



HAL
open science

Citoyennisation(s) des élections municipales. Quel renouvellement ?

Thomas Frinault, Alice Mazeaud, Jessica Sainty

► **To cite this version:**

Thomas Frinault, Alice Mazeaud, Jessica Sainty. Citoyennisation(s) des élections municipales. Quel renouvellement ?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2020, 188, pp.63-67. halshs-03203966

HAL Id: halshs-03203966

<https://shs.hal.science/halshs-03203966v1>

Submitted on 17 Jul 2024

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

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

Citoyennisation(s) des élections municipales

Quel renouvellement ?

L'étude de la campagne du premier tour des élections municipales de 2020 dans les villes d'Avignon, La Rochelle et Rennes met en évidence les logiques de « citoyennisation » à l'œuvre dans la composition des listes de candidats. La mise en scène et la revendication d'une présence toujours plus marquée des citoyens sont-elles le signe d'une transformation majeure de l'espace politique local ? Ce mouvement traduirait-il une mise à l'écart des professionnels de la politique dans le jeu politique local ? Cet article propose de revenir sur les différents sens que prend cette citoyennisation, qui ne remet pas en cause l'hégémonie des professionnels de la politique, mais sert à masquer des affiliations partisans de moins en moins fédératrices.

Si l'amateurisme républicain marque de longue date les activités électives locales¹, ces dernières sont devenues, dans les grandes villes, l'affaire de professionnels de la politique², agissant dans un cadre partisan. Or parmi les singularités les plus remarquables des élections municipales 2020, on retient un premier mouvement de départisanisation, entendu comme un désencastrement des élections municipales des jeux partisans nationaux (investitures, soutiens, alliances), et un second mouvement de citoyennisation du scrutin³. Outre la floraison des listes dites « citoyennes » ou « participatives »⁴, les professionnels de la politique valorisent, eux, la présence de simples citoyens dans leurs listes et la contribution des habitants à la fabrique du programme. La mise en scène de l'effacement de la frontière séparant les professionnels de la politique (élus, militants, etc.) et les citoyens-habitants du territoire (n'ayant jamais eu de responsabilité, ni d'engagement partisan) constitue désormais un élément de programme à part entière. Faut-il y voir le signe d'une évolution majeure de l'espace politique local ? Cette citoyennisation revendiquée traduit-elle une transformation en profondeur du jeu politique local ou une réponse à un effet de mode ? Pour amorcer la réponse à cette question, nous proposons de livrer quelques-uns des éléments les plus significatifs observés dans trois villes françaises : Avignon, La Rochelle et Rennes.

La citoyennisation des listes : un *leitmotiv* partagé, des réalités différentes

Le dévoilement progressif des noms des colistiers, sous la forme du feuillet, fait figure d'événementiel de la campagne, au même titre que les annonces liées au programme. L'exercice du casting électoral, en ce qui concerne la campagne municipale 2020 a très largement convoqué l'ouverture citoyenne, définie en creux comme le fait d'intégrer dans les listes des personnes n'ayant jamais eu d'engagement politique visible (mandat, responsabilités partisans), ce qui devient pratiquement un brevet de respectabilité en soi. Alors que les listes mentionnent à l'envi les quartiers de résidence, les engagements associatifs et/ou professionnels des colistiers, les ancrages partisans se font nettement plus rares. Mais cette définition en creux de la figure du « citoyen » recouvre des réalités très diverses : au recrutement du citoyen sans autre qualité que celle d'être citoyen et habitant du territoire répond un recrutement ciblé de citoyens choisis pour leur incarnation d'une réalité spécifique du territoire, formalisée par exemple dans le guide méthodologique interne de LREM adressé aux candidats. Une véritable typologie y est dressée page 24 : « l'engagé » (un marcheur militant et de terrain qu'il faut récompenser

par
THOMAS FRINAULT,
Maître de conférences en
science politique (HDR),
université Rennes 2,
Laboratoire Arènes
UMR 6051

ALICE MAZEAUD,
Maîtresse de conférences
en science politique,
La Rochelle Université,
LIENSs.

JESSICA SAINTY,
Maîtresse de conférences
en science politique,
Avignon Université,
LBNC/CHERPA

et mobiliser) ; « le candidat aux réseaux affinitaires » (celui qui vous permet d'accéder aux communautés) ; « le sortant » (qui connaît les rouages) ; « l'expert » (qui apporte sa crédibilité) ; le « symbole » (pas forcément en place d'éligible mais qui apporte un message).

Parfois théorisée à Paris, cette citoyennisation sélective est en tout état de cause observée sur le terrain. À Avignon, la liste de la maire sortante compte ainsi l'ancien président de la Fédération des artisans et commerçants d'Avignon, un ancien président du MEDEF local, et plusieurs figures associatives ou de l'ESS de la ville. À Rennes, la candidate de la liste LREM, n'a cessé d'intégrer, en parallèle des seize « nouveaux visages » sélectionnés parmi des

candidatures spontanées, des figures locales, proches du PS, ayant travaillé en proximité avec l'équipe sortante, et possédant une expertise sectorielle forte : le directeur sortant de l'agence d'urbanisme, l'ancien président de l'université Rennes 2, l'ancienne directrice de l'office du tourisme, ou encore une responsable de la FCPE. À bien des égards, ceux-ci ont probablement davantage fréquenté les élites politiques locales que les militants de terrain. Cette sélectivité est également visible à La Rochelle où le maire sortant, tout en insistant sur la présence de

colistiers qui « ont fait la preuve de leur altruisme, de leur engagement aux services des autres », mobilise le soutien des élites locales dans la liste avec la présence de l'ancien président de l'université, d'un actuel vice-président de la région Nouvelle Aquitaine, de l'ancien préfet et maire de la commune voisine de Rochefort – et dans la campagne.

À dire vrai, les colistiers peuvent avoir eu un engagement politique (au sens de la vie de la cité), ou avoir travaillé étroitement avec les politiques. Et nous savons combien les vases peuvent être communicants entre champ associatif et politique⁵. Ici, l'important reste ne pas avoir eu d'engagement partisan ou syndical. L'argument est manifeste dans le discours d'Olivier Falorni à La Rochelle lors de la présentation officielle de sa liste. Député depuis 2012, ancien président de la fédération socialiste, adjoint aux finances de la ville (2008-2014), il n'hésite pas à enfourcher le thème du « nouveau ». La présentation de soi, comme de sa liste, est axée sur la valorisation d'un capital d'autochtonie (sa famille est connue à La

Rochelle) et d'une équipe composée de citoyens des quartiers. La mise en scène de la liste a repris tous les codes de l'équipe de rugby, fierté locale. Il se dit « très fier de présenter son pack » : « Nouvelle époque, nouvelle équipe. Une équipe à l'image de La Rochelle, telle que vous l'aimez. Libre et unie. (...) » Taclant la liste du maire sortant, bénéficiant du double soutien du PS et de LREM, il insiste : « Sa liste ce n'est pas le mariage de la carpe et du lapin. Les colistiers ont été choisis pour leur qualité, pour leur compétence. Ils n'ont pas d'étiquette partisane, mais une éthique citoyenne ». Et en invoquant la mémoire de l'ancien maire de la ville, figure locale dont on a récemment célébré les 20 ans de son décès, il ajoute « on pourrait dire, en mémoire de la famille Crépeau : une éthique de la cité ».

L'équilibre entre citoyennisation et politisation du casting électoral connaît des variations selon les listes. Le cas le plus classique est celui de l'hybridation militants/citoyens qui composent les listes « en commun » (le plus souvent initiées par la France Insoumise, mouvement en retrait du scrutin au plan national) et les listes écologistes. La liste fait alors coexister un noyau dur de militants du parti et des citoyens engagés et mobilisés dans les mouvements sociaux. Cette frontière entre citoyens et militants soulève des questions de typologie et de dosage, comme le résume la liste *Rennes en commun*. Lors de son assemblée citoyenne du 18 janvier 2020, certains Insoumis arguèrent du fait qu'elles et ils n'étaient pas véritablement des « militants » dès lors que LFI se revendiquait comme un « mouvement citoyen », et non un parti politique. Séparer « militants » et « citoyens engagés » relève alors d'un artefact. Par ailleurs, se pose aussi la question des militants de LFI qui ont déposé leur candidature en tant que « citoyen engagé » au titre d'un engagement prioritairement tourné vers l'action syndicale ou associative. Enfin, le fait que le binôme de tête soit constitué de deux militants LFI a suscité des déceptions, quand bien même la liste est équilibrée.

Le deuxième cas est celui des sortants. Incarner le renouvellement est pour elles et eux une gageure qui les contraint à une importante mise en scène. Le cas de la liste *Pour Rennes* conduite par Nathalie Appéré, maire socialiste sortante, est emblématique. Sa liste brandit volontiers la carte du renouvellement, cherchant à conjurer l'image de reconduction d'une équipe de professionnels de la politique locale. Il s'agit à la fois de renouveler l'équipe (un renouvellement sans alternance) et de s'ouvrir aux non-encartés. Aussi peut-on lire sur le site de campagne : « [...] Une

“La mise en scène de l'effacement de la frontière séparant les professionnels de la politique (élus, militants, etc.) et les citoyens-habitants du territoire (n'ayant jamais eu de responsabilité, ni d'engagement partisan) constitue désormais un élément de programme à part entière.”



Crédit photo : AdobeStock - elenabst

Si les forces partisanes recourent et mettent en scène l'ouverture citoyenne, il convient d'examiner le scénario inverse : les listes citoyennes à la recherche de professionnels de la politique.

équipe largement renouvelée, qui rassemble toutes les sensibilités de la gauche et qui fait une grande place aux représentants de la société civile ». Ainsi, la liste revendique le fait qu'un tiers des colistiers n'appartiennent à aucun parti ni mouvement politique (ce qui est en réalité peu en comparaison des autres listes). Pour un colistier, « il y a un équilibre entre des sachants et des novices [...] avec cette obligation d'oxygéner la vie politique mais en même temps d'être relativement attentifs à ce qu'il y ait une continuité »⁶. À Avignon, la liste emmenée par la maire sortante socialiste, reconduit pour moitié des élus sortants et introduit pour moitié des figures plus neuves dans la vie politique locale, issues des mondes économiques ou associatifs locaux. Cette liste se présente sans étiquette, même si la maire a obtenu le soutien du PS, avec une visite d'Olivier Faure, secrétaire national du PS, dans la semaine précédant le premier tour. La mise à distance de l'étiquette partisane est telle que cette visite a été relayée sur les réseaux sociaux, sans préciser qu'Olivier Faure venait apporter le soutien du PS à la candidate locale.

Si les forces partisanes recourent et mettent en scène l'ouverture citoyenne, il convient d'examiner le scénario inverse : les listes citoyennes à la recherche de professionnels de la politique. C'est notamment le cas du Mouvement Citoyen Rochelais.

Sa tête de liste se félicite sans détour d'avoir obtenu le soutien de plusieurs partis de gauche (le PCF, la Gauche républicaine et socialiste, Génération.s, le Mouvement républicain citoyen), et leur a offert en retour des places de choix sur sa liste, dont la deuxième qui échoie au premier secrétaire fédéral du PCF, actuel conseiller municipal. La tête de liste a tellement valorisé ce soutien partisan, se présentant comme la « liste du rassemblement à gauche », que la préfecture l'a identifiée comme la liste du PCF, et non comme une liste DVG ou sans étiquette.

À Rennes, Charles Compagnon a présenté une candidature citoyenne et hors parti, mais a rapidement fait figure de candidat par procuration de la droite rennais (faute d'une investiture par LR-UDI, seule ville dans ce cas parmi les onze premières villes françaises). L'enjeu a consisté pour lui à prolonger et à étoffer une liste a-partisane *a priori*, en mobilisant des militants et des élus selon des procédures de négociation individualisées, qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'idée de coopératives citoyennes. La liste obtient finalement le soutien de LR, et plus surprenant, du MODEM, à la suite d'un ticket avec le maire de Saint-Grégoire, candidat à la présidence métropolitaine. L'appel aux ressources partisanes poursuit des objectifs de crédibilisation, de notoriété, de recherche de soutiens organisationnels...

Cette départisanisation engendre un relâchement de la relation entre candidatures et militantisme, offre des opportunités aux citoyens d'accélérer leur entrée en politique, et génère au moins deux effets. Le premier tient à ce que des citoyens candidatent à plusieurs listes (comme on postule à des emplois)⁷. Le second est l'existence d'un ressentiment militant. Au même titre que les primaires diluent le rôle des militants dans les procédures de sélection, l'ouverture aux citoyens contribue à dévaloriser les parcours militants dans les carrières électives⁸.

Invisibilisation des emblèmes partisans et personification de la campagne

“Au même titre que les primaires diluent le rôle des militants dans les procédures de sélection, l'ouverture aux citoyens contribue à dévaloriser les parcours militants dans les carrières électives.”

Dans ces élections municipales, tenir à distance les logiques d'appareils peut relever de l'étendard fièrement brandi, à l'image du candidat rennais Charles Compagnon : « Notre Parti, c'est Rennes ! Nous ne ferons de Rennes le trophée d'aucune ambition nationale, libres des logiques partisans et parisiennes ! » (*meeting* de Charles Compagnon le 3 mars 2020). Sans tambour ni trompettes, l'euphémisation des marqueurs idéologiques et partisans semble plus généralement à l'œuvre dans les noms de baptême donnés aux listes (« Libres

d'agir pour Rennes », « Révéler Rennes », « Pour Rennes »...). Elle se voit prolongée, de manière particulièrement visible dans cette campagne, par l'invisibilisation des emblèmes partisans dans le matériau de campagne. À ce propos, le guide LREM pour les candidats aux municipales leur proposait un spectre – avec quatre nuances – du degré d'affichage du logo partisan selon les configurations. Sur nos terrains respectifs, et même si certaines forces politiques ne répugnent pas à assumer l'ancrage partisan et militant, à l'image des écologistes (croyance en un éthos – celui du citoyen engagé au nom de la cause environnementale – et moindre démonétisation de l'étiquette EELV), ce qui l'emporte est la stratégie d'invisibilisation.

Dans le duel fratricide rochelais, opposant le maire sortant et l'actuel député, aucun de ces deux anciens dissidents PS n'affiche d'appartenance partisane dans ses tracts, ses discours, ou dans la composition de la liste. Le maire sortant a pourtant le soutien du PS

et de LREM ; ce que les militant.es mobilisé.es dans le cadre du conflit sur la réforme des retraites ne manquent pas de lui opposer en venant perturber ses meetings. À Rennes, le document programmatique de la liste de la maire socialiste sortante n'affiche aucune mention partisane malgré ses 39 pages. Même au sein du Rassemblement national (RN), qui a coutume de nationaliser les scrutins locaux, l'emblème peut se faire très discret à l'image de la liste RN emmenée par Anne-Sophie Rigault (conseillère d'opposition sortante) à Avignon. La même n'hésite en revanche pas à survaloriser la présence de Thierry Mariani : bien que situé en milieu de liste, il figure sur plusieurs affiches et documents importants de la campagne et chacun de ses passages à Avignon fait l'objet d'une abondante communication sur les réseaux sociaux. La répudiation des emblèmes partisans n'emporte pas celle des personnalités politiques jugées plus fédératives. Leurs parrainages peuvent être bienvenus. À l'instar d'Olivier Falorni à La Rochelle qui invoque le souvenir de l'ancien maire de la ville Michel Crépeau, la maire sortante de Rennes se plaît à convoquer la figure tutélaire d'Edmond Hervé (maire 1977-2008), qui lui a apporté son soutien indéfectible.

Si la citoyennisation des listes connaît des interprétations différenciées d'une liste à l'autre, la plupart des candidatures demeurent profondément marquées du sceau de la personification. La citoyennisation accompagne le présidentialisme municipal⁹, plus qu'elle ne le remet en cause. La personification est palpable dans la couverture journalistique de la campagne. Par exemple, sur les 182 articles du quotidien *Ouest-France* portant sur les municipales rennaises publiés entre septembre 2019 et mi-mars 2020, 74 % sont nominatifs envers une seule tête de liste (26 % articles thématiques), le plus souvent mentionnée directement dans le titre.

Quant aux listes elles-mêmes, leurs affiches de campagne mettent le plus souvent en scène la seule tête de liste, quand bien même le matériau de campagne recourt plus volontiers à des photos du collectif. Une seule des sept listes rochelaises, *La Rochelle en commun*, conduite par la seule tête de liste femme, désignée suite à un vote militant, déjoue la personification à travers un affichage de campagne valorisant le collectif. La liste *Rennes en commun* fait également apparaître le collectif sur certaines affiches. Nous observons néanmoins, pour certaines listes, la valorisation des binômes paritaires de tête. Leur mise en scène photographique va de la simple juxtaposition de photos individuelles jusqu'au cliché fusionnel faisant apparaître le binôme côte à côte lors d'une mobilisation

sociale (liste *Choisir l'écologie pour Rennes*). À Avignon, le matériel de campagne de la liste emmenée par LFI va jusqu'à scénariser le quatuor paritaire de tête, incarnation pluraliste des différentes tendances de la liste, notamment sur les réseaux sociaux.

Citoyennisation et fabrique des programmes

Nullement circonscrite au seul casting électoral, la citoyennisation se prolonge dans la fabrique des programmes, en devenant une méthode de campagne, jusqu'à être quasi-théorisée par LREM dans son guide méthodologique adressé aux candidats : page 62, un encart titre « La participation citoyenne – la clé de votre campagne ? », évoquant « un enjeu majeur de la vie démocratique locale – à tel point qu'un bon programme est un programme porteur de l'intérêt général et co-construit avec les habitants de la commune ». Alors que les offres électorales faisant référence à un programme partisan sont minoritaires (EELV et LFI font figure d'exception), la majorité des listes préfèrent communiquer sur la prise en compte des besoins exprimés par les habitants. Cette fabrique citoyenne des programmes, désormais largement partagée, revêt schématiquement deux formes.

Elle peut d'abord se traduire par la mise en scène d'une construction collective du programme par un groupe élargi aux sympathisants, voire aux habitants des quartiers. Ainsi, de nombreuses listes ont organisé des ateliers participatifs ou des assemblées citoyennes, destinés à construire le programme. C'est notamment le cas des listes « en commun » et LFI. À Rennes, Carole Gandon (LREM), a initié la « Grande Marche Rennaise », échangeant avec les habitants au fil des bistrotiers citoyens organisés chaque semaine autour de thèmes dans les différents quartiers (des cafés s PMU des quartiers populaires aux salons de thé et bars branchés du centre-ville).

Mais ce type de dispositif participatif est aussi retenu par les sortants. À Rennes, le dispositif *Les 200 jours pour Rennes* a représenté une colonne vertébrale de la campagne. Il permet d'initier la dynamique de campagne trois mois avant l'annonce officielle de la candidature de la maire sortante. Sa restitution lors d'un grand *meeting* (décembre 2019) marque une césure et un passage de témoin : la fin des 200 jours et le début de la vraie campagne pour la maire, qui promet en conclusion de son discours que les propositions seront étudiées – pas prises en compte - avec attention.

À Avignon, le dispositif a été assez similaire : après des réunions de bilan de l'action municipale réalisées à l'automne 2018 dans chaque quartier, où avaient été mises en place des boîtes à question, des réunions d'élaboration collective des programmes ont pris la suite à l'automne 2019, sur les thématiques prioritaires ciblées par l'équipe sortante.

Les démarches participatives peuvent revêtir une seconde forme individualisée et à distance (sondages, questionnaires) supposée permettre le recueil des besoins et envies des habitants. Ainsi, à Avignon, dès l'été 2019, le candidat LR ouvre un site internet sur lequel les Avignonnais sont invités à déposer leurs doléances et faire leurs propositions pour la ville pour le futur. À La Rochelle, le Mouvement citoyen rochelais avait créé sur son site internet une page dédiée à la construction du projet en invitant les citoyens à exprimer leurs souhaits pour leur quartier et leurs propositions sur certaines thématiques (mobilité, aménagement, etc.) Le maire sortant avait aussi annoncé la création d'un site internet pour recueillir les propositions. Mais il a depuis disparu, et aucun discours n'y fait plus référence. Du côté du RN, à Rennes, le candidat adresse par voie postale un questionnaire à retourner, tandis qu'à Avignon, la candidate distribue des questionnaires sur les marchés et en porte-à-porte.

“Alors que les offres électorales faisant référence à un programme partisan sont minoritaires (EELV et LFI font figure d'exception), la majorité des listes préfèrent communiquer sur la prise en compte des besoins exprimés par les habitants.”

Indépendamment de la forme, ces exercices participatifs partagent une même absence de transparence sur la façon dont les résultats sont intégrés au programme, au-delà d'une énonciation très abstraite : avoir été pensés à partir de l'expression des citoyens, qui peut se limiter au recueil d'avis ou de doléances. Les candidats n'explicitent donc pas ou rarement la façon dont les éléments recueillis sont intégrés et enrichissent leurs programmes. La légitimation par la méthode participative éclipe en quelque sorte le contenu formel de la proposition, du moins pour l'électorat.

Si la proximité est très classiquement mise en scène par la tournée des quartiers ou par la présence sur les marchés etc., certaines listes (notamment celles positionnées à gauche) mettent en avant des méthodes d'association des habitants issus du *community organizing*. *In fine*, les programmes sont organisés de façon très classique, par grandes thématiques ou par