

Christian BIDÉGARAY, Stéphane CADIOU et Christine PINA

# **L'élú local aujourd'hui**

Presses universitaires de Grenoble

# Introduction

Encore un ouvrage scientifique sur l' élu local ? Les chercheurs n'ont-ils pas épuisé ce sujet depuis quelques années ? On pourrait en effet ironiser sur cet ouvrage, issu d'un colloque universitaire<sup>1</sup> qui semble reprendre la thématique de l'une des tables rondes du congrès de l'Association française de science politique de 1989 (« Les élites politiques locales : gardiens de la permanence ou initiateurs du changement ? »). Presque vingt ans séparent ces deux manifestations mais leurs interrogations restent toujours les mêmes. Entre-temps, les travaux n'ont pas manqué. Ils se sont enrichis de nouvelles conceptualisations (« métier politique », « entrepreneur politique », « leadership politique »), se sont ouverts à de nouveaux questionnements (comme ceux relatifs aux liens entre *politics* et *policy*, à l'éligibilité, à la production idéologique pour n'en citer que quelques-uns) et se sont avérés propices à des croisements disciplinaires (notamment avec les approches ethnologiques et socio-historiques). En dépit de tous ces efforts, tout se passe comme si les analystes étaient toujours renvoyés au constat d'une inertie de la figure de l' élu local et, plus peut-être, à leurs propres difficultés pour identifier le changement politique à l'échelle locale.

Ce point de départ contraste pour autant avec quelques évolutions majeures qui ont affecté l'organisation institutionnelle et la vie politique françaises, et de ce fait, les conditions d'exercice du rôle d' élu local.

En premier lieu, le processus de décentralisation, entamé en 1982 par les lois Deferre a connu, depuis, des inflexions importantes comme en témoignent l'acte II de la décentralisation marqué par l'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française, les différentes lois organiques et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La consolidation juridique du principe de libre administration des collectivités territoriales, les nouvelles charges et compétences dévolues aux échelons locaux, l'instauration du référendum local décisionnel et du droit de pétition, sont venues modifier, si ce n'est bouleverser, le cadre d'action des élus et leurs rapports avec l'État et les citoyens. À ce titre, des questions telles que celles de leurs capacités d'action, de leurs liens avec le national (partis politiques, contexte politique, etc.), voire des ressources dont ils disposent aujourd'hui sont sans cesse à reposer pour évaluer et comprendre comment cette nouvelle donne institutionnelle est en mesure de transformer leurs fonctions et leur rapport au territoire. Outre la transformation de ses fonctions, l' élu local doit également construire ou reconstruire sa légitimité politique, confronté qu'il est aux

---

1. Ce colloque – organisé par le laboratoire ERMES (EA 1198) de l'Université Nice Sophia Antipolis avec le soutien de cette Université, du Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, du Conseil général des Alpes-Maritimes et de la ville de Nice – s'est tenu les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2008.

juges, aux experts, aux associations... qui tiennent désormais une place évidente dans le processus décisionnel et/ou électoral.

De même, le bouleversement du calendrier électoral et son alourdissement par la routinisation des élections européennes et régionales ont eu un impact évident. Non seulement l'élu local se diversifie dans les positions qu'il peut occuper<sup>2</sup>, mais il doit également savoir trouver sa place dans une architecture complexe qui le contraint à des partenariats ou des prises de décision qui « déterritorialisent » son action. À cet égard, le processus intercommunal a incontestablement ajouté une dose supplémentaire de complexité avec des arènes relevant de principes d'élection et de fonctionnement bien différents de ceux régissant les municipalités.

En outre, si la décentralisation a profondément transformé le rôle et les responsabilités des édiles locaux, la législation française concernant ces élus a également modifié, parfois de manière profonde, les règles de sélection des élus. Les lois du 6 juin 2000 et du 31 juillet 2007 sur la parité, tout en laissant la possibilité aux partis et aux élus de s'affranchir des exigences réglementaires, ont par exemple participé à une présence plus visible des femmes dans la vie politique française. L'élu est désormais aussi une élue, ce qui peut, à la marge, modifier les manières de pratiquer la politique, voire d'accéder aux mandats. Parallèlement, les lois sur le financement des partis politiques et sur la limitation du cumul des mandats électifs ont considérablement modifié la donne juridique tout en participant à une évolution du statut des partis politiques<sup>3</sup>.

Parallèlement, la donne politique s'est incontestablement transformée, sous l'effet d'une domination accrue du PS et de l'UMP sur leurs anciens partenaires ou alliés à gauche et à droite. Cette modification de l'équilibre des forces provoque des changements dans la manière dont les élus perçoivent les partis politiques (ressources, soutiens, passages obligés pour investiture mais aussi, parfois, obstacles pour qui veut se faire réélire), tout en changeant le regard des observateurs sur une vie politique française trop souvent réduite à un affrontement de deux partis dominants observés au prisme des élections présidentielles.

Enfin, l'action publique s'est renouvelée au gré des transferts de compétences, de l'importation dans la sphère publique locale de nouveaux outils inspirés du management (tableaux de bord, contrôle de gestion, évaluation, etc.), du développement de techniques contractuelles et d'appels à projets, etc. Alors que les élus locaux sont de plus en plus responsabilisés, ils peuvent trouver là de nouvelles opportunités pour se légitimer

- 
2. Sous cette terminologie, il est possible d'entendre le conseiller régional, le conseiller général mais également le maire ou le conseiller municipal, quand les fonctions ne se cumulent pas, rendant d'autant plus complexe le travail consistant à « détricoter » les responsabilités, les mandats mais aussi les fonctions qui justifient les prises de position.
  3. Les partis sont considérés comme des organisations à encadrer, à surveiller parce que soupçonnés de profiter de liens peu recommandables avec les personnes morales. Voir par exemple Christian Bidégaray, « Des entreprises politiques ? Le statut légal des partis », in Guillaume Bertrand, Éric Duquesnoy (dir.), *Les forces politiques françaises : genèse, environnement, recomposition*, Paris, PUF, 2007, pp. 33-52 et Nicolas Sauger « Partis politiques et groupes d'intérêt en France : convergence, confusion et légitimation », rencontres du CEVIPOF, septembre 2004 « Les groupes d'intérêts au XXI<sup>e</sup> siècle ».

par le traitement des problèmes publics et la constitution de réseaux de soutiens. En même temps, ils doivent s'investir dans de nouveaux lieux de négociation bien éloignés des assemblées délibératives et s'armer en conséquence pour être en mesure de se confronter à des opérateurs privés sans cesse plus compétents.

Les évolutions sont donc nombreuses et encouragent à reprendre la piste de l' élu local au tournant des années 2000.

Encore faudrait-il préciser que la notion d' « élu local » est un abus de langage tant elle regroupe une multitude de profils ou de manières de « faire de la politique ». À ce titre, le département des Alpes-Maritimes témoigne bien de la difficulté d'opposer la figure d' élu local à celle d' élu national – le cumul des mandats, voire la possibilité d'associer une fonction ministérielle, un mandat local et un poste au sein de la direction d' un parti démontrent combien il est parfois complexe de discriminer entre des positions et des fonctions politiques très différentes. Ce département donne également à lire des situations extrêmement diverses, selon que l' élu sera maire d' une petite commune de l' arrière-pays ou d' une commune de plus de 30 000 habitants, par ailleurs ville centre d' une intercommunalité<sup>4</sup>. Pour mémoire, on rappellera que, dans ce département, six villes de plus de 30 000 habitants cohabitent avec 31 autres de 3 500 à 29 999 habitants alors que 126 communes comptent moins de 3 500 habitants. Si les Alpes-Maritimes ne constituent pas une exception, elles permettent de mettre en lumière combien l' élu local (tout à la fois élu d' une population mais aussi représentant d' un territoire politique) peut échapper aux généralisations. Il peut être relativement « introuvable » si l' on ne choisit pas de changer régulièrement de focale et de prendre en compte la diversité des territoires (et de leurs mandataires).

Au-delà de ces différences, les élus locaux doivent aujourd' hui concilier des rôles et des contraintes sans doute plus hétérogènes que par le passé. Doit-on, dans ce cas, admettre l' avènement de nouvelles figures d' élus, comme semble en témoigner une succession d' expressions utilisées depuis quelques années (« l' élu animateur », « l' élu entrepreneur », « l' élu manager », « le technotable »)? Peut-on distinguer clairement des pratiques « passées » qui s' opposeraient à d' autres plus « modernes »? Comment les élus locaux s' approprient-ils les nouvelles opportunités institutionnelles qui s' offrent à eux? Car, si les contraintes qui pèsent sur lui se sont développées, l' élu local dispose aujourd' hui de nouvelles opportunités pour asseoir sa légitimité, se maintenir, voire s' implanter plus durablement dans le paysage politique. En ce sens, il ne peut être considéré comme une victime d' évolutions qui se feraient sans lui ou contre lui, mais comme un acteur avisé qui est en mesure, par ses liens avec d' autres élus, ses mandats cumulés, ses associations corporatives, la présence de professionnels de la politique à ses côtés (communicants, sondeurs, juristes, collaborateurs de cabinet...), sa connaissance du terrain, de faire des contraintes des forces.

---

4. Dit autrement, le maire de Lieuche (32 inscrits sur les listes électorales en 2001) est-il comparable au maire de Nice (ville centre comptant plus de 222 000 inscrits sur les listes électorales), alors même que le mode de scrutin est différent, mais aussi les ressources, l' importance numérique des membres du cabinet, etc.

Finalement, les élus locaux sont aujourd'hui sommés de compter avec un plus grand nombre de responsabilités, de mises à l'épreuve, d'interlocuteurs, mais cette apparente exacerbation des incertitudes (électorales, juridiques, techniques, etc.) s'accompagne d'un enrichissement de la palette des moyens d'influence à leur disposition.

Pour aborder la « condition » de l'élu local aujourd'hui, quatre thèmes ont dès lors été privilégiés.

**Que recouvre la notion de « politique locale » et comment les disciplines s'en saisissent-elles ?** Cette partie est l'occasion, d'une part, d'envisager les études sur les élus locaux dans le temps long que propose l'historien (Bruno Dumons) et, d'autre part, d'appréhender comment la science politique s'est intéressée à cet « objet » qui reste encore, en bien des points, fécond et prometteur (Alain Faure). Pour autant, l'élu local n'est pas, comme nous le disions, un objet homogène et aisément réifiable : le territoire politique, espace d'identification et lieu d'enracinement et d'action de l'élu, est aussi pour le juriste de droit public la traduction géographique d'un « découpage du peuple » permettant l'expression du suffrage universel ou de la démocratie participative (Michel Verpeaux).

**Comment l'environnement, tant juridique que politique, redéfinit les instruments et les arènes de l'activité des élus locaux ?** Si le territoire et la manière dont les chercheurs appréhendent l'élu local changent, les conditions même du mandat et les responsabilités pesant sur lui évoluent en parallèle. Ainsi en est-il de l'intercommunalité (tout à la fois compromis et opportunité pour les élus comme le souligne Rémy Le Saout), mais également de la démocratie participative. Or, si l'intercommunalité a rencontré un succès évident chez les élus, la démocratie participative peine à faire entendre sa « petite voix », assourdie par les préventions des élus, son instrumentalisation et les difficultés opérationnelles (Pierre Sadran).

De plus, si l'intercommunalité ou la démocratie participative peuvent apparaître comme des instruments de légitimation ou de renforcement de pouvoir des élus, les problématiques juridiques (Patrick Jacq) et des dépenses publiques (Robert Hertzog) sont, en revanche, de l'ordre de la contrainte pour ces derniers : le droit et les finances sont sources de nouveaux risques politiques qui suscitent, par ailleurs, le recours à des spécialistes et autres experts pour faciliter leur maîtrise par les élus locaux.

**L'épreuve du suffrage universel est-elle spécifique au niveau local et comment le chercheur l'étudie-t-il ?** Nul doute que la question de l'élection soit centrale pour appréhender la figure de l'élu local. Encore faut-il rappeler que les élections locales sont diverses (régionales, cantonales, municipales)<sup>5</sup> et qu'elles font appel à des acteurs très différemment mobilisés (l'électeur bien sûr, l'élu, mais également les partis politiques) qui vont participer soit au localisme des élections, soit à leur « déterritorialisation-nationalisation ».

5. On pourra également souligner que, par bien des points, les élections législatives et les élections européennes depuis la réforme de 2003 peuvent être considérées (par le choix des territoires qui concourent à découper le peuple et à établir des liens entre élus et corps électoral) comme des élections à lire « localement ».

Cette diversité s'observe d'abord au niveau des élections régionales (Élisabeth Dupoirier) parce que, si l'on ne peut parler d'un modèle européen des élections régionales, on ne peut également conclure à un modèle français. Le constat vaudrait également pour les élections municipales qui apparaissent comme un laboratoire intéressant des va-et-vient entre nationalisation et « localisation », politisation et dépolitisation, va-et-vient tenant compte tout autant de stratégies nationales que du contexte local (Rémi Lefebvre). L'exemple des Alpes-Maritimes est à ce titre intéressant lorsque l'on considère de concert cantonales et municipales. Département morcelé, marqué par des affrontements d'hommes plus que de partis, il semble échapper aux lectures en masse qu'offre le plus souvent la littérature politologique (Christian Bidégaray et Christine Pina).

Le constat est d'ailleurs partagé par Patrick Lehingue qui, en mobilisant données quantitatives et histoire, démontre combien les élections locales demeurent encore peu traitées et « maltraitées » par les électoralistes français, tentés par la généralisation et l'observation en surplomb des élections locales.

**Quelles ressources les élus locaux peuvent-ils mobiliser, soit pour se faire élire, soit pour se maintenir ?** Cette dernière question permet de dépasser les éléments de contrainte qui pèsent sur l'élu local pour décliner les ressources qu'il peut mobiliser pour « obliger » le vote des électeurs ou s'attacher un territoire en limitant les effets de hasard liés au suffrage universel.

Le cumul des mandats (Aurélia Troupel), la manière dont l'élu local s'auto-définit et met en scène son rapport au territoire (Christian Le Bart) voire, comme le montre Stéphane Cadiou, la façon dont il fait appel à des techniciens (urbanistes, gestionnaires, experts, consultants...) participent de ces ressources que le mandataire mobilise pour se légitimer, pour « s'enraciner » pourrait-on dire dans l'espace et la durée. L'élu n'est donc pas seul face au suffrage : il s'entoure de discours, de spécialistes, voire de précautions électorales pour assurer sa victoire et, plus encore, son maintien.

Preuves, s'il en était, que le chantier « élu local » est non seulement encore ouvert mais aussi très largement fécond, pour autant que l'on croise les regards, que l'on accepte de ne pas porter un regard tranché sur la « nouveauté » et que les frontières disciplinaires s'effacent pour participer à une discussion commune.

# Élites politiques et pouvoirs locaux : regards sur l'historiographie de la France contemporaine

Bruno DUMONS

Chargé de recherches CNRS

LARHRA CNRS Lyon – Institut des Sciences de l'Homme

Appréhender la localité et ses pouvoirs aura été pour l'historien des sociétés contemporaines un objet majeur dans l'entreprise de rénovation historiographique qui a caractérisé l'école historique française du dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, les grandes thèses d'histoire départementale ont chacune abordé dans le cadre d'une « histoire totale » conçue sur le modèle d'Ernest Labrousse la fabrication des enjeux économiques, politiques et sociaux qui pouvaient se nouer au sein d'espaces locaux, permettant de fournir une grille de lecture à l'histoire nationale. Les travaux d'Alain Corbin dans le Limousin, de Maurice Agulhon dans le Var, de Pierre Lévêque en Bourgogne constituent des exemples emblématiques, illustrant une « problématisation » à partir de questionnements liés à la localité. Ici, les interrogations portant sur les chemins qui ont conduit à une « républicanisation » de la société française ont en particulier permis de développer une histoire des personnels politiques locaux.

Une première approche a consisté à davantage cerner les comportements politiques des élus locaux dans le cadre d'une histoire des idées et d'une histoire électorale, mesurant les progrès de la République dans la France des terroirs mais également les résistances sur lesquelles elle a buté. Ceci a donné lieu dans les années 1960 à d'importants travaux d'histoire politique au sein de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et du groupe animé par l'historien René Rémond et le politologue François Goguel, deux personnalités reconnues indistinctement dans chacune des disciplines.

Au cours des deux décennies suivantes, une seconde approche s'est déployée autour d'une histoire sociale des élites qui a permis d'envisager une historiographie davantage soucieuse de la conquête des pouvoirs locaux, mettant notamment en lumière la multiplicité des élites qui y participent<sup>1</sup>.

---

1. Dans les années 1990, des colloques régionaux et des enquêtes nationales ont tenté de mesurer l'importance des élites locales dans le processus du changement social et politique de la France au XX<sup>e</sup> siècle : Philippe Button et Jean-Marie Guillon (dir.), *Les Pouvoirs locaux en France à la Libération*, Paris, Belin, 1994 ; Christian Bougeard, (dir.), *Les Pouvoirs locaux dans l'Ouest (1935-1953)*, Rennes, PUR, 1995 ; Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Élites et pouvoirs locaux. La France du Sud-Est sous la Troisième République*, Lyon, PUL, 1999 ; Gilles Le Béguet et Denis Peschanski (dir.), *Les Élites locales dans la tourmente. Du Front Populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éditions, 2000.

Venue des profondeurs d'une histoire sociale en plein renouvellement, l'histoire des élites – qui succède à une histoire des ouvriers et du peuple – a beaucoup mobilisé l'attention des historiens du social durant la décennie 1980. D'abord nourrie de la réflexion traditionnelle sur le déclin des notables au sein de la société républicaine du XIX<sup>e</sup> siècle, elle a envisagé les processus de continuité ou de renouvellement, de fermeture ou d'ouverture ainsi que les caractères anciens ou nouveaux de ces élites. On a d'ailleurs tenté de lire la société à travers le prisme de ses élites mais également à partir de « modèles de domination », qu'il s'agisse de celui des notables ou celui de la société méritocratique<sup>2</sup>.

On s'est accordé sur le fait que les niveaux de fortune n'apparaissent plus comme les seuls critères déterminant l'accession au statut d'élite. Les modes de vie, les sociabilités, les réseaux, les pratiques charitables constituent aussi des facettes déterminantes dans l'analyse des milieux sociaux les plus privilégiés<sup>3</sup>. Les premières grandes monographies comme celle de Jean-Pierre Chaline à Rouen ont alors permis d'en circonscrire les effets et les implications<sup>4</sup>.

Dans la décennie suivante, le mouvement s'est accéléré et affiné avec la multiplication des études relatives à des franges particulières d'élites<sup>5</sup>. Sont alors tour à tour passés au crible : les nobles et les notables traditionnels<sup>6</sup>, les dynasties financières et patronales<sup>7</sup>,

- 
2. Jean-Pierre Rioux, « Les élites en France au XX<sup>e</sup> siècle. Remarques historiographiques », "Le élites in Francia e in Italia negli anni quaranta", *Mélanges de l'École Française de Rome*, tome 95, 1983-2, p. 18 ; Guy Chaussinand-Nogaret (dir.), *Histoire des élites en France du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Tallandier, 1991, p. 13 ; Christophe Charle, *Histoire sociale de la France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 1991, p. 11.
  3. La thèse d'Adeline Daumard constitue à cet égard un ouvrage essentiel qui a renouvelé l'approche du sujet : *La Bourgeoisie parisienne de 1815 à 1848*, Paris, SEVPEN, 1963. L'étude des sociabilités et des réseaux entre les différentes fractions des élites a ensuite constitué un axe essentiel des recherches jusqu'à aujourd'hui : Bonnie G. Smith, *Les Bourgeois du Nord*, Paris, Perrin, 1989 (traduction de l'ouvrage de 1981) ; Cyril Grange, *Les Gens du Bottin Mondain (1903-1987)*, Paris, Fayard, 1996.
  4. Odette Voilliard, *Nancy au XIX<sup>e</sup> siècle (1815-1871). Une bourgeoisie urbaine*, Paris, Ophrys, 1978 ; Jean-Pierre Chaline, *Les Bourgeois de Rouen. Une élite urbaine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, FNSP, 1982.
  5. Christophe Charle, « Où en est l'histoire sociale des élites et de la bourgeoisie ? Essai de bilan critique de l'historiographie contemporaine », *Francia*, 1991, 18-3, p. 124.
  6. Yves Pourcher, *Les Maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Orban, 1987 ; Marcel Vigreux, *Paysans et notables du Morvan au XIX<sup>e</sup> siècle*, Château-Chinon, Académie du Morvan, 1987 ; Claude-Isabelle Brelot, *La Noblesse réinventée. Nobles de Franche-Comté de 1814 à 1870*, Paris, Les Belles Lettres, 1992 ; Éric Mension-Rigau, *Aristocrates et grands bourgeois*, Paris, Plon, 1994 ; Jean-Marie Wiscart, *La Noblesse de la Somme au XIX<sup>e</sup> siècle*, Amiens, Encrage, 1994 ; Michel Figeac, *Destins de la noblesse bordelaise (1770-1830)*, Bordeaux, Fédération Historique du Sud-Ouest, 1996 ; Natalie Petiteau, *Élites et mobilités. La noblesse d'Empire au XIX<sup>e</sup> siècle (1808-1914)*, Paris, La Boutique de l'Histoire, 1997.
  7. Louis Bergeron, *Banquiers, négociants et manufacturiers parisiens du Directoire à l'Empire*, Paris, Mouton, 1978 ; Jean-Noël Jeanneney, *L'Argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs poli-*

les corps et les ordres professionnels<sup>8</sup>, les intellectuels et les élites de la République<sup>9</sup>. Parmi ces dernières, le poids des dirigeants politiques et administratifs s'est particulièrement affirmé. L'étude de ces personnels a mobilisé l'énergie d'une génération de chercheurs et donné lieu à des travaux importants sur les ministres, les hauts fonctionnaires, les préfets et les élus, de Jean Estèbe à Vincent Wright, soulignant chacun la conjonction des approches de l'historien et du politiste<sup>10</sup>. Cet engouement historiographique est également commun à la plupart des autres historiographies nationales en Europe comme l'a bien souligné en son temps l'historien allemand Jürgen Kocka<sup>11</sup>.

Cependant, l'historiographie française a persisté à considérer qu'il n'y a d'élites véritables qu'à Paris et principalement d'envergure nationale. Certes, de nombreux travaux ont déjà bien mis en lumière le rôle déterminant des patriciens dans le changement des grandes métropoles régionales et l'existence de notabilités exerçant un réel pouvoir sur la société provinciale. Le semis des élites et des pouvoirs locaux constitue pourtant bien une réalité au cours de la Troisième République, mais sa perception est rendue difficile par la force de l'attraction parisienne. Contrairement à leurs collègues modernistes, les historiens français du contemporain ont eu beaucoup de mal à prendre la mesure de l'influence de la localité dans la construction de la nation française comme l'a constaté Philippe Vigier<sup>12</sup>.

---

*tiques dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1981 ; Alain Plessis, *Régents et gouverneurs de la Banque de France (1852-1870)*, Genève, Droz, 1985 ; Jean-Marie Moine, *Les Barons du fer. Les maîtres de forge en Lorraine du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle aux années trente, histoire sociale d'un patronat sidérurgique*, Nancy, PUN, 1989 ; Serge Chassagne, *Le Coton et ses patrons. France (1760-1840)*, Paris, EHESS, 1991 ; Nicole Verney-Carron, *Le Ruban et l'acier. Les élites économiques de la région stéphanoise au XIX<sup>e</sup> siècle*, Saint-Étienne, PUSE, 1999.

8. Jacques Léonard, *Les Médecins de l'Ouest au XIX<sup>e</sup> siècle*, Lille, Atelier des thèses, 1978 ; William Serman, *Les Officiers français dans la nation (1848-1914)*, Paris, Aubier, 1982 ; Gilles Le Béguec (dir.), *Avocats et barreaux en France (1910-1930)*, Nancy, PUN, 1994.
9. Christophe Charle, *Les Élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 1987 ; Jean-François Sirinelli, *Génération intellectuelle. Khâgneux et normaliens dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Fayard, 1988 ; Jean-Claude Caron, *Génération romantiques. Les étudiants de Paris et le quartier latin (1851-1914)*, Paris, Colin, 1991 ; Christophe Charle, *La République des universitaires (1870-1940)*, Paris, Seuil, 1994.
10. Janine Siwek-Pouydesseau, *Le Corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Paris, Colin, 1969 ; Vincent Wright, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Colin, 1972 ; Bernard Le Clère et Vincent Wright, *Les Préfets du Second Empire*, Paris, Colin, 1973 ; Jacques Aubert (dir.), *Les Préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978 ; Christophe Charle, *Les Hauts fonctionnaires en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1980 ; Jean Estèbe, *Les Ministres de la République (1871-1914)*, Paris, FNSP, 1982 ; Emmanuel Chadeau, *Les Inspecteurs des finances au XIX<sup>e</sup> siècle (1850-1914)*, Paris, Economica, 1987 ; Dominique Chagnollaud, *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Fayard, 1991.
11. Jürgen Kocka (dir.), *Les Bourgeoisies européennes au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin, 1996.
12. Philippe Vigier, « La prise en compte du "local" par les historiens actuels », Albert Mabilleau (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 43-51.

Au début des années 1990, les recherches sur les élites et les pouvoirs locaux ont largement été le fait de travaux émanant de la science politique française et américaine<sup>13</sup>. Cette situation a résulté pour une grande part de la vision trop centralisée et monolithique de l'État en France qui a caractérisé les recherches sur l'histoire sociale de l'État et de ses institutions<sup>14</sup>. Par conséquent, un tel poids du pouvoir central a essentiellement conduit à ne concevoir que des études au sein desquelles les élites nationales sont les seules à pouvoir exercer une réelle influence dans le fonctionnement de l'État<sup>15</sup>.

Face à un tel constat, plusieurs tenants de l'histoire sociale labroussienne, convaincus de l'intérêt d'une historiographie passant par l'échelle de la localité, ont alors initié des travaux d'envergure sur l'analyse des personnels politiques locaux. Derrière eux, s'est également développée une veine historiographique particulièrement féconde, portant sur les élus du terroir, du maire au parlementaire, dans bon nombre de départements français, de la Lozère au Bas-Rhin, pour en évoquer que quelques-uns<sup>16</sup>. Il faut enfin souligner l'apport essentiel des travaux de sociologie historique du politique portant sur la professionnalisation du métier d' élu local<sup>17</sup>.

C'est précisément sur cette catégorie de personnel politique local que nous focaliserons notre regard historiographique, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité.

## UNE HISTOIRE DES ÉLUS MUNICIPAUX EN PLEIN RENOUVELLEMENT

Soucieux d'une approche historique du champ politique par le bas, Maurice Agulhon a réussi à conduire au début des années 1980 avec le Centre de Recherches sur l'Histoire du XIX<sup>e</sup> siècle, dirigé alors par Louis Girard, une vaste enquête sur les maires en France. Achevée en 1986, elle brosse un portrait sociologique de l' élu<sup>18</sup>. Elle souligne

- 
13. Sylvie Biarez, *Le Pouvoir local*, Paris, Economica, 1989 ; Albert Mabileau, *Le Système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991. Des approches historiennes ont cependant tenté d'aborder l'univers des élites autour de la triple dimension locale, nationale et internationale : Sylvie Guillaume (dir.), *Les Élités fin de siècle (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Bordeaux, MSHA, 1992.
  14. Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism, Central-local Policy Making in the Welfare State*, London, Allen-Unwin, 1982 ; Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990 ; André Gueslin, *L'État, l'économie et la société française (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Hachette, 1992.
  15. Christophe Charle, « Les élites étatiques en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles », in Bruno Théret (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995, p. 109.
  16. *La Vie politique en Lozère entre 1815 et 1939*, Mende, Conseil Général de la Lozère, 1992 ; François Igersheim, *Politique et administration dans le Bas-Rhin (1848-1870)*, Strasbourg, PUS, 1993.
  17. Joseph Fontaine et Christian Le Bart (dir.), *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Michel Offerlé (dir.), *La profession politique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Belin, 1999.
  18. Maurice Agulhon, Louis Girard, Jean-Louis Robert, William Serman (dir.), *Les Maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986.

en particulier combien la loi du 5 avril 1884 modifie les enjeux de pouvoir en posant le principe de l'élection du maire. À cette date, la vie municipale se politise suivant des clivages aussi bien nationaux que locaux. Le maire devient un personnage central de la vie politique républicaine<sup>19</sup>. Progressivement, la gestion de la commune se transforme pour devenir infiniment plus technique. Les pouvoirs municipaux et leurs élus apparaissent désormais comme de véritables acteurs de la décision publique, notamment dans la mise en œuvre de politiques sectorielles d'aménagement (électrification, voirie) ou d'assistance (hygiène, bienfaisance)<sup>20</sup>. Des thèses prennent alors les maires d'un département comme objet d'étude. Jocelyne George a ainsi mené un solide travail prosopographique sur les maires du Var durant une longue période d'un siècle et demi, vérifiant l'hypothèse de Maurice Agulhon sur le rôle déterminant de la fonction mayorale dans le processus de « républicanisation » des campagnes françaises<sup>21</sup>.

Dans le cadre des grandes villes ou d'envergure plus moyenne, l'historien a pu recourir à une autre méthode, celle de la biographie pour retracer l'itinéraire et l'action municipale d'un premier magistrat. Ainsi, au milieu des années 1980, Serge Berstein éclaire le mandat municipal d'Édouard Herriot à Lyon et Sylvie Guillaume celui d'Antoine Pinay à Saint-Chamond<sup>22</sup>.

Au cours de la décennie suivante, l'élan s'effectue autour d'enquêtes historiques plus ponctuelles, menées cette fois par des spécialistes d'histoire du politique, à l'image de celle qu'a dirigé l'équipe bordelaise de Bernard Lachaise et Jean-Claude Drouin sur les maires des chefs-lieux de cantons du département de la Gironde, de la Révolution à la Restauration<sup>23</sup>. Dans le cadre du bicentenaire de la Révolution Française, nombre de municipalités se sont également efforcées d'éclairer l'action de leurs maires qui se sont succédé depuis deux siècles. Des plaquettes et des ouvrages de qualité ont été publiés à cette occasion.

Désormais, le temps de la synthèse historique sur ce personnel municipal devient possible. Mais celle-ci ne viendra paradoxalement pas des historiens mais d'un homme de terrain, ancien élu socialiste, André Chandernagor, auteur en 1993 d'une histoire et d'une sociologie des maires de la France contemporaine<sup>24</sup>.

Car désormais, le relais semble pris par les juristes et les politistes, abordant la figure du maire sous l'angle d'une histoire de l'institution municipale pour les uns et d'une

19. Jocelyne George, *Histoire des maires (1789-1939)*, Paris, Plon, 1989.

20. Robert Vandebussche, « La fonction municipale sous la Troisième République. L'exemple du département du Nord », *Revue du Nord*, avril-juin 1994, n° 305, pp. 319-337.

21. Jocelyne George, *Les Maires dans le département du Var de 1800 à 1940*, thèse de doctorat d'État, Université Paris I, 1987.

22. Sylvie Guillaume, *Antoine Pinay ou la confiance en politique*, Paris, FNSP, 1984 ; Serge Berstein, *Édouard Herriot ou la République en personne*, Paris, FNSP, 1985.

23. Bernard Lachaise et Jean-Claude Drouin, *Maires de la Gironde, de la Révolution à la Restauration. Les maires des chefs-lieux de cantons de 1790 à 1824*, Talence, MSH d'Aquitaine, 1993.

24. André Chandernagor, *Les Maires en France (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle). Histoire et sociologie d'une fonction*, Paris, Fayard, 1993.

approche socio-historique de la profession politique pour les autres. En effet, il faut rappeler ici le bilan fructueux des historiens du droit, en particulier autour des travaux de François Monnier et Jean-Pierre Machelon portant sur les communes françaises<sup>25</sup>. Du côté des politistes, la perspective d'une réflexion socio-historique sur le processus de professionnalisation du métier politique a conduit à un incontestable renouvellement des approches sur la fonction de maire à partir d'enquêtes portant sur les maires ruraux ou urbains comme en témoignent les travaux d'Alain Faure et de Philippe Garraud<sup>26</sup>. Ce sont enfin des travaux importants de politistes qui ont permis d'aborder des points méconnus de l'histoire des maires comme ceux de Christian Le Bart sur la sociologie de la fonction municipale ou de Patrick Le Lidec à propos du rôle intégrateur de la vieille association des maires de France<sup>27</sup>.

Plus récemment encore, une étude des maires protestants du Gard durant l'entre-deux-guerres a conduit à envisager une approche du champ politique municipal sous l'angle de l'appartenance confessionnelle. Grâce aux politistes, la réflexion historique a également porté sur les territoires du gouvernement municipal. Les bilans proposés sur cet axe de recherche depuis une dizaine d'années maintenant dans la revue *Politix*, par Jean Joana, Gilles Pollet et nous-même, mesurent certes le travail accompli mais invitent surtout à poursuivre dans une meilleure connaissance de l'action municipale et de leurs élus<sup>28</sup>.

Ainsi, l'appel semble avoir été entendu. Pour les politistes, une recherche neuve et d'envergure, menée par Renaud Payre, a permis de mettre en lumière la constitution d'une « science municipale » acquise par des maires qui apparaissent comme de véritables entrepreneurs du fait urbain<sup>29</sup>. Du côté des historiens, en particulier ceux de la ville, certains ont renoué avec des travaux qui avaient auparavant abordé les formes originales de gestion empruntées par des municipalités de banlieues rouges<sup>30</sup>. Reprenant les travaux de Jean-Paul Brunet sur le socialisme et le communisme municipal, des

25. Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon et François Monnier (dir.), *Les Communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002.

26. Philippe Garraud, *Profession : homme politique. Les carrières des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Alain Faure, *Le Village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

27. Patrick Le Lidec, *Les Maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de doctorat, Université Paris I, 2001 ; Christian Le Bart, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, PU du Septentrion, 2003.

28. Jean Joana, « L'action publique municipale sous la Troisième République (1884-1939). Bilan et perspectives de recherches », *Politix*, 1997, n° 40, pp. 151-178 ; Bruno Dumons et Gilles Pollet, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la Troisième République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, n° 53, 2001, pp. 15-32.

29. Renaud Payre, *Une Science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

30. Sur les villes de banlieue : Jean-Paul Brunet, *Saint-Denis, la ville rouge (890-1939)*, Paris, Hachette, 1980 ; B. Meuret, *Le Socialisme municipal. Villeurbanne (1880-1982)*, Lyon, PUL, 1982 ; Annie Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, FNSP, 1986.

thèses importantes d'histoire urbaine portant sur la ceinture rouge de Paris, de Juliette Aubrun et Emmanuel Bellanger, viennent de mettre en exergue des recherches abordant le rôle de la fonction municipale comme agent de modernisation pour des communes de banlieue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant le premier XX<sup>e</sup><sup>31</sup>.

Ces travaux d'historiens viennent à la rencontre de ceux qui ont porté depuis une dizaine d'années sur les fonctionnaires des administrations municipales et les modes de gouvernement urbain, demeurant aujourd'hui un véritable chantier de l'historiographie urbaine et politique européenne, notamment en Italie<sup>32</sup>.

Par conséquent, de nouvelles perspectives se détachent pour appréhender la figure du maire. Ce dernier n'est plus uniquement le représentant d'une famille politique, installé dans le fauteuil municipal comme gardien des institutions républicaines. Il est désormais considéré comme un entrepreneur, en charge de personnels et de missions afin de moderniser une municipalité, doté de ressources politiques et de savoir-faire techniques. Malgré cela, le maire reste l' élu de son conseil municipal. Il est entouré de conseillers qui demeurent le plus souvent dans son ombre. Eux aussi méritent une approche permettant de mieux cerner ces élus qui ont en charge des dossiers particuliers de l'action municipale. Ici ou là ont été menées des études ponctuelles sur ces personnels politiques comme dans le Paris de la Belle Époque ou de la Libération et de l'après-guerre avec Nobuhito Nagai et Philippe Nivet<sup>33</sup>. Malgré leur nombre, ils demeurent néanmoins de grands inconnus, vierges de toute étude d'envergure.

Pour combler cette lacune, Jean-Paul Brunet a dirigé pendant cinq ans une enquête récente sur les conseillers municipaux d'une vingtaine de villes françaises au XX<sup>e</sup> siècle, de 1919 à 1995, soulignant combien cette fonction était un lieu d'apprentissage de l'engagement public avant de devenir une étape du métier politique<sup>34</sup>. Face aux élus municipaux, s'affirme dans l'histoire politique de la France contemporaine une autre figure importante de la représentation locale, il s'agit du parlementaire, député ou sénateur.

- 
31. Juliette Aubrun, *La Ville des élites locales. Pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne (1860-1914)*, thèse de doctorat, Université Lyon II, 2004; Emmanuel Bellanger, *Administrer la "banlieue municipale". Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale des années 1880 aux années 1950*, thèse de doctorat, Université Paris VIII, 2004.
  32. Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2004; Bruno Dumons et Olivier Zeller (dir.), *Gouverner la ville en Europe du Moyen Âge au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006. Sur les nouvelles recherches en Italie: Patrizia Dogliani e Oscar Gaspari (a cura di), *L'Europa dei Municipi. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli, 2003; Federico Lucarini, *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia (1890-1915)*, Milan, Giuffrè, 2003.
  33. Philippe Nivet, *Le Conseil Municipal de Paris de 1944 à 1977*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994; Nobuhito Nagai, *Les Conseillers municipaux de Paris sous la Troisième République (1871-1914)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002.
  34. Jean-Paul Brunet (dir.), *Les Conseillers municipaux des villes de France au XX<sup>e</sup> siècle*, Pessac, PUB, 2006.

## UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES ÉLITES PARLEMENTAIRES

Là encore, il semble que les travaux de science politique aient été les premiers dans les années 1960, avec ceux de Mattei Dogan, à prendre en compte l'histoire du personnel parlementaire dans sa globalité<sup>35</sup>. Outre les grandes thèses d'histoire départementale ou régionale qui ont fait la réputation de l'école historique française des années 1960 et 1970, il faut attendre les années 1980 pour que l'intérêt des historiens soit vraiment mobilisé avec une conjonction féconde entre l'histoire politique et l'histoire sociale grâce au concours des historiens de la Sorbonne réunis dans le Centre de Recherches en Histoire du XIX<sup>e</sup> siècle.

Sous la houlette de Louis Girard, une première étude portait en 1976 sur la sociologie de *La Chambre des Députés en 1837*<sup>36</sup>. Tandis que Maurice Agulhon, son successeur à Paris I, allait entreprendre une grande enquête sur les maires, celui-ci imagine en 1984 avec Jean-Marie Mayeur, spécialiste d'histoire religieuse et politique, un nouveau projet d'envergure portant sur le personnel parlementaire de la Troisième République. Malgré l'existence d'outils classiques comme les dictionnaires, celui de Robert et Cougny jusqu'en 1889 et celui de Jolly qui le prolonge jusqu'en 1940, il a semblé utile aux deux initiateurs de poursuivre l'analyse inaugurée avec les maires en appliquant aux députés et aux sénateurs la méthode prosopographique. Bien qu'ils soient considérés dans la capitale comme des élites de la nation, les parlementaires de la Troisième République participent à l'articulation voulue par les républicains entre le centre et la périphérie, le local et le national. À l'échelle départementale, ces élus incarnent le processus d'ascension des bourgeoisies provinciales et le modèle du professionnel en politique, se devant de représenter les intérêts locaux de leur circonscription<sup>37</sup>.

La grande enquête nationale, dirigée par Jean-Marie Mayeur et Alain Corbin, va alors mobiliser pendant une dizaine d'années plusieurs équipes de chercheurs en histoire politique et sociale, en Sorbonne bien sûr, mais aussi à Lille et à Bordeaux. Dynamisée par l'intérêt que suscite alors l'histoire des élites, le renouveau de l'histoire politique et le recours à la prosopographie, cette enquête collective envisage de prendre en compte de multiples aspects dans la connaissance du processus de fabrication du parlementaire français de la Troisième République. Elle appréhende ainsi la formation intellectuelle, les réseaux familiaux d'éducation, les stratégies d'alliances en passant par les attitudes religieuses et philosophiques, les appartenances culturelles, les carrières professionnelles et les niveaux de fortune. L'ampleur de la recherche a permis d'aboutir à des résultats d'envergure sous des formes diverses.

D'abord, une première synthèse portant sur les sénateurs inamovibles de la Haute Assemblée jusqu'en 1918 apporte un éclairage neuf sur ces élus de province largement

35. Mattéi Dogan, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue Française de Sociologie*, 1967, VIII, pp. 468-492.

36. Louis Girard, William Serman, Émile Cadet et Rémi Gossez, *La Chambre des Députés en 1837*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1976.

37. Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, op. cit.

méconnus<sup>38</sup>. Suivent alors les résultats des chercheurs lillois et bordelais qui fournissent entre 1995 et 2000 des études approfondies sur les parlementaires du Nord et du Sud-Ouest<sup>39</sup>. L'équipe parisienne, dirigée par Jean-Marie Mayeur, a elle aussi abouti à un bilan d'ensemble en 2001 sur les parlementaires de la Seine<sup>40</sup>.

Mais l'outil le plus neuf demeure ici la constitution de dictionnaires biographiques régionaux qui recueillent des données inédites sur la vie sociale et culturelle des parlementaires, leur degré d'insertion dans leur circonscription et dans les sphères du pouvoir local. Sous la houlette de Sylvie Guillaume et Bernard Lachaise, un premier dictionnaire des parlementaires d'Aquitaine voit le jour en 1998<sup>41</sup>. Il est le premier d'une série de volumes portant sur la dimension locale de ce personnel politique avec les élus de Haute-Normandie, de la Seine et de la Creuse en 2001<sup>42</sup>. Le dernier à avoir été publié date de 2006 avec les parlementaires lorrains sous la direction de Jean El Gammal<sup>43</sup>. Une prochaine publication portera en 2009 sur les parlementaires savoyards et haut-savoyards<sup>44</sup>. Entre-temps, est intervenu le bilan général de cette grande enquête nationale avec la publication en 2003 d'un ouvrage collectif de synthèse dirigé par Jean-Marie Mayeur et Alain Corbin<sup>45</sup>. À cette occasion, y sont consignés les grands acquis de cette nouvelle histoire sociale des parlementaires français sous la Troisième République.

Parallèlement, d'autres dictionnaires biographiques ont vu le jour sans toutefois être rattachés à cette grande enquête nationale. Éric Anceau a fourni un travail de référence sur les députés du Second Empire tandis que des historiens locaux ont publié une solide

---

38. Jean-Marie Mayeur et Alain Corbin (dir.), *Les Immortels du Sénat (1875-1918). Les cent-seize inamovibles de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.

39. *Députés et sénateurs de l'Aquitaine sous la Troisième République (1870-1940). Portrait de groupe*, Bordeaux, MSHA, 1995 ; Bernard Ménager, Jean-Pierre Florin, Jean-Marie Guislin (dir.), *Les Parlementaires du Nord-Pas de Calais sous la Troisième République*, Villeneuve d'Ascq, Université Lille III, 2000.

40. Jean-Marie Mayeur (dir.), *Les Parlementaires de la Seine sous la Troisième République*, volume 1, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

41. Sylvie Guillaume et Bernard Lachaise (dir.), *Dictionnaire des parlementaires d'Aquitaine sous la Troisième République*, Talence, PUB, 1998.

42. Jean-Pierre Chaline et Anne-Marie Sohn (dir.), *Parlementaires de Haute-Normandie (1871-1940)*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 2000 ; Arlette Schweitz, *Les Parlementaires de la Seine sous la Troisième République*, volume 2, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001 ; Jean El Gammal et Pascal Plas (dir.), *Dictionnaire des parlementaires du Limousin sous la Troisième République*, tome 1 : la Creuse, Limoges, PULIM, 2001.

43. Jean El Gammal, *Dictionnaire des parlementaires lorrains de la Troisième République*, Metz, Serpenoise, 2006.

44. Christian Sorrel (dir.), *Servir la République. Députés et sénateurs de la Savoie et de la Haute-Savoie (1871-1940)*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009.

45. Jean-Marie Mayeur, Jean-Pierre Chaline et Alain Corbin (dir.), *Les Parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

enquête sur les parlementaires drômois depuis 1848<sup>46</sup>. Des ouvrages de synthèse ont par ailleurs porté sur des chronologies particulières. En 1996, Jean Sagnes trace un portrait d'ensemble des députés révolutionnaires de l'Hérault tandis qu'Olivier Wieviorka s'attache en 2001 à dévoiler les différentes destinées des parlementaires français sous Vichy<sup>47</sup>. Des thèses ont également été menées à terme sur des catégories précises de députés et des points particuliers du travail parlementaire.

Ainsi, connaît-on davantage ce qui caractérise les parlementaires des assemblées révolutionnaires, ceux qualifiés de « républicains » ou de « bonapartistes », enfin ceux obéissant à certains lobbies comme les « députés du vin » ou de l'industrie<sup>48</sup>. Par ailleurs, il a été abordé des aspects spécifiques du métier de parlementaire entre les deux guerres avec des analyses sur les filières d'entrée au Parlement avec Gilles le Béguec, les ressources culturelles des députés avec François Grèzes-Rueff et le prestige de l'éloquence avec Nicolas Roussellier<sup>49</sup>. Ici, des politistes ont apporté leur concours comme Renaud Dorandeu ou Jean Joana qui ont examiné les pratiques d'entrée en politique au XIX<sup>e</sup> siècle ou Jean-Louis Briquet qui a dévoilé les usages de clientélisme auprès des parlementaires corses au siècle suivant<sup>50</sup>. Ainsi, une meilleure connaissance de l'élu au Parlement semble-t-elle acquise au sein de la communauté des historiens mais également dans

- 
46. Éric Anceau, *Dictionnaire des députés du Second Empire*, Rennes, PUR, 1999 ; Éric Anceau, *Les Députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Champion, 2000 ; Jean-François Robert (dir.), *Dictionnaire des parlementaires drômois (1848-2002)*, Valence, Institut Marius Moutet, 2004.
47. Jean Sagnes, *Les Députés de l'Hérault aux assemblées révolutionnaires (1789-1799)*, Nîmes, Lacour, 1996 ; Olivier Wieviorka, *Les Orphelins de la République. Destinées des députés et des sénateurs français (1940-1945)*, Paris, Seuil, 2001.
48. Marie Baguenier, *Origines sociales, géographiques et formations intellectuelles et professionnelles des députés des assemblées révolutionnaires*, thèse de doctorat, Université Paris IV, 1994 ; Patrick André, *Les Parlementaires bonapartistes de la Troisième République*, thèse de doctorat, Université Paris IV, 1995 ; Jean-Louis Escudier, *Viticulture et politique en Languedoc. L'action d'Adolphe Turrel, ministre de la Troisième République*, Montpellier, Presses du Languedoc, 1995 ; Jean-Louis Escudier, *Edmond Bartissol (1841-1916). Du canal de Suez à la bouteille d'apéritif*, Paris, CNRS Éditions, 2000 ; Benoît Marnot, *Les Ingénieurs au Parlement sous la Troisième République*, Paris, CNRS Éditions, 2000 ; Francis Przybyla, *Les Parlementaires du Nord et leur activité législative au début de la Troisième République (1881-1889)*, thèse de doctorat, Université Lille III, 2004.
49. Gilles Le Béguec, *L'Entrée au Palais-Bourbon. Les filières d'accès à la fonction parlementaire (1919-1939)*, thèse de doctorat d'État, Université Paris X, 1989 ; François Grèzes-Rueff, *La Culture des députés français (1910-1958)*, Toulouse, PU du Mirail, 1994 ; Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
50. Renaud Dorandeu, *Faire de la politique. Contribution à l'étude des processus de politisation : l'exemple de l'Hérault de 1848 à 1914*, thèse de doctorat, Université Montpellier I, 1992 ; Jean-Louis Briquet, *La Tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997 ; Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 1999.

celle des politistes comme en témoigne la recherche récente, publiée en 2007, d'Olivier Costa et Éric Kerrouche sur les caractéristiques des députés français actuels<sup>51</sup>.

À l'inverse, le profil du sénateur français demeure encore mal connu, en particulier sous l'angle de son implantation locale malgré quelques solides travaux à vocation départementale ou nationale comme ceux de Claude Mont-Sève sur la Loire ou de Vida Azimi sur les représentants au Sénat durant le Consulat et l'Empire<sup>52</sup>. Malgré sa discrétion, le travail du sénateur sur le terrain local mérite un réel approfondissement. Parallèlement, la méthode biographique a également permis de mieux connaître ici ou là les ressources locales d'un parlementaire et ses usages dans le métier d'élu. Les biographies sont ici très nombreuses et d'approches diversifiées, du simple article dans une revue de société savante à la thèse universitaire.

Enfin, il reste une problématique récurrente qui n'a pas encore suscité un véritable intérêt parmi les historiens du politique. Il s'agit du cumul des mandats opéré par le personnel politique, une particularité qui est demeurée française tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, soucieux d'articuler la gestion des questions locales avec celles d'intérêt national, de nombreux élus parlementaires ont cherché à conserver un mandat de maire, en particulier d'une ville influente, moyen efficace pour assurer une réélection de député ou de sénateur. Cette situation particulière n'a que récemment retenu l'attention de quelques chercheurs historiens et politistes.

Dans le cadre de la France républicaine, deux études ponctuelles ont mis l'accent sur cet angle d'approche particulier du mandat municipal et parlementaire<sup>53</sup>. Par conséquent, les travaux historiques abordant les actions politiques menées par des élus locaux semblent avoir beaucoup progressé durant les deux dernières décennies, en particulier grâce à une meilleure connaissance de la figure du maire et du député. Toutefois, de nouveaux chantiers peuvent être envisagés afin de poursuivre la réflexion historiographique sur les élites politiques et les pouvoirs locaux.

## LA QUÊTE DE NOUVEAUX CHANTIERS

Parmi les nouvelles pistes qui pourraient être explorées par les historiens du contemporain, il y a notamment des travaux à mener sur d'autres personnels politiques qui n'ont

51. Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

52. Claude Mont-Sève, *Sénateurs de la Loire d'hier et d'aujourd'hui*, thèse de doctorat, Université de Saint-Étienne, 1976; Vida Azimi, *Les Premiers sénateurs français : Consulat et Premier Empire (1800-1814)*, Paris, Picard, 2000.

53. Bruno Dumons et Gilles Pollet, « Les députés et sénateurs-maires dans les villes du Sud-Est : pouvoir local et représentation nationale (1884-1940) », in Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Élites et pouvoirs locaux...*, op. cit., pp. 149-175; Guillaume Marrel, *L'Élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX<sup>e</sup> au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, thèse de doctorat, IEP-Université Grenoble II, 2003.

guère retenu leur attention, en particulier ceux ayant exercé un mandat local intermédiaire de conseiller général et de conseiller d'arrondissement, considéré parfois comme une première étape vers une carrière politique d'envergure et le plus souvent comme des agents du pouvoir préfectoral.

Ceux-ci possèdent une bonne connaissance des mécanismes d'exercice du pouvoir local. Il demeure cependant que ces élus n'ont pas suscité un intérêt à la mesure de leur travail politique pourtant essentiel à l'échelle du département. Pourtant, dans les années soixante, les grandes thèses d'histoire départementale ne les ont pas négligés à l'image de celle sur l'Isère de Pierre Barral<sup>54</sup>. De même, en 1967, deux enquêtes importantes leur ont été consacrées lorsqu'il s'est agi de mieux connaître le fonctionnement des notables en France au XIX<sup>e</sup> siècle avec les travaux d'André-Jean Tudesq sur les conseillers généraux de la Monarchie de Juillet et ceux dirigés par Louis Girard sur les élus de l'année 1870<sup>55</sup>.

Quelque temps plus tard, une approche d'ensemble est proposée par la politologue Marie-Hélène Marchand sur les nouveaux conseillers généraux après la Libération tandis que des études isolées fournissent parfois des éclairages ponctuels sur les élus d'un département comme la Dordogne entre les deux guerres<sup>56</sup>. Depuis, il n'y a pas eu d'enquêtes historiques d'envergure sur ce personnel politique départemental au même titre que celles menées sur les maires et les parlementaires. Seuls, quelques articles publiés dans des revues locales sont venus éclairer d'un jour nouveau le travail obscur de ces élus de terrain. Il reste cependant que le conseiller général de la Troisième République demeure pour une large part un notable encore bien méconnu. Quant au conseiller d'arrondissement, il apparaît cette fois comme une personnalité quasiment inconnue.

Particulièrement significative en histoire contemporaine, cette méconnaissance des mandats politiques intermédiaires résulte pour une grande part de l'absence portée à l'articulation entre le local et le national. Des enquêtes récentes ont toutefois porté une attention particulière à l'évolution des sensibilités politiques de ces élus locaux, avant et après Vichy, mais sans réellement aborder un portrait sociologique d'ensemble, ce qui reste largement à faire pour mieux saisir un personnel politique fortement engagé dans la modernisation d'un espace comme le département<sup>57</sup>.

Si le travail de l'historien a beaucoup consisté à privilégier des analyses portant sur les élites politiques locales qui doivent leur légitimité à l'acte de vote, il reste que l'action publique locale doit aussi son efficacité à celles qui demeurent longtemps en place

54. Pierre Barral, *Le Département de l'Isère sous la III<sup>e</sup> République (1870-1940)*, Paris, Colin, 1962.

55. Louis Girard, Antoine Prost et Rémi Gossez, *Les Conseillers généraux en 1870*, Paris, PUF, 1967; André-Jean Tudesq, *Les Conseillers généraux en France au temps de Guizot (1840-1848)*, Paris, Colin, 1967.

56. Marie-Hélène Marchand, *Les Conseillers généraux en France depuis 1945*, Paris, Colin, 1970; Monique Genty, *Les Conseillers généraux de la Dordogne (1919-1939)*, thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Université de Bordeaux III, 1974.

57. Gilles Le Béguet et Denis Peschanski (dir.), *Les Élités locales dans la tourmente...*, *op. cit.*

grâce à leur statut de « haut fonctionnaire » ou de responsable administratif d'un service spécialisé, en préfecture ou au sein d'une grande municipalité<sup>58</sup>. Les historiens du droit ont été ici les premiers à porter un regard fructueux sur ces personnels de l'administration publique départementale ou municipale. Des synthèses importantes ont été faites sur ce point avec en particulier celles de Guy Thuillier et François Burdeau<sup>59</sup>.

La croissance de ces personnels n'a été prise en compte que tardivement par les historiens du social, s'intéressant en particulier à l'influence grandissante de l'État dans la société française. Ici, les travaux de Jean-Paul Jourdan se sont attachés à en prendre toute la mesure<sup>60</sup>. Il a été suivi par de jeunes historiens qui ont récemment tenté d'écrire une histoire sociale de fonctionnaires et d'agents de l'État en charge d'une administration territoriale<sup>61</sup>.

Du côté de l'histoire urbaine, le développement des pouvoirs municipaux dans les villes françaises à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle qui a, là aussi, entraîné une forte croissance de personnels administratifs, a suscité depuis quelques années des recherches sur ces hauts responsables de services administratifs qui figurent comme de véritables élites municipales, restées le plus souvent dans l'ombre du maire, qu'il s'agisse du secrétaire général, du receveur des finances, de l'architecte en chef, du conservateur en chef de la bibliothèque.

Nous avons consacré en ce sens une étude comparative sur plusieurs grandes municipalités de la France du Sud-Est sous la Troisième République<sup>62</sup>. Il y a là un chantier important pour qui veut comprendre la mise en œuvre des politiques publiques locales et sectorielles, nécessitant dans les villes françaises, davantage de techniciens et d'experts à la tête de services toujours plus spécialisés<sup>63</sup>. Des travaux importants ont aussi

58. Bruno Dumons, « Pouvoirs municipaux et élites administratives. Des villes du Sud-Est de la France (1884-1940). Historiographie, méthodes, perspectives », *Bulletin de la Société d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 2000, n° 3-4, pp. 145-155.

59. Guy Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Genève, Droz, 1980 ; François Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.

60. Jean-Paul Jourdan, *Le Personnel de l'administration dans le Sud-Ouest aquitain de la fin de l'Ancien Régime aux années 1880*, thèse de doctorat d'État, Université Paris IV, 2000.

61. Marie-Cécile Thorat, *L'Administration locale civile en Isère de 1800 à 1837. Les limites de la centralisation administrative*, thèse de doctorat, Université Grenoble II, 2004 ; Jean Le Bihan, *Fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle. L'exemple de trois corps en Ille-et-Vilaine (« gradés » de préfecture, percepteurs, conducteurs des Ponts-et-Chaussées)*, thèse de doctorat, Université Rennes II, 2005.

62. Bruno Dumons, Gilles Pollet, Pierre-Yves Saunier, *Les Élités municipales sous la Troisième République. Des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, 1998.

63. Bruno Dumons et Gilles Pollet, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la Ville" sous la Troisième République », *Genèses*, septembre 1997, n° 28, pp. 52-75 ; Viviane Claude, « Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (1905-1920) », in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, EHESS, 1999, pp. 269-298.

été menés dans les domaines des politiques de la santé et de l'assistance où se côtoient notamment les recherches de d'historiens du social, d'historiens du droit et de politistes comme Olivier Faure, Lion Murard et Patrick Zylbermann, Olivier Vernier et Didier Renard<sup>64</sup>. Dans le champ de l'histoire culturelle ouvert par Pascal Ory et Jean-François Sirinelli, s'est développée récemment une approche des politiques culturelles locales avec l'historien Philippe Poirrier et le politiste Vincent Dubois<sup>65</sup>.

Par conséquent, les municipalités urbaines de la Troisième République contribuent particulièrement à l'émergence de nouvelles élites chargées d'un réel pouvoir qui s'exprime aussi bien dans la connaissance des dossiers d'intérêt local que dans l'acquisition d'un capital scolaire et universitaire. Il apparaît donc au sein des pouvoirs municipaux un ensemble de fonctions à haute responsabilité encore bien mal connues des historiens de l'urbain.

Parmi les recherches récentes les plus significatives, c'est en particulier un historien américain, William Cohen, qui est venu dans un ouvrage très suggestif sur les gouvernements urbains en France au XIX<sup>e</sup> siècle, inviter ses collègues français à une meilleure approche des élites et des pouvoirs locaux dans les villes de la France contemporaine<sup>66</sup>.

Cependant, ces orientations de recherche n'ont rien de comparable avec les travaux qu'ont développés les historiens modernistes depuis plus d'une décennie sur les administrations municipales et provinciales du royaume<sup>67</sup>. Le retard à combler constitue ici un chantier essentiel au sein de l'historiographie contemporaine des pouvoirs locaux. Seuls les politistes et les sociologues ont jusque-là souligné l'importance du système politico-administratif à la française, en centrant plutôt leurs analyses sur les années 1960

64. Olivier Faure, *Les Français et leur médecine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin, 1993 ; Olivier Vernier, *D'espoir et d'espérance. L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au XIX<sup>e</sup> siècle (1814-1914) : bienfaisance et entraide sociale*, Nice, Serre, 1993 ; Lion Murard et Patrick Zylbermann, *L'Hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée*, Paris, Fayard, 1996 ; Bruno Dumons et Gilles Pollet, « Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du bureau d'hygiène de Lyon sous la Troisième République », in Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 37-54 ; Didier Renard, *L'État et l'administration de la protection sociale sous la Troisième République (1906-1940)*, Paris, MIRE, 1998.

65. Vincent Dubois et Philippe Poirrier (dir.), *Politiques locales et enjeux culturels. Les clochers d'une querelle (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, 1998 ; Vincent Dubois et Philippe Poirrier (dir.), *Les collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, 2002 ; Loïc Vadelorge, *Rouen sous la Troisième République. Politiques et pratiques culturelles*, Rennes, PUR, 2005.

66. William B. Cohen, *Urban Government and the Rise of the French City. Five Municipalities in the Nineteenth Century*, New York, St Martin's Press, 1998.

67. Maurice Bordes, *L'Administration provinciale et municipale en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, SEDES, 1972 ; Jacques Maillard, *Le Pouvoir municipal à Angers de 1657 à 1789*, Angers, PUA, 1984 ; Guy Saupin, *Les Villes en France à l'époque moderne (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Belin, 2002.

et 1970 tout en précisant néanmoins l'héritage reçu de la Troisième République<sup>68</sup>. Enfin, quelques géographes ont porté leur attention sur la dimension historique dans l'analyse de la localité et celle de la construction de l'espace national<sup>69</sup>.

Par conséquent, les travaux français à portée historique sur les élites politiques et les pouvoirs locaux sont restés très largement prisonniers d'une vision centralisatrice de l'État, laissant dans l'ombre la haute fonction publique municipale et départementale, générant ainsi plusieurs séries d'interrogations problématiques. Cette dernière est-elle différente dans son recrutement, sa formation, ses rapports avec le pouvoir politique et ses pratiques sociales, de celle dont l'envergure est nationale ? Y a-t-il homologie ou distinction entre élites du pouvoir local et hauts fonctionnaires de l'État central ? Ainsi, il semblerait que soit encore inexploré tout un pan de l'exercice du pouvoir dans la France de la Troisième République, essentiellement d'assise locale, qui secrète ses propres élites appartenant elles aussi au vivier républicain. André Siegfried l'avait déjà pressenti lors de ses recherches sur la géographie politique de certaines régions françaises comme l'Ouest et le Midi en évoquant par exemple le rôle des secrétaires de mairie<sup>70</sup>. Le processus de nationalisation des élites françaises aurait ici largement contribué à occulter la réalité du pouvoir local et de ses représentants dans la société française des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, ce qui se traduit par une incontestable faiblesse de l'historiographie contemporaine des élites et des pouvoirs municipaux au regard des autres historiographies nationales de l'espace européen<sup>71</sup>. Celle de l'Italie libérale à la suite des travaux de Raffaele Romanelli, Carlotta Sorba et Renato Camurri a initié une veine historiographique particulièrement féconde sur l'histoire sociale des élites locales et des gouvernements urbains<sup>72</sup>.

68. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976 ; Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne, *L'Administration et la politique sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, FNSP, 1980 ; Jacques Rondin, *Le Sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

69. Yves Lacoste (dir.), *Géopolitique des régions françaises*, 3 volumes, Paris, Fayard, 1986 ; *Hérodote*, 1994, n° 74-75, numéro spécial "Géographie historique".

70. André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Paris, Colin, 1913 ; André Siegfried, *Géographie électorale de l'Ardèche sous la Troisième République*, Paris, Colin, 1949.

71. Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, op. cit. ; Bruno Dumons et Olivier Zeller (dir.), *Gouverner la ville en Europe du Moyen Âge au XX<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

72. Raffaele Romanelli, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico. I segretari comunali in Italia (1860-1915)*, Bologna, Il Mulino, 1989 ; Carlotta Sorba, *L'Eredità delle mura. Un casa dei municipalismo sociale democratico. (Parma 1889-1914)*, Venezia, Marsilia, 1993 ; Renato Camurri (a cura di), *Le Aziende Industriali Municipali di Vicenza. Governo della città e nascita del servizio pubblico (1906-1996)*, Venezia, Marsilia, 1996 ; Oscar Gaspari, *L'Italia dei Municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, Donzelli, 1998 ; Luca Baldissara, *Tecnica a politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale fra anni trenta a cinquanta*, Bologna, Il Mulino, 1998 ; Stefano Magagnoli, *Elites e Municipi. Dirigenze, culture politiche e governo della città nell'Emilia del primo '900 (Modena, Reggio Emilia e Parma)*, Roma, Bulzoni, 1999.

Derrière tous ces itinéraires de hauts fonctionnaires d'administrations municipales ou départementales placés au cœur du pouvoir local, se profile la constitution d'une élite spécifique à l'univers de la localité. Il s'agit là d'une véritable dimension du pouvoir encore mal connu des historiens de la France contemporaine. Outre la haute fonction publique territoriale, s'y agrègent les élites de type ancien comme les milieux nobiliaires mais aussi celles du monde industriel, financier, politique, militaire, culturel, religieux. Une sorte d'inventaire de ces élites locales a d'ailleurs été tenté pour la France du Sud-Est de la Troisième République, invitant à poursuivre une « histoire sociale du champ politique » qui interrogerait un aspect essentiel de la constitution du régime républicain français, sous l'angle des rapports entre le local et le national, entre le « centre » et ses « périphéries »<sup>73</sup>. Il y a là pour l'historien contemporain du politique un chantier immense qu'il est possible de revisiter à nouveaux frais.

Une autre piste mériterait également d'être explorée par l'historiographie contemporaine. Il s'agirait d'aborder les élites et les pouvoirs locaux sous l'angle des réseaux et des familles politiques. Jusque-là, à en suivre les résultats des rencontres qui eurent lieu à l'École Française de Rome dans les années 1990, les historiens du politique s'étaient surtout focalisés sur les systèmes de pensée envisageant la construction des modèles nationaux<sup>74</sup>.

Mais, depuis longtemps, les travaux sur la constellation de l'univers socialiste ont donné des résultats particulièrement précieux pour la connaissance de la conquête et l'exercice du pouvoir local. En effet, la rencontre entre historiens et politistes a été particulièrement fructueuse sur ce terrain. L'accession au pouvoir des socialistes a d'abord été celle d'une conquête par le bas. En effet, nombre de municipalités rurales et urbaines ont très tôt fait basculer des régions et des villes dans l'espace politique « rouge ». Dès 1979, Michel Offerlé observait dans sa thèse la prise de Paris par les élus municipaux socialistes<sup>75</sup>. De son côté, Jacques Girault a poursuivi dans le sillage de Maurice Agulhon en montrant l'émergence progressive d'un Var « rouge » entre les deux guerres qui s'est effectué par la conquête de divers mandats politiques locaux<sup>76</sup>. Les parlementaires socialistes de l'entre-deux-guerres sont parmi les plus connus avec une enquête nationale menée par Alfred Wahl en 1979 et d'autres, plus récentes, qui ont investi des terres de fidélité socialiste comme la Saône-et-Loire<sup>77</sup>. Ceux de la

73. Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Élites et pouvoirs locaux. La France du Sud-Est sous la Troisième République*, op. cit.

74. *Les Familles politiques en Europe occidentale au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rome, EFR, 1997 ; *Les Familles politiques en Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle*, Rome, EFR, 2000.

75. Michel Offerlé, *Les Socialistes et Paris (1881-1900). Des Communards aux conseillers municipaux*, thèse de doctorat d'État, Université Paris I, 1979.

76. Jacques Girault, *Le Var rouge. Les Varois et le socialisme de la fin de la Première Guerre mondiale au milieu des années 1930*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.

77. Alfred Wahl, « Les députés SFIO de 1924 à 1940. Essai de sociologie », *Le Mouvement Social*, janvier-mars 1979, n° 106, pp. 25-44 ; Bruno Dumons, « Parachutés et "hommes du cru". Les réseaux des parlementaires socialistes dans la Saône-et-Loire de l'entre-deux-guerres », *Politix*, n° 76, 2006, pp. 121-141.

Quatrième République viennent de faire l'objet d'une enquête systématique par Noëline Castagnez-Ruggiu<sup>78</sup>.

De manière plus générale, une analyse en termes de réseaux et de mobilisation, dirigée par Jacques Girault, a permis de mieux saisir les différents processus d'implantation du socialisme dans la France du XX<sup>e</sup> siècle, grâce à l'obtention de mandats municipaux ou départementaux<sup>79</sup>. Sur ce point, la conquête des pouvoirs locaux et la fabrication d'élus de proximité auront été des clefs essentielles pour la constitution de bastions socialistes en France.

C'est en particulier à la lumière des travaux de politistes que l'on prendra la mesure de ces ancrages, grâce notamment à la force des réseaux partisans comme l'a bien démontré Frédéric Sawicki dans une enquête sur trois départements français<sup>80</sup>. De même, la thèse de Rémi Lefebvre en 2001 sur le socialisme municipal dans une ville du nord de la France témoigne de l'intérêt ancien des socialistes français pour la gestion des questions locales<sup>81</sup>. L'implantation communiste en France a suivi sensiblement la même voie en allant à la conquête d'ancrages locaux durables, fabriquant ses propres élites de proximité pour assurer le contrôle du pouvoir municipal au sein de villes emblématiques de banlieue ou de cités ouvrières comme l'ont bien souligné Jean-Paul Brunet, Annie Fourcaut et Michel Hastings<sup>82</sup>.

Il serait tout aussi bénéfique pour la compréhension des mécanismes de fonctionnement des pouvoirs locaux de saisir également les méthodes et les usages auxquels ont eu recours les élus politiques de la droite modérée et conservatrice. Pour la première, les terres de l'Est républicain peuvent fournir un excellent terrain d'enquête. Des élus d'envergure nationale y avaient fixé leur fief électoral comme Louis Marin et Raymond Poincaré en passant par Jules Méline, chacun ayant tissé une solide toile de réseaux et d'amitiés politiques leur permettant d'avoir le contrôle des pouvoirs locaux. Quant aux élites traditionnelles de la noblesse, s'appuyant sur une richesse foncière et agrarienne, elles ont elles aussi réussi à conserver des bastions politiques, de moins en moins à la Chambre mais davantage dans les campagnes françaises, surtout dans le bocage breton et vendéen, ceci encore tardivement dans le XX<sup>e</sup> siècle.

Depuis les recherches de Michel Denis et Michel Lagrée sur les terres « blanches » de Bretagne, la thèse récente de David Bensoussan sur le catholicisme breton et rural de

78. Noëline Castagnez-Ruggiu, *Socialistes en République. Les parlementaires SFIO de la IV<sup>e</sup> République*, Rennes, PUR, 2004.

79. Jacques Girault (dir.), *L'Implantation du socialisme en France au XX<sup>e</sup> siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

80. Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.

81. Rémi Lefebvre, *Le Socialisme saisi par l'institution municipale ? Des années 1880 aux années 1980*, thèse de doctorat, Université Lille II, 2001.

82. Jean-Paul Brunet, *Un Demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939)*, Paris, Cujas, 1981 ; Annie Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, FNSP, 1986 ; M. Hastings, *Halluin la rouge*, Lille, PUL, 1994.

l'entre-deux-guerres souligne la présence toujours affirmée des marquis et des comtes dans les cercles des pouvoirs locaux de cette région du grand Ouest<sup>83</sup>. De même, les travaux neufs d'Yves Déloye sur le cléricanisme ont mis en lumière les actions de résistance des curés dans la conservation des mandats politiques locaux par des élus monarchistes ou conservateurs dans la France provinciale de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>84</sup>. De manière encore plus précise, Éric Phélippeau a brillamment illustré ce que pouvait être un homme politique moderne à partir d'un travail de conquête électorale et de réseaux d'influence mené par un élu de la droite conservatrice comme le baron Mackau à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>85</sup>. L'histoire des élites politiques et des pouvoirs locaux se conjugue donc également à droite. Les historiens du politique ont là un terrain quasiment vierge d'investigation.

Par conséquent, la problématique du pouvoir local et de ses acteurs politiques demeure encore tout à fait pertinente pour les historiens du contemporain. Si certains ont délaissé ce terrain, surtout par crainte de recherches risquant de sombrer dans le « localisme », il est toutefois dommageable que l'historiographie se soit détournée durablement de ce type d'approche, particulièrement essentielle pour la compréhension du modèle républicain. La conquête du politique ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur ses élites de proximité.

Après 1945, les femmes, elles aussi, accèdent à des mandats locaux. Peu d'études soulignent cette voie particulière de la politisation au féminin, première étape du long processus qui mènera à la parité.

Enfin, malgré la force des traditions nationales, il sera peut-être possible d'envisager un modèle européen des pouvoirs locaux, fondé sur une vision commune de la démocratie. La confrontation des historiographies nationales reste ici un enjeu majeur pour saisir combien le local peut être une approche historique pertinente au sein d'un regard historien sur l'Europe. Le chantier historiographique est donc immense. Il constitue un véritable « travail aux interfaces », tant à l'intérieur du champ disciplinaire de l'histoire mais également au sein des sciences sociales. C'est pourquoi, il peut apparaître comme l'un des espaces les plus stimulants de la recherche historique actuelle.

---

83. Michel Denis, *Les Royalistes de la Mayenne et le monde moderne (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Klincksieck, 1977 ; Michel Lagrée, *Religion et cultures en Bretagne (1850-1950)*, Paris, Fayard, 1992 ; David Bensoussan, *Combats pour une Bretagne catholique et rurale. Les droites bretonnes dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Fayard, 2006.

84. Yves Déloye, *Les Voix de Dieu. Pour une autre histoire du suffrage électoral : le clergé catholique français et le vote, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 2006.

85. Éric Phélippeau, *L'Invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

# Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes...

Alain FAURE

*Chercheur en science politique*

*CNRS PACTE Institut d'Études Politiques de Grenoble*

Le colloque de Nice « L'élu local, changements ou continuité ? » fait incontestablement écho à un Congrès de l'Association française de science politique qui se tint à Bordeaux en octobre 1989, au cours duquel le Professeur Albert Mabileau anima une Table Ronde sur « Les élites politiques locales » qui mettait explicitement à l'agenda scientifique le présent dilemme du changement dans la continuité (et vice versa).

À l'époque, les universitaires focalisaient volontiers l'attention sur la catégorie emblématique des « notables » en double référence aux travaux des historiens (comme Maurice Agulhon, Alain Corbin ou Jocelyne George) et aux recherches du Centre de Sociologie des Organisations sur le *système politico-administratif départemental* (autour des « classiques » signés par Jean-Pierre Worms, Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig et Pierre Grémion). Au milieu des années 1980 est d'ailleurs paru l'ouvrage *Le sacre des notables*<sup>1</sup>, rédigé par un collectif à la facétieuse signature « J. Rondin », sur l'idée que la réforme de décentralisation de 1982 renforçait le pouvoir des leaders politiques locaux sur un mode conservatoire bien plus qu'elle ne libérait l'esprit d'initiative ou ne renouvelait les façons de concevoir les politiques publiques et d'administrer les collectivités locales. Ce diagnostic concordait avec les travaux empiriques qui étudiaient alors spécifiquement l'activité des élites politiques rurales (comme Marc Abélès<sup>2</sup>, Jean-Louis Briquet<sup>3</sup> ou Jean-Yves Nevers<sup>4</sup>) ou urbaines (comme Sylvie Biarez<sup>5</sup> ou Philippe Garraud<sup>6</sup>), enquêtes qui permettaient, chacune dans leur registre, de souligner l'étonnante capacité des *notables* et de leurs héritiers<sup>7</sup> à conforter des ordres établis tout en affirmant une certaine autonomie symbolique.

---

1. J. Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

2. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, O. Jacob, 1989.

3. Jean-Louis Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Berlin, 1997.

4. Jean-Yves Nevers, "Grants Allocation to French Cities: The Role of Political Processes", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1991, vol. 15, 3, pp. 366-382.

5. Sylvie Biarez, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, coll. « Vie politique », 1989.

6. Philippe Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1989.

7. Albert Mabileau, « Les héritiers des notables », *Pouvoirs*, 1989, n° 49, pp.93-103.

Quoi de neuf vingt ans plus tard sur ce diagnostic de leaders politiques locaux, certes soucieux d'incarner une symbolique gestionnaire<sup>8</sup>, mais sans que l'activité politique nationale en soit réellement affectée ? La question appelle une réponse nuancée que nous tenterons de structurer en deux temps. Une première partie s'intéressera à la banalisation des outils et cadres d'analyse mobilisés sur l'objet « élu local », avec des orientations méthodologiques et théoriques qui se démarquent dorénavant assez nettement de la double tradition localiste et statocentrée des recherches des années 1970 et 1980. Une seconde partie listera les résultats saillants des enquêtes les plus récentes et proposera quelques pistes et hypothèses sur l'émergence d'une *démocratie différentielle* dans laquelle les leaders des grandes collectivités locales jouent peut-être, dorénavant, une partition politique plus structurante.

## ENJEUX DE MÉTHODE

Le bilan sur l'évolution des travaux de recherche concernant les élus locaux montre que la rupture avec la connaissance spontanée permet sans doute, plus que par le passé, une mise à distance avec certains poncifs sociopolitiques sur la personnalisation du pouvoir, la politique politicienne, la corruption clientéliste et les querelles cloche-merlesques. Pour autant, il ne faut pas oublier que la construction de l'objet n'existe que par le système de relations conceptualisées que chaque politiste bricole dans son propre « atelier »<sup>9</sup>. Ainsi la discipline décline-t-elle une grande variété de postures épistémologiques. L'animation depuis quelques années du groupe « Local & Politique » au sein de l'Association française de science politique m'a permis de mesurer cette dimension « théorique » de la recherche, c'est-à-dire le processus à partir duquel une communauté scientifique organise la structuration des connaissances et formate la jeune recherche. De cette expérience, je tire schématiquement (et assurément subjectivement) trois constats qui suggèrent des décalages importants par rapport à la culture scientifique des années 1980.

Le premier constat concerne la forte augmentation des études consacrées (pour partie au moins) aux élus locaux depuis une quinzaine d'années. De façon paradoxale, cet engouement s'accompagne d'une quasi-disparition des cursus de science politique uniquement consacrés à ce champ d'analyse. L'élu local est certes un objet d'étude convoité et légitime, mais il n'y a plus de champ disciplinaire où les connaissances des « localistes » sont collectivement capitalisées et discutées.

Aux derniers « spécialistes » français en science politique formés dans les années 1980 (comme Christian Le Bart ou Patrick Moquay) succède une génération de chercheurs

8. Alain Faure, « Maires ruraux : de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire », *Politix*, 1991, n° 15, pp. 68-72.

9. Pierre Favre, Olivier Fillieule, Francis Jobard, *L'atelier du politiste : Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007.

qui étudient les élus locaux pour alimenter des réflexions plus larges (l'action publique, les partis, la citoyenneté, la parité, les alternances...), pour approfondir des thématiques (la protection de l'environnement, les politiques culturelles, le développement économique...) et pour conforter des hypothèses liées à des questionnements théoriques (le néo-institutionnalisme, l'approche cognitive, le choix rationnel, le constructivisme...). On s'aperçoit ainsi que les élus locaux ne sont pas étudiés en tant que catégorie d'analyse mais parce qu'ils constituent des terrains féconds pour renouveler les travaux sur l'agencement des trois « i » (les institutions, les idées, les intérêts) et de bien d'autres encore (les idéologies, les identités, les instruments...).

Les travaux s'alimentent de l'observation des élites politiques locales plus qu'ils ne théorisent le pouvoir local (hormis, à la marge, le champ des études électorales<sup>10</sup>). L'effervescence des enquêtes favorise donc une dilution des connaissances et une perte de visibilité de la science politique dans ce domaine par rapport aux autres disciplines. Il semble en effet que la sociologie, l'ethnographie, la géographie et l'histoire, pour ne citer que ces sciences, entretiennent toujours une tradition d'analyse spécifiquement centrée sur le fonctionnement des systèmes politiques locaux, ce qui n'est plus le cas de la science politique.

Le deuxième constat est que la science politique française a rejoint le concert international des analyses sur la « *multi level governance* »<sup>11</sup>. Ce tournant a été accéléré avec la construction européenne et la montée en puissance en France de deux nouveaux échelons institutionnels (les régions et les intercommunalités urbaines). Le mouvement, d'abord timidement organisé à partir de travaux inédits sur les élus locaux et le « métier politique »<sup>12</sup>, s'est progressivement amplifié avec les nombreuses thèses consacrées à la territorialisation des politiques publiques et à l'enchevêtrement croissant des compétences et responsabilités communales, intercommunales, départementales, régionales, nationales et européennes. Les avancées théoriques sur le « *new public management* »<sup>13</sup> et sur le *partenariat public privé* ont encore diversifié les approches.

Au sein de l'Association française de science politique, le groupe « Local & Politique » a tenté de publiciser le mouvement en soutenant les colloques qui questionnaient cette dynamique sur les nouvelles politiques locales<sup>14</sup>, le leadership territorial<sup>15</sup>, les idéologies

10. Lire dans cet ouvrage les contributions d'Élisabeth Dupoirier et de Patrick Lehingue.

11. Expression utilisée pour désigner les changements d'échelle dans l'action publique (de la commune à l'Europe) et ainsi qualifier les articulations entre les différents niveaux de gouvernement et le secteur privé.

12. Joseph Fontaine, Christian Le Bart, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

13. Notion apparue dans les années 1980 pour décrire les pratiques managériales de gestion publique au-delà des simples enjeux d'administration.

14. Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999.

15. Andy Smith, Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, Coll. Res Publica, 2003.

territoriales<sup>16</sup>, les rhétoriques de la proximité<sup>17</sup>, l'action locale<sup>18</sup>, les changements d'échelles<sup>19</sup>, la gouvernance territoriale<sup>20</sup>, la métropolisation<sup>21</sup>, la régionalisation<sup>22</sup>...

Le troisième constat enfin concerne la façon dont les élus locaux sont étudiés : en science politique, l'heure est résolument au comparatisme depuis une décennie, que ce soit en interne (des élus locaux et des collectivités locales de statut comparable) ou de façon plus verticale ou diagonale (les élus impliqués dans certains types de programmes publics).

Mais la nouveauté la plus décisive concerne le champ de la comparaison internationale. Le système local français possède une série de particularismes socio-historiques qui a souvent découragé *de facto* les comparaisons, ou, dans le meilleur des cas, qui a limité la démarche à des considérations politico-institutionnelles et juridiques<sup>23</sup>. En même temps que s'amenuise la tradition analytique « localiste » et que se multiplient les angles théoriques d'étude des évolutions de l'action publique locale, les jeunes chercheurs n'hésitent pas à engager des travaux empiriques qui portent simultanément sur plusieurs pays<sup>24</sup>.

Cette ouverture internationale a un effet salutaire : elle permet une prise de distance avec les notions qui ont formé le socle historique des analyses françaises sur les élus locaux entre juristes, politistes et sociologues des organisations. Il apparaît ainsi que les entrées incontournables des années 1980 (le préfet et les notables, l'invention du territoire, le jacobinisme apprivoisé, le système départemental, la décentralisation comme mode d'être de l'État, la coproduction de l'action publique...) sont dorénavant totalement

- 
16. Lionel Arnaud, Christian Le Bart, Romain Pasquier (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006.
  17. Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.
  18. Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *L'action locale à l'épreuve des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2007.
  19. Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
  20. Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007.
  21. Bernard Jouve (dir.), Colloque « La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres », Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté », École Nationale des Travaux Publics de l'État, 10 & 11 décembre 2007, Lyon.
  22. Caitriona Carter, Romain Pasquier, Workshop "Regions as 'Spaces' For Politics: Analysing Change Through New Paradigms", Colloque ECPR, Department of Political Science, University of Rennes, 11-16 avril 2008.
  23. Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine, « Les politiques territoriales en Europe de l'ouest », *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n° 6, 1998, pp. 725-755.
  24. Voir par exemple deux thèses : Anne Mévellec, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2008 ; Sabine Menu, *La formation des mobilisations économiques et le rôle de l'identité régionale dans trois régions européennes*, Paris, CEVIPOF, 21 février 2008, 488 p.

réévaluées à l'aune de notions plus génériques (le pouvoir, la subsidiarité, l'expertise, les ressources politiques, la circulation des idées, la citoyenneté...).

Au final, il convient donc de souligner que « l'après Grémion » est d'abord caractérisé par le fait que les travaux de science politique sont bousculés sur les trois fronts de la banalisation, de la dispersion et du comparatisme.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS ET NOUVEAUX CHANTIERS

Même si le tournant s'accompagne de zones d'ombre persistantes (comme le déficit en approches quantitatives, l'absence de travaux pluridisciplinaires ou encore la discrétion des études électorales comparées...), ces transformations dans les façons d'observer les élus locaux ont un impact important sur les résultats qui sont actuellement débattus dans la discipline. Nous concentrerons ce bilan sur la description de deux controverses scientifiques qui semblent émerger et sur l'évocation de trois énigmes entrouvertes concernant la présente dialectique sur les processus de continuité et de changement dans l'action publique.

### Deux nouvelles controverses sur l'agenda scientifique

De façon subjective, il nous paraît possible de regrouper certaines des avancées sur l'objet « élu local » autour de deux questionnements qui dynamisent les débats de la discipline depuis quelques années : le premier sur l'impact de la professionnalisation des mandats sur la politisation des enjeux et le second sur les diagnostics controversés d'une standardisation des politiques publiques locales.

Comment analyser les responsabilités croissantes que le processus de décentralisation confère progressivement, partout dans le monde, aux élites politiques urbaines et régionales ? Dans les années 1990, un renouveau analytique est apparu avec la thèse du « retour » des grandes villes<sup>25</sup>, ouvrant notamment des pistes de réflexion sur le rôle des « élus entrepreneurs » dans la gouvernance urbaine émergente.

Dans la veine des analyses sur les métamorphoses de la régulation politique<sup>26</sup>, de nombreux travaux ont cherché à mieux comprendre comment la professionnalisation des bureaucraties métropolitaines et régionales s'accompagnait d'un renouvellement du rôle des élites politiques locales. Il est souvent apparu dans les résultats que les compétences de type technique et managérial étaient en forte progression, accréditant l'hypothèse d'une professionnalisation des postes de responsabilité sur des profils gestionnaires.

25. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

26. Jacques Commaille, Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », in J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J. Collection « Droit et société », vol. 24, 1998, pp. 11-32.

Le constat, qui entrainait en écho avec des travaux sur l'évolution du profil des élites politiques nationales, a cependant alimenté une controverse concernant la place des enjeux partisans dans cette évolution. La professionnalisation entraîne-t-elle une dépolitisation des arbitrages ou structure-t-elle de nouvelles formes de domination orchestrées par les leaderships territoriaux<sup>27</sup> ? Toute la question est de savoir si les joutes du pouvoir local ne reflètent en définitive qu'un simple théâtre d'ombres ou si elles pèsent sur la hiérarchisation des priorités publiques et sur la structuration des groupes d'intérêts. Au début des années 2000, des chercheurs ont plaidé pour un « refroidissement théorique » dans ce domaine afin de ne pas céder aux sirènes du management public salvateur, notamment sur les objectifs d'excellence bruyamment revendiqués par les collectivités locales<sup>28</sup>.

D'autres travaux ont néanmoins tenté de prendre au sérieux cette effervescence managériale, fut-elle en apparence surtout rhétorique. Des études ont par exemple montré que les discours des leaders politiques locaux sur la performance publique locale, pour consensuel que soit leur affichage, s'accompagnaient d'intenses jeux de pouvoir et rapports de force au sein des arènes politiques infranationales<sup>29</sup>. En France par exemple, la montée en puissance des institutions d'agglomérations et des régions a incontestablement accéléré ce brouillage des arbitrages professionnels et politiques, favorisant les partenariats public/privé et une progressive autonomisation des expertises des grandes collectivités locales. Il y a donc ici un premier débat en cours concernant l'impact de la professionnalisation des mandats électifs locaux sur les modes de politisation des enjeux publics.

La seconde controverse provient des travaux mesurant le degré de standardisation ou de différenciation des programmes publics initiés ou encadrés par des collectivités locales. Certains auteurs ont tenté d'évaluer l'impact potentiel des cultures politiques locales dans la traduction des problèmes en solutions de politiques publiques. Des bilans ont pu montrer que les élus locaux étaient parfois « contaminés » par le pragmatisme raisonné et standardisé des idéologies professionnelles<sup>30</sup>.

Mais les chercheurs ont surtout souligné la difficulté méthodologique pour avancer sur la question classique, dans l'analyse des politiques publiques, du lien entre *policies*, *politics* et *polity*. Ce problème a généré par exemple des thèses stimulantes axées sur les effets en trompe l'œil de l'innovation intercommunale urbaine<sup>31</sup>. Cette posture de

27. Andy Smith, Claude Sorbets, *op. cit.*

28. Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.

29. Alain Faure, Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

30. Lionel Arnaud, Christian Le Bart, Romain Pasquier (dir.), *op. cit.*

31. Voir par exemple deux thèses : David Guéranger, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de Science Politique, dir. G. Pollet, IEP de Grenoble, 2003 ; Fabien Desage, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences*

démystification a mis en évidence la capacité de la jeune recherche à engager un travail critique sur la réalité des changements induits par le processus de décentralisation, avec une grande variété de travaux pour dévoiler les illusions rhétoriques, lister les réformes territoriales sans portée réelle ou encore repérer les résistances techniques invisibles<sup>32</sup>. Ce travail intellectuel de vigilance (cette capacité à déconstruire les mises en scène de l'action publique locale) n'a cependant éclairé qu'à la marge les éventuels processus de différenciation territoriale.

Les controverses professionnalisation/politisation et standardisation/différenciation posent la question des médiations politiques qui accompagnent la définition du bien commun, avec une forte dimension épistémologique à approfondir dans la mesure où c'est *l'atelier intellectuel* des politistes qui établit (ou non) d'éventuelles connexions entre les enjeux dits « locaux » et les évolutions plus générales de l'activité politique.

### Les nouvelles énigmes de la démocratie différentielle

La décentralisation entraîne-t-elle, en profondeur, une modification des registres d'action publique et concourt-elle à ce que certaines élites des grandes collectivités locales imposent progressivement une représentation spécifique des problèmes collectifs et de leur traitement public ? Peut-on identifier des systèmes d'acteurs métropolitains ou régionaux qui codifient le triangle entre la confiance politique, le lien social et l'efficacité publique ? Les dispositifs de démocratie participative mis en place par certaines collectivités locales peuvent-ils modifier l'équation reliant les idées aux intérêts et aux institutions ? Avec quels outils peut-on mesurer si les élus locaux changent la politique, c'est-à-dire si leur activité au sein des métropoles et des régions joue dorénavant un rôle structurant dans la mise en tension des intérêts ? Dit autrement, toute la question est de savoir si les leaders politiques locaux sont « producteurs de sens » en matière de priorités sectorielles et de représentations sur l'intérêt général.

Nous évoquerons pour conclure trois énigmes de science politique dont la résolution pourrait éclairer ce questionnement, énigmes qui émergent de façon dispersée dans les travaux actuels de la jeune recherche.

La première se situe dans une perspective diachronique : elle concerne l'importance de la variable historique dans la compréhension de la fonction d' élu local. Depuis quelques années, les politistes font des incursions prometteuses dans quatre directions.

La plus visible concerne la sociohistoire, avec des travaux sur l'évolution du municipalisme, sur les carrières et sur les trajectoires des élus locaux<sup>33</sup>.

---

*et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2, 2005.

32. Alain Faure, « Conclusion générale : une nouvelle critique territoriale ? », in Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *L'action locale à l'épreuve des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2007.

33. Voir la contribution de Bruno Dumons et les travaux de Jean Joana et Renaud Payre.

Des recherches inédites sont aussi engagées concernant l'entrée en politique des individus<sup>34</sup> dans la lignée des travaux d'ethnologie politique consacrés à la façon dont chaque société locale génère ses critères d'*éligibilité* pour désigner ses représentants<sup>35</sup>.

La jeune recherche remet aussi parfois au goût du jour les cadres analytiques conceptualisant les notions de *configurations territoriales*<sup>36</sup> et de *districts locaux*<sup>37</sup>, travaillant sur l'hypothèse que des *effets de territorialité* peuvent orienter les régulations collectives.

Enfin, chez les néo-institutionnalistes où un courant historique décortique le « chemin précédemment emprunté » des institutions<sup>38</sup>, des travaux s'intéressent aux *sentiers de dépendance* des institutions locales et aux variations qui en découlent en matière d'innovation publique.

Avec la montée en puissance des collectivités locales, ces incursions sur les trajectoires, sur l'*éligibilité*, sur les *configurations* et sur les *sentiers de dépendance* produisent des données précieuses concernant l'histoire contextualisée de l'action publique infra-nationale. Elles permettent de mesurer la place des filiations, des réseaux et des histoires de vie dans l'agir politique des élus locaux. La première énigme consiste ici à décrypter cette épaisseur historique et à tenter de retracer les incidences de cette socialisation politique sur l'activité contemporaine des leaders politiques locaux (le style d'autorité, la place des partis, les liens privilégiés, les familles politiques, les influences intellectuelles, les événements fondateurs...).

Une deuxième énigme concerne le rapport des élus locaux à leur électorat et la façon dont cette relation influe (ou non) sur l'organisation des systèmes politiques locaux et sur les prises de décision. Curieusement, cette question n'a guère été investie de façon empirique ces dernières décennies.

Sur le versant quantitatif, les élections locales souffrent d'un déficit en outils performants pour le recueil et la comparaison des données, mais c'est surtout « l'inégale dignité des objets d'étude » qui relègue les élections locales à une place subalterne en science politique<sup>39</sup>. Sans doute la tendance est-elle accentuée par le développement des enquêtes par sondage qui ont souvent pour effet de déterritorialiser et de décontextualiser l'analyse du rapport des individus à la politique<sup>40</sup>.

---

34. Par exemple, Thibault Marmont, *En quête de compétences. Le personnel politique local et l'intercommunalité en milieu rural (Hautes Côtes d'Or)*, Thèse de sociologie, Université de Bourgogne, Dijon, 2007.

35. Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89. op. cit.*

36. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Éd. De l'Aube, 1991.

37. Arnaldo Bagnasco, Carlo Triglia, *La construction sociale du marché. Le Défi de la troisième Italie*, Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan, 1998.

38. Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science Politique*, vol. 47, n° 3/4, 1997, pp. 469-495.

39. Voir, dans ce même ouvrage, la contribution de Patrick Lehinque sur le cas français.

40. Voir également la contribution d'Élisabeth Dupoirier.

Sur le versant qualitatif, l'essentiel des travaux sur la compétition politique locale concerne le dialogue des élus avec les administrations et avec les corps intermédiaires de la société civile, sur l'idée souvent théorisée d'une *régulation croisée* limitée à des sphères expertes entre les instances politiques et bureaucratiques<sup>41</sup>. L'influence des logiques partisans et militantes dans la compétition politique locale reste un continent noir alors que les partis politiques jouent souvent un rôle décisif en amont des élections<sup>42</sup>. Mais l'on observe néanmoins depuis quelques années un double renouveau des travaux sur la question électorale.

D'une part, des politistes reprennent la tradition d'analyse sur les relations de clientèle en montrant comment la demande privée des individus aux élus (pour un logement, un emploi...) caractérise une forme d'obligation et de confiance qui est au cœur de l'activité politique locale. Si des études ont déjà revisité les diagnostics convenus sur le clientélisme dans des territoires et des contextes spécifiques<sup>43</sup>, la nouveauté provient des travaux situés en milieu urbain et périurbain, autour du constat que ces pratiques d'échange sont plus souvent publicisées que par le passé<sup>44</sup> et que l'enchevêtrement des compétences rend la distribution des ressources assez aléatoire<sup>45</sup>.

D'autre part, l'engouement analytique récent de la science politique pour les expériences de démocratie participative<sup>46</sup> profite, par ricochet, aux travaux sur les élections locales. Dans la diversité des enquêtes empiriques centrées sur les nouvelles formes d'échange entre les autorités publiques et les « usagers », les collectivités locales occupent souvent une place de choix, révélant des indications précieuses sur les apprentissages croisés entre élus et électeurs pour mettre en débat la décision publique<sup>47</sup>.

La deuxième énigme consiste à décrypter cette équation électorale à trois dimensions (la sélection du personnel politique, les rapports de clientèle et les dispositifs participatifs) afin de mieux comprendre comment, dans chaque contexte territorial, les ressorts de l'obligation et de la confiance sont codifiés entre l'élu et ses électeurs.

Enfin, la troisième énigme concerne la place du langage dans l'activité politique locale et l'évolution des registres de légitimation mobilisés par les élus locaux. Nous avons vu que de nombreux travaux ont adopté une lecture critique sur les effets trompeurs

---

41. Voir la contribution de Rémi Le Saout.

42. Voir la contribution de Rémi Lefebvre.

43. Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicki, *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1988.

44. Cesare Mattina, « Mutations des relations clientélares et constructions des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, pp. 129-155.

45. Voir la contribution de Christian Bidégaray et Christina Pina, ainsi que celle d'Aurélia Troupel.

46. Martine Revel, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Dubreuil Hériard et Rémi Lefebvre Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

47. Voir la contribution de Pierre Sadran.

de la rhétorique territoriale vertueuse qui accompagne la décentralisation (proximité, projet, solidarité, développement durable...)⁴⁸.

Certains chercheurs tentent cependant d'établir une relation entre le langage et ses effets sur les pratiques de l'action publique. Les discours territoriaux véhiculent des mots d'ordre et des figures de style qui évoquent une symbolique politique locale et qui participent à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs⁴⁹. De manière ostensible (un discours sur l'intérêt général) ou plus détournée (via des expertises ou des dispositifs de concertation), les leaders politiques locaux construisent parfois des récits qui remplacent l'idée par l'essence, c'est-à-dire qui suggèrent une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, à une histoire politique et sociale locale, à des groupes d'acteurs en particulier.

Le phénomène, qui pourrait très bien être appréhendé avec les outils du *storytelling*⁵⁰, semble particulièrement observable lorsque les stratégies discursives concernent la promotion des collectivités intermédiaires (les intercommunalités rurales ou périurbaines, les agglomérations et les métropoles, les départements ou régions). On voit apparaître de nouveaux registres de justification qui participent au processus de politisation des énoncés de politiques publiques, à l'instar des *récits* étudiés à l'échelon national ou européen⁵¹. Mais la difficulté analytique pour décoder cette évolution provient du fait que ces discours jouent sur une importante pluralité de registres⁵² et qu'ils paraissent peu dépendants des médiations sectorielles et catégorielles nationales. L'entrée par le langage et par ses interactions discursives met donc à jour une rationalité cognitive dans la façon territorialisée dont se fait le chaînage entre un problème et la solution publique adoptée⁵³.

Ainsi, la troisième énigme consiste-t-elle à décrypter cette équation cognitive lorsque le récit des leaders politiques locaux s'émancipe des styles politiques nationaux pour produire ses propres valeurs et ses propres repères sur l'altérité en politique.

Retour à la question de départ : les élus locaux changent-ils la politique ?... Sans doute est-ce en tentant de résoudre conjointement les trois énigmes du temps long, des élections et du langage que se dessineront, demain, les cadres théoriques les plus stimulants

48. Voir par exemple : Fabien Desage et Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55 n° 4, 2005, pp. 633-661.

49. Voir la contribution de Stéphane Cadiou.

50. Christian Salmon, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 2007.

51. Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n° 2, avril 2000, pp. 255-275.

52. Voir la contribution de Christian Le Bart.

53. Philippe Zittoun, « Policy Change as discursive approach », *Journal of Comparative Policy Analysis* (à paraître en 2008).

pour éclairer ce questionnement. Les bilans de politique comparée consacrés au pouvoir local soulignent que tous les États sont soumis au « gouvernement de la fragmentation », c'est-à-dire à une division croissante du travail politique, avec des collaborations entre les niveaux et une logique permanente de contre-pouvoirs<sup>54</sup>. À cet égard, les travaux comparatistes engagés ces dernières années sur les collectivités locales dans une perspective cognitive semblent montrer que l'autonomie du politique s'observe moins dans les trames institutionnelles ou dans les styles politiques nationaux que dans les capacités politiques, et tout particulièrement à l'échelon métropolitain et régional.

Le constat d'une démocratie qui serait plus « différentielle »<sup>55</sup> avec la montée en puissance de la décentralisation revient à faire l'hypothèse que les leaders politiques locaux possèdent dorénavant une place privilégiée dans la mise sur agenda des problèmes et même dans l'énoncé des principes démocratiques qui codifient la production du bien commun. Les enquêtes empiriques de la jeune recherche sont particulièrement attendues sur ce terrain ardu pour proposer des avancées tant méthodologiques que théoriques. À suivre...

---

54. Yves Mény, Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties (Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie)*, Paris, L.G.D.J., 2004.

55. Alain Faure, « Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? », *Télescope – Revue d'analyse comparée en administration publique*, ENAP, Université du Québec, n° 3, printemps 2007.