maires de petites villes reste donc

significatif et il existe bien une relation persistante entre la taille de la ville et la probabilité de bénéficier de certaines formes de cumul associées au mandat de parlementaire. La forte contribution démographique de la commune à la population électorale totale de la circonscription entraîne pour les maires des grandes villes une capacité différentielle de mobilisation qui favorise leur possibilité d'être élu député (18).

Complémentairement au cumul des mandats électifs (19), il est possible d'observer d'autres formes de concentration de fonctions politiques qui conduisent à une interpénétration forte des différentes catégories constitutives du personnel politique. De 30 à 40% des maires des principales familles politiques, communistes exceptés chez lesquels la division des tâches strictement politiques et électives est plus accentuées, exercent également des responsabilités partisans nationales et son membres des instances dirigeantes de la formation politique à laquelle ils appartiennent. Alors que, jusque dans les années soixante, ce type de responsabilités politiques était exercé après l'élection dans la quasi totalité des cas, le nombre des membres des instances nationales des partis devenant maires a augmenté sensiblement. Ils étaient 13 dans ce cas en 1965, 22 en 1971, 34 en 1977 et 45 en 1983. D'autre part, plus de 10% de l'ensemble des maires étudiés ont également exercé des fonctions ministérielles. Chez les maires gaullistes (34,7% en 1977; 19,4% en 1983) et socialistes (14% en 1977; 16,3% en 1983), ce taux est particulièrement élevé.

Il ne faut donc pas avoir une vision trop locale ou municipale du maire urbain français. Le mandat de maire étant assez médiocrement rémunéré, le cumul des mandats permet de se consacrer entièrement à l'activité politique. Il est aussi un des moyens permettant d'accéder à un leadership local générateur d'influence accrue dans le système politico-administratif (20). Le crédit politique de l'élus et les ressources qui le fondent s'en trouvent accrus. Tous ces phénomènes conduisent à souligner le processus de professionnalisation dont les maires urbains sont l'objet. L'activité politique devient alors pour eux une activité spécialisée exercée à plein temps, et de ce fait de plus en plus difficilement compatible avec la poursuite d'une autre activité professionnelle, faisant l'objet de rémunérations matérielles (les indemnités afférentes aux différents mandats qui peuvent être très largement cumulées) et symboliques (honneurs, prestige, notoriété, etc.). La politique devient pour eux un métier nécessitant des savoir-faire et compétences particulières (sens du contact, capacité d'expression, aptitude tactique, etc.), mais aussi une organisation particulière, plus ou moins collective ou, au contraire, personnalisée en fonction des relations qui s'établissent entre l'élus et son parti politique qui peut être conçue et analysée en terme d'entreprise politique.

III/ Les logiques d'action.

1. Ressources et méditation

L'élu local n'est pas seulement un intermédiaire entre le centre et la périphérie du système politico-administratif, chargé de mettre en oeuvre localement les normes étatiques et de transmettre au pouvoir central les demandes locales. Dans sa commune, par exemple, le rôle du maire consiste à assurer la relation entre différents champs ou sous-systèmes d'action (21) très largement autonomes. De par son action quotidienne et multiforme, il permet alors l'articulation et l'intégration de trois ordres de réalités et d'exigences: administratives, puisqu'avant tout une mairie est une organisation régie par des normes juridiques et prestataires de services publics; locales, relatives au territoire de la commune, à sa population et groupes sociaux; politiques, enfin, c'est-à-dire liées à la compétition politique et électorale qui conditionne la conquête et l'exercice du pouvoir local.

Son rôle ne se réduisant à aucune de ces facettes prises isolément, le maire apparaît alors comme la clé de voute et le régulateur d'un système d'action municipal susceptible de prendre des configurations diverses en fonction des caractéristiques des différents éléments formant système. La position privilégiée du maire, et tout particulièrement du maire urbain, repose sur sa capacité à croiser, échanger et convertir d'un sous-système à l'autre les ressources qu'il tire de chacun d'eux.

Le contrôle de l'organisation municipale (22) conduit à la personnalisation de son activité gestionnaire et administrative. Ils lui permettent d'apparaître comme satisfaisant les besoins et les demandes de la population locale et des différents groupes sociaux qui la composent. Cette image de "bon maire", "au service de la population", "efficace" et "dynamique" entraîne à son tour un accroissement de ses ressources dans le domaine politique en ce sens que, garantissant dans une large mesure ses réélections successives, elle peut être transformée en longévité politique ou contribuer à lui ouvrir l'accès à d'autres mandats électifs. Sa longévité politique entraîne une capacité accrue à contrôler l'organisation municipale, alors que le cumul des mandats, en confortant sa position institutionnelle et relationnelle dans le système politico-administratif local voire national, peut lui permettre d'accroître les ressources administratives qu'il peut prétendre redistribuer localement sous la forme de biens et de services aux habitants et groupes sociaux du territoire particulier que sa commune constitue.

L'objectif premier de la plupart des élus étant d'être réélus, tout maire aspirant à perpétuer son appartenance au personnel politique se doit d'accumuler des ressources pour augmenter son capital et son crédit politiques, contrôler la concurrence et accroître son pouvoir dans le jeu politique local. Pour ce faire, il peut mobiliser les ressources qu'il maîtrise déjà dans le champ communal et

administratif. En mettant en œuvre un ensemble de politiques sectorielles (23) permettant d'offrir de nombreuses prestations (infrastructures, équipements sportifs et culturels, animation, aide sociale, etc.), il dispose de la capacité d'accréditer et de diffuser des représentations et des croyances touchant tout à la fois à sa personne, son action et l'institution communale. Ces images sont mobilisées dans le but de conforter sa position politique. En traduisant la satisfaction d'une majorité de la population communale à l'égard de son activité, elles permettent au maire d'assurer le renouvellement de son capital politique qui peut dès lors être investi dans la conquête d'autres mandats électifs.

Longévité dans l'exercice d'un mandat et cumul des fonctions électives entraînent un changement de stature de l'élu. Le maire temporaire et provisoire devient un élu permanent et inamovible disposant d'une sphère d'influence considérablement élargie et reconnue comme telle par ses pairs comme par les électeurs. L'augmentation de son crédit politique est également liée dans bien des cas à un pouvoir accru dans le fonctionnement de l'organisation partisane dont l'élu est membre. En participant à la désignation des candidats, aux élections au sein d'une formation politique ou d'une coalition, il peut conforter sa position en marginalisant ou en éliminant certains rivaux déclarés ou potentiels, parvenir à limiter la concurrence et remplir une fonction d'arbitrage dans l'allocation des emplois électifs. Le contrôle des instances locales de la formation politique à laquelle il appartient devient alors une ressource supplémentaire.

2. Intégration et spécificités locales.

Ces différents phénomènes ont pour effet de consolider et d'élargir les réseaux de relation et de soutien qui relient le maire aux différents sous-système communal, administratif et politique. Un poids politique accru facilite l'accès aux différentes administrations. Les ressources qu'elles distribuent (subventions, aussi informations, nouveaux types d'équipements, d'opérations, de politiques, etc.) sont transformées par le maire en nouvelles ressources politiques. Elles sont, en effet, autant de signes ou de manifestations pouvant être exploités et valorisés de l'efficacité et du dynamisme de son action au service de la commune et de sa population. Cette image, en renouvelant le capital de confiance et de satisfaction qu'il a déjà accumulé et dont il bénéficie, lui permettra alors de consolider son implantation électorale. Elle augmente ses chances de réélection.

Du fait de son rôle d'intermédiaire et de courtier, tout maire doit s'efforcer de gérer un ensemble de contraintes, d'exigences et d'opportunités émanant de différents champs d'action très largement autonomes puisque n'ayant pas de relation ou de communication directe. Il en assure l'articulation, l'intégration et la régulation. En outre, il est le seul susceptible de le faire en raison de sa triple

légitimité, à la fois locale (territoriale), administrative et politique. C'est donc son action et les relations qui la fondent et la rendent possible qui, en dernière analyse, constituent le système d'action municipal en tant que tel, c'est-à-dire comme ensemble intégré et régulé.

La position stratégique qu'il occupe à la croisée de plusieurs circuits ou réseaux renvoyant à différents champs ou sous-systèmes d'action lui permet d'accumuler des ressources de différentes nature (sociale, administrative, partisane et plus largement politique, etc.) et, depuis le début des années soixante, le contexte politique, économique et administratif a considérablement accru sa capacité à mettre à profit son environnement pour se constituer des ressources (24). Ces deux phénomènes expliquent sans doute l'émergence progressive du maire urbain dans la structuration et le fonctionnement du système politico-administratif local français.

Cette conception du maire comme courtier ou médiateur permet d'établir un lien entre les dimensions administratives ou gestionnaires et politiques de son action qui rendent son activité quotidienne multiforme. Elle peut également contribuer à expliquer le fait que les systèmes d'action municipaux comme agencements de différents réseaux de relations (25) obéissant à des logiques propres, donc, le maire forme le pivot en raison de sa position relationnelle particulière, présentent toujours des configurations singulières. Elles ne sont jamais véritablement semblables ni même toujours comparables. Les différents éléments du système sont susceptibles de prendre des valeurs spécifiques du fait des particularités locales: formes d'urbanisation et de tissu social, types d'activités économiques ou de vie associative, nature des groupes sociaux locaux, implantation des partis politiques, jeu voire "tradition" politique local, rapports entre l'élu et les administrations et les différents milieux sociaux, etc. (26). Et leur agencement ne se fait pas nécessairement à l'identique, les contraintes, exigences et opportunités de divers ordres étant différentes ou, à tout le moins, susceptibles de varier d'un lieu à l'autre. C'est ce qui explique que le pouvoir local ne se structure et ne fonctionne jamais de manière entièrement semblable, ni même toujours ressemblable d'une ville à l'autre.

Toute municipalité urbaine constitue une entreprise au sens propre, c'est-à-dire une organisation dotée d'un personnel nombreux et de moyens financiers importants, élaborant des produits particuliers, matériels (aménagement, équipements, etc.) et symboliques (image d'une ville, de son maire, d'une action municipale), fournissant des services (aide sociale, emplois, logements, loisirs, etc.) et s'efforçant de fidéliser un ensemble de clientèles pour occuper la part du "marché" politique et électoral qui garantira la reconduction de l'équipe dirigeante dans une situation de concurrence plus ou moins vive. Mais il s'agit d'un type particulier d'entreprise dans la mesure où il faut gérer dans le temps des moyens

d'action, des contraintes et des stratégies d'un ordre spécifique qui son légitimés, non par la recherche du profit au sens économique du terme, mais par le bien public et l'intérêt général.

Dès lors, le métier politique, qui peut être une profession exercée à plein temps et durablement ou une simple activité temporaire et provisoire, nécessite un travail particulier qui demande capacités, savoir-faire et compétences inégalement distribués. Ce travail, organisé et structuré sous la forme de l'entreprise politique, permet d'engendrer des bénéfices politiques et électoraux, collectifs mais aussi personnels, qui conduisent les élus à exercer le plus longtemps possible leurs fonctions. L'entrepreneur et l'entreprise politiques en tirent des profits spécifiques, appréciables en termes de pouvoir, de statut social, de notoriété, de prestige, etc.

NOTES

- (1) Voir par exemple: KESSELMAN, M.: Le consensus ambigu: étude sur le gouvernement local, Paris, Cujas, 1972; BECQUART-LECLERC, J.: Paradoxes du pouvoir local, Paris, presses de la FNSP, 1976.
- (2) WEBER, M.: Economie et société, Paris, Plon, 1971.
- (3) OFFERLÉ, M.: "Transformation d'une entreprise politique: de l'UDR au RPR" (1973-1977). Pouvoirs, n° 28, 1984, pp. 5-26.
- (4) Pour un développement, se reporter éventuellement à: GARRAUD, Ph., "Savoir faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire", Politix, n° 5, Hiver 1989, pp. 11-16.
- (5) Voir dans des perspectives différentes: LAGROYE, J.: Société et politique: J. Chaban-Delmas à Bordeaux, Paris, Pédone, 1973; ABELES, M.: Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Paris, Odile Jacob, 1989
- (6) MABILEAU, A.: "Les élections locales", Encyclopédie des collectivités locales, Paris, Dalloz, 1979, Vol. 1, pp. 41.1-41.28
- (7) OFFERLE, M.: Les partis politiques, Paris, PUF, 1987.
- (8) GAXIE, D.: Le cens caché: inégalités culturelles et ségrégation politique, Paris, Le Seuil, 1978; "Les logiques du recrutement politique", Revue française de Science politique, vol. 30 (1), février 1980, pp. 5-45; "Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République", Revue française de sociologie, vol. 24 (3), juillet-septembre 1983, pp. 441-465.
- (9) Sur l'importance de la place des fonctionnaires dans le personnel politique française et ses raisons, voir d'une manière plus générale: GARRAUD, Ph.: "La démocratie confisquée par les hauts fonctionnaires?", Le journal des élections, n° 9, sept-oct. 1989.
- (10) AUBERT, V. et PARODI, J.L.: "Le personnel politique français", Projet, P° 147, juillet-août 1980, pp. 787-800.
- (11) Se reporter à GARRAUD, Ph.: "Le recrutement des maires en milieu urbain: esquisse de typologie", Pouvoirs, n° 24, 1983, pp. 29-44. D'une manière plus générale, voir également: KESSELMAN, M.: "Systèmes de pouvoir et cultures politiques au sein des partis français: le cas de PS et de l'UDR", Revue française de sociologie, vol. 13 (4) oct. 1972, pp. 485-515; LAGROYE, J., LORD, G., MOUNIER, L., PALARD, J.: Les militants politiques dans trois partis français, Paris, Pedone, 1976; LAGROYE, i. et LORD, G.: "Trois fédérations de partis politiques: esquisse de typologie", Revue Française de Science politique, vol. 24 (3), juin 1987, pp. 559-595; SUBILEAU, F.: "Le militantisme dans les partis politiques sous la Cinquième République", Revue Française de Science politique, vol. 31 (5-6), octobre-décembre 1981, pp. 1038-1068.
- (12) Sur la notion de capital politique, voir: BOURDIEU, "La Représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique", Actes de la recherche en sciences sociales, n° 36-37, février-mars 1981, pp. 3-24; "Questions de politique", Actes de la recherche en sciences sociales, n° 16, septembre 1977, pp. 55-89.
- (13) GAXIE, D.: "Economie des partis et rétributions du militantisme", Revue française de Science politique, vol. 27 (1), février 1977, pp. 123-154.
- (14) Se reporter, par exemple, à: FRÉMONTIER, J.: Les cadets de la droite, Paris, Le Seuil, 1984.
- (15) SCHUMPETER, J.: Capitalisme. Socialisme et démocratie, Paris, Payot, 1969, pp. 387-388.
- (16) MICHELS, R.: Les Partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties,

Paris, Flammarion, 1971, p. 45.

- (17) Dans des perspectives différentes, voir en particulier: AUBERT, V. et PARODI, J.L., art. cit.; CROZIER, M. et THOENIG, J.C., "La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France", Revue française de sociologie, vol. 16 (1), 1975, pp. 332; REYDELLET, M.: "Le cumul des mandats", Revue de Droit public et de science politique, ng 3, mai-juin 1979, pp. 693-768.
- (18) MÉDARD, J.F.: "La recherche du cumul des mandats par les candidats aux élections législatives sous la Cinquième République", in MABILEAU, A., sous la direction de, Les facteurs locaux de la vie politique nationale, Paris, Pedone, 1972, pp. 139-159.
- (19) Une loi limitant le cumul des mandats à deux fonctions électives importantes a été votée par le Parlement en 1985. Elle a commencé à entrer en application en 1988. Mais les maires ne sont concernés que si la population de leur commune est supérieure à 20.000 habitants. Pour une analyse des effets de cette loi, se reporter à: MABILEAU, A.: "La limitation du cumul des mandats: illusion électoraliste ou modernisation démocratique?", Annuaire des collectivités locales, Litec, 1986, PP. 8-19; SADRAN, P.: "La limitation du cumul des mandats: hypothèses pour un lifting nécessaire", Pouvoirs locaux, n° 2, 3^e trimestre 1989, pp. 80-85.
- (20) Voir: CROZIER, M. et THOENIG, J.C., art. cit.
- (21) Sur cette notion comme pour celle de régulation, se reporter à: CROZIER, M. et FRIEDBERG, E.: L'acteur et le système. Paris, Le Seuil, 1977.
- (22) En ce domaine, voir: DION, S.: "Politique et gestion municipale", Politiques et management public, vol. 2 (2), 1984, pp. 3-24; la politisation des mairies, Paris, Economica, 1986.
- (23) Sur la faible différenciation des politiques municipales selon l'appartenance politique des maires, se reporter en particulier à: KOBIELSKI, J.: "L'influence de la structure administrative des agglomérations et de la couleur politique des municipalités sur les dépenses de fonctionnement des services publics urbains", Revue de Science financière, n° 1, janvier-mars 1973, pp. 69-99; LORRAIN, D.: "Parler vrai ou produire juste. La dimension politique dans la politique municipale", Politix, n° 7-8, octobre-décembre 1989, pp. 91-103; UHALDEBORDE, J.M.: "Les politiques fiscales des communes: marges de manoeuvre et manoeuvres à la marge", Politiques et management public, vol. 2 (4), 1984, pp. 7-37.
- (24) Voir dans cette perspective: BERNARD, P.: Le grand tournant des communes de France, Paris, Armand Colin, 1969; RICHARD, P. et COTTEN, M.: Les communes françaises aujourd'hui, Paris, PUF, 1983; RONDIN, J.: Le sacre des notables, Paris, Fayard, 1985. Il faut souligner que le processus de décentralisation en cours depuis 1982 en France a relativement peu touché les maires urbains, contrairement aux régions et conseils généraux.
- (25) LAGROYE, J.: "Le pouvoir local", Encyclopédie des collectivités locales, Paris, Dalloz, 1979, vol. 1, pp. 44.1-44.22. Eventuellement, se reporter également à: BECQUART-LECLERCQ, J.: "Réseau relationnel, pouvoir relationnel", Revue française de Science politique, vol. 29 (1), février 1979, 102-128.
- (26) Sur ces différentes variables, voir: BIAREZ, S. et al., Institution communale et pouvoir politique: le cas de Roanne, Paris, Mouton, 1973; CASTELLS, M. et GODARD, F.: Monopolville. L'entreprise, l'État, l'urbain, Paris, Mouton, 1974; DRESSAYRE, P.: "Sururbanisation et pouvoir local", Revue française de Science politique, vol. 30 (3), juin 1980, pp. 533-559; GAXIE, D. et LEHINGUE, P.: Enjeux municipaux. La constitution des enjeux municipaux dans une élection locale, Paris, PUF, 1984; GRÉMION, P.: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique française, Paris, Le Seuil, 1976; LAGROYE, J.: Société et politique: J. Chaban-Delmas à Bordeaux, Paris, Pedone, 1973; PETAUX, J.: Le changement politique dans le gouvernement local. Le pouvoir municipal à Nantes, Paris, Pedone, 1982; WORMS, J.P.: "Le préfet et ses notables", Sociologie du travail, n° 3, 1966.