

Les maires des grandes villes françaises ont-ils été bien élus en 2014 ?

Christine Fauvelle-Aymar, Université de Tours (LEO), fauvelle@univ-tours.fr

et Abel François, Université de Lille 1 (LEM) et LIEPP Sciences Po abel.francois@univ-lille1.fr.

1 Les enjeux de la question

Le modèle canonique de la représentation démocratique repose sur l'idée que l'élu est un représentant qui reçoit une délégation de la part des électeurs et qui est censé agir dans l'intérêt de ces derniers lors de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ce mécanisme de responsabilisation des élus repose sur l'hypothèse qu'il y a similitude entre la population gouvernée et l'électorat de l'élu. Pourtant, du fait des modes de scrutin, des contraintes d'inscription électorale, des niveaux de mobilisation politique, etc. il existe une divergence, plus ou moins importante, entre la population administrée et le soutien obtenu par l'élu. L'électorat d'un élu ne correspond donc pas nécessairement à la population sur laquelle vont s'appliquer ses décisions publiques. Cette situation renvoie à la question du soutien électoral des élus, et au fait de savoir si les hommes politiques sont bien élus. Le concept de base électorale que nous proposons offre une mesure du soutien électoral dont dispose un élu auprès de ses administrés.

L'intérêt de ce concept de base électorale, par rapport à d'autres mesures de l'ampleur des résultats électoraux, est que la base fournit une estimation du soutien électoral ou de la représentativité du maire parmi ses administrés, c'est-à-dire parmi l'ensemble des habitants de la commune susceptibles d'être affectés par les politiques publiques locales. Le concept de base électorale ne limite donc pas la mesure de la représentativité du maire auprès des seuls votants. Elle permet d'évaluer la proportion de la population ayant pris part à la décision publique. Se faisant, on peut supposer que les politiques publiques mises en œuvres ne seront pas les mêmes selon l'importance de la base électorale du représentant élu, et donc que pour comprendre les choix en matière de politiques publiques, il convient de mieux connaître le soutien électoral véritable des élus.

De plus, le concept de base électorale permet de comprendre que mesurer, comme il est habituel, la représentativité politique des maires par le biais des résultats électoraux rapportés aux seuls votants conduit à s'appuyer sur une mesure très surestimée du soutien des élus et des personnes participants au choix des politiques publiques. Il permet aussi d'envisager que l'incitation à la mobilisation politique ne passe pas par le seul vecteur de la participation mais également par des mesures favorisant l'inscription électorale.

L'étude présentée ici concerne les élections municipales de 2014. Après avoir évalué la base électorale des maires des communes de plus de 1000 habitants, nous montrons avec quelles caractéristiques de la commune cette base électorale est liée.

2 Comment mesurer la base électorale des maires ?

Pour parvenir à mesurer la base électorale d'un maire, il faut définir le soutien qu'il obtient lors des élections mais également une population de référence. La première mesure dont on peut partir est la

population totale de la commune (nous utilisons celle provenant du recensement INSEE de 2011) à laquelle on exclut ou inclut différents sous-groupes de population. Premièrement, on exclut ceux qui ne sont pas autorisés à voter pour des raisons d'âge (population de moins de 18 ans) ou de nationalité (population étrangère). On obtient alors la population éligible. Pour obtenir la population des inscrits, il faut ajouter à cette population les non-résidents inscrits. Ces derniers comprennent l'ensemble des personnes disposant d'une résidence dans la commune et qui ont choisi de s'y inscrire comme électeur. Il faut inversement retrancher les résidents qui, disposant d'une résidence dans une autre commune, ont choisi de s'inscrire sur les listes électorales de l'autre commune. Enfin, on retranche les résidents de la commune qui ne se sont pas inscrits sur les listes électorales, par choix ou par contrainte administrative. On obtient ainsi la population inscrite.

Ensuite pour passer de la population inscrite à la population des exprimés, il faut retrancher l'ensemble des inscrits qui n'ont pas participé à l'élection. On obtient alors la population des votants. Si l'on retranche également l'ensemble des bulletins blancs et nuls, on obtient la population des exprimés.

En écartant l'ensemble de ceux qui se sont exprimés pour des listes autres que celle du maire élu, on obtient l'ensemble des personnes ayant voté pour le maire. Plus précisément, ces voix sont le total des suffrages récoltés par la liste gagnante lors des élections municipales de 2014, que l'élection se soit finie au premier ou au second tour. Si l'élection est achevée avec le premier tour, ce sont les suffrages du premier tour qui constituent l'électorat du maire ; si l'élection a nécessité deux tours, ce sont les suffrages du second tour que l'on retient. C'est à partir de cette population « Électorat du maire » que l'on peut essayer d'estimer la base électorale du maire c'est-à-dire l'importance du soutien dont il dispose au sein de la population, mais il faut définir la population de référence.

La question du dénombrement de la population de référence est plus délicate. Compte tenu des données existantes, quatre mesures différentes peuvent être retenues : la population totale, la population des plus de 18 ans, la population des plus de 18 ans de nationalité française ou la population des inscrits sur les listes électorales. Le choix entre les quatre mesures précédentes repose sur différents arguments. Si l'on définit la base électorale du maire en pourcentage des inscrits, on a une mesure « objective » de la base électorale, au sens où il n'est nul besoin de retrancher ou d'ajouter des personnes pour obtenir un indicateur plus précis. Considérer la seule population des inscrits conduit également à envisager une mesure du poids électoral des maires cohérente avec celle utilisée pour juger des victoires ou défaites des maires. Cependant, la population des inscrits est souvent très loin de représenter la population des personnes éligibles au vote et plus généralement la population concernée par les politiques publiques locales. Cette définition de la base électorale risque dès lors de surévaluer fortement la base électorale du maire. Il est donc beaucoup plus pertinent de retenir comme base de référence pour mesurer la base électorale la population de la commune.

La question qui se pose enfin est de savoir quelle population communale il est le plus approprié de retenir. Comme les politiques publiques décidées et mises en œuvre par les maires sont à destination de l'ensemble de la population communale sans discrimination d'âge ou de nationalité, il nous a semblé cohérent de retenir comme base de référence la population totale de la commune (telle que mesurée par le recensement).

La définition de la base électorale retenue par notre étude est donc le nombre de suffrages obtenus par le maire rapporté à la population totale, de tout âge, de nationalité française et étrangère, résidant dans la commune.

3 Les bases électorales des maires élus en 2014

Avec une base électorale définie en pourcentage de la population totale de la commune, les maires élus des communes de plus de 1.000 habitants ne disposent en moyenne que du soutien de 31% de la population entière de leur ville (tableau 1). En d'autres termes, les maires élus en 2014 rassemblent sur leur nom moins d'un tiers de la population qu'ils vont administrer. On peut comparer cette mesure de base électorale avec les autres mesures possibles. Ainsi en moyenne les maires élus en 2014 ont obtenus 63% des suffrages des votants –qui est la mesure habituelle -, et par rapport aux inscrits, le soutien se situe en moyenne à 41% de la population,

Tableau 1 : Description de la base électorale des maires élus en 2014

Voix du maire rapportées	moyenne	Écart-type	min	Max
À la population totale	31,13	7,49	7,38	76,26
Aux inscrits	41,31	8,31	14,92	76,74
Aux votants	62,60	13,10	28,02	100

9 586 communes de plus de 1 000 habitants, hors Paris, Lyon et Marseille

On peut dès lors en conclure, qu'une fois prise en compte l'intégralité de la population sur laquelle vont s'exercer les décisions et les politiques publiques choisies par le maire, les maires élus en 2014 sont en général mal élus, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent s'appuyer que sur une faible proportion de la population municipale.

De plus, cette situation varie énormément d'une commune à l'autre. Ainsi la base électorale la plus faible est de 7,4%, alors que le maire le mieux élu a rassemblé 76% de sa population. Alors que la médiane de la base électorale est très proche de la moyenne à 31%, 10% des maires ont obtenu le soutien de moins de 21,7% de leurs administrés et 99% des élus ont une base électorale inférieure à 49,9%. En d'autres termes, la quasi-totalité des maires ont rassemblé les voix de moins de la moitié de leurs administrés¹. Comment expliquer ces niveaux de bases électorales et de telles variations entre les communes françaises ?

4 Les facteurs structurels de la base électorale des maires élus

Plutôt que de mettre en avant les facteurs conjoncturels ou politiques explicatifs du soutien des maires élus, il nous paraît plus intéressant de s'attarder sur les facteurs structurels. Parmi les caractéristiques socio-économiques des villes, quels sont les traits qui expliquent l'importance de la base électorale des maires ?

Au travers d'une analyse statistique toutes choses égales par ailleurs², nous pouvons mettre en évidence six caractéristiques des communes. Premièrement, la base électorale du maire décroît avec la taille (en population) de sa commune, mais cet effet s'épuise au fur et à mesure que la taille augmente. Une augmentation d'un pour cent de la taille de la commune se traduit par une diminution de 3.4 points de pourcentage de la base électorale du maire. Le soutien électoral d'un maire est plus faible dans les grandes villes que dans les plus petites.

¹ Plus précisément, 68 maires sur 9 586, soit 0,7% des élus, ont une base électorale supérieure à 50%.

² Nous prenons également en compte des effets fixes par région.

Concernant les types d'urbanité des communes, les communes les plus rurales ne se distinguent pas des communes des aires urbaines (grandes ou autres) et seules les communes des espaces situés entre les aires urbaines ont une base électorale plus restreinte.

La proportion de résidences secondaires dans les logements de la commune augmente la base électorale, ce qui signifie que les personnes disposant de plusieurs résidences ont tendance à s'enregistrer sur les listes électorales des communes où se situe leur résidence secondaire. Pour un pour cent de résidence en plus, la base électorale s'accroît de 0.07 points de pourcentage.

La présence plus importante de jeunes de 18 à 25 ans, qui ont de fortes chances d'être étudiants, dans la commune, conduit à une réduction de la base électorale. Dit autrement, les maires des villes jeunes ont une assise électorale plus faible que les autres du fait d'une moindre mobilisation de cette catégorie de population et/ou d'inscription sur les listes électorales moins fréquente. Cette plus faible inscription peut s'expliquer par une mobilité plus grande de cette population qui complique les procédures d'inscription et par l'inscription automatique à 17 ans qui se fait dans la majorité des cas au domicile des parents qui ne correspond pas nécessairement à la ville d'étude.

La part des étrangers conduit également à une réduction de la base électorale du maire élu. Un point de pourcentage supplémentaire d'étranger dans la population totale de la commune va de pair avec une diminution de 0.4 points de pourcentage de l'assise électorale du maire.

Enfin, la relation entre la base électorale et le niveau de revenu de la commune n'est pas linéaire et forme une cloche. La base est plus faible pour les communes avec un niveau de revenu faible et pour celles avec un niveau élevé, et elle est plus élevée pour les villes de niveau de revenu intermédiaire.

Au final, un maire est d'autant mieux élu, c'est-à-dire a recueilli un soutien important auprès de la population qu'il va administrer, qu'il est l'édile d'une petite ville appartenant à une aire urbaine ou à la ruralité, que cette ville comporte beaucoup de résidences secondaires et peu de 18-25 ans ou d'étrangers, et enfin que cette ville se situe à des niveaux intermédiaires de revenu.

5 Implications

Il apparaît donc que les maires français actuels ont été plus ou moins bien élus selon les caractéristiques de leur commune, ce qui devrait se ressentir sur les politiques publiques locales qu'ils mettront en œuvre durant leur mandat.

Par ailleurs, plus les élus ont obtenu un important soutien électoral et plus ils sont légitimes et responsabilisés pour mettre en œuvre leurs politiques publiques locales. Les facteurs structurels du soutien électoral que nous avons mis en évidence permettent, au-delà des discussions plus classiques autour de la mobilisation lors des élections, d'insister sur la question de l'inscription sur les listes électorales.

En effet, sans méconnaître la nécessité d'encourager la mobilisation électorale, notre étude met en lumière le rôle des procédures d'inscription dans le niveau des bases électorales. La complexité et la temporalité de ces procédures pèsent sur l'inscription des jeunes mais aussi, et surtout, sur celles des populations les plus défavorisées, deux groupes de population au cœur des politiques publiques locales mais qui, pourtant, ne prennent pas part aux décisions publiques les concernant.