

Congrès AFSP Paris 2013

Section Thématique 28. La coordination des partis et des électeurs dans les systèmes politiques bipolarisés

Marty Thomas

SAGE – UMR 7363. CNRS / Université de Strasbourg

GAP – EA1591. Université Paris Ouest La Défense

thomarty@hotmail.com

L'espace français de la compétition majoritaire : circonscriptions et candidats depuis les années 1960¹.

Souvent peu informée, l'étude des processus de réforme électorale donne à voir le mode de scrutin pour ce qu'il n'est pas (ou pas seulement) : une règle initiale influente qui inaugure un ensemble de stratégies électorales relativement prévisibles par la suite². À bien des égards, le mode de scrutin majoritaire des élections législatives sous la Cinquième République, qui apparaît aujourd'hui comme parfaitement naturalisé, est le fruit d'une construction de moyen terme qui stabilise dans la douleur certains des équilibres (spatiaux notamment, mais aussi en termes de ressources sociales des candidats) nécessaires à la formalisation du type de compétition finalement, et fragilement, mis en place. Or, la réforme électorale et ce qui s'ensuit, c'est à dire la phase au cours de laquelle le système politique s'adapte aux nouvelles règles, doit être analysée en tentant de reconstruire les itinéraires de candidatures comme autant de rassemblements de ressources éparses et variées³. Cette logique analytique des candidatures s'oppose à une logique des résultats, qui circonscrivent une réalité du mode de scrutin⁴.

Les contraintes spatiales des luttes majoritaires

-
- 1 Cette étude avait d'abord vocation à présenter les résultats d'une analyse portant sur les « candidats à la candidature » des élections législatives de 2012. Faute d'avoir assez avancé dans cette direction au niveau du traitement des données, on proposera ici une genèse - de 1958 à 1981 - de la façon dont le champ politique français s'est configuré par rapport à ses circonscriptions législatives introduites par l'ordonnance du 13 octobre 1958. L'idée de cette recherche est née d'un certain nombre de discussions, furtives mais instructives, avec Claude Emeri (†) à la fin de l'année 2011, un an avant son décès, alors que celui-ci m'avait l'honneur d'accepter de participer à mon jury de thèse, auquel il ne put finalement pas se rendre. Ce texte lui est en quelque sorte dédié.
 - 2 Voir par exemple la sociologie « spontanée » que mène Maurice Duverger en 1960 à propos de ce qui est alors considéré comme une réforme électorale, c'est à dire un moment de rupture et une ouverture, et non une règle naturalisée. cf. Duverger (Maurice), « Paradoxes d'une réforme électorale », in Association française de science politique, *L'établissement de la Cinquième République. Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Paris, Armand Colin, 1960, p 221 – 240.
 - 3 Voir en ce sens notre plaidoyer pour une telle approche du spectre des candidatures dans notre ouvrage Marty (Thomas), *Une histoire sociale de la réforme électorale sous la Troisième République*, Paris, LGDJ / Fondation Varenne, 2013.
 - 4 Il est « remarquable » que la présentation actuelle du mode de scrutin forgé par et pour la Cinquième République ne fasse l'objet que d'une perspective de guide de restitution des résultats. cf. Avril (Pierre), « Le nouveau mode de scrutin », in Lachaise (Bernard), Le Béguec (Gilles) et Turpin (Frédéric) (dirs), *Les élections législatives de novembre 1958 : une rupture ?*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2011.

Congrès AFSP Paris 2013

En l'occurrence, la réforme électorale de 1958 a surtout permis une réadaptation des acteurs individuels ou collectifs aux contraintes spatiales et partisans qui ont prévalu sous la Troisième République et qui, loin s'en faut, ne se réduise pas aux « mares stagnantes » toujours retenues par l'historiographie. Parce qu'elle avait réduit l'une des inégalités géographiques et démographiques du scrutin d'arrondissement hérité des lois de 1889 et 1927 (la disparité de population entre circonscriptions), la réforme électorale de 1958 est jugée avec par M. Duverger comme anéantissant l'influence de la circonscription elle-même pour mieux renvoyer vers l'étude des stratégies électorales, forcément déterritorialisées et donc trop peu souvent situées socialement : « *Peu de pays à scrutins majoritaires ont des écarts aussi faibles entre les tailles des diverses circonscriptions* »⁵. Les travaux les plus récents des historiens, notamment à propos de la séquence électorale de 1958 montrent pourtant que l'accord tacite, par exemple de la SFIO⁶, des opposants au général de Gaulle quant à cette question du scrutin uninominal majoritaire à deux tours a beaucoup fait pour l'acclimatation de la loi électorale en un régime majoritaire, structurellement bi-polarisé, mais qui s'articulait assez finement aux espaces politiques locaux hérités de l'après-guerre⁷ et donc à une sélection des candidats favorable à une telle tendance.

Comme opération de réduction de la réalité à une forme de représentation, les controverses autour du découpage électoral⁸, telles qu'elles travaillent l'Etat en son for intérieur (au ministère du même nom en fait⁹), constituent un objet assez privilégié de ce processus. La vaste entreprise de recensement électoral qui semble accompagner cet instrument politique souligne en effet un point crucial. Les peurs générées par l'accroissement d'une population¹⁰, ou par ses migrations internes, tendent souvent à être l'une des origines premières de la tentative d'en contrôler la représentation, à la fois au plan de l'offre politique (comment distribuer les représentants sur le territoire ?) comme sur celui de la demande (comment connaître socialement la vie d'une unité territoriale un peu irréaliste qu'est le bureau de vote ?¹¹).

5 Duverger (M.), *Op. Cit.*, p 221.

6 Voir le témoignage de Chandernagor (André), « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime ». Entretien avec André Chandernagor, conseiller de Guy Mollet sur les questions institutionnelles (1956 - 1958) », *Recherche socialiste*, n°s 43-44, 2008.

7 « Les socialistes comptaient dès lors sur leur bonne implantation locale pour recueillir les fruits d'un scrutin uninominal et décidèrent d'aller seuls à la bataille au 1er tour ... ». Vodovar (Christine), « La stratégie de la SFIO aux élections de 1958 », in Lachaise (B.), Le Béguec (G.) et Turpin (F.) (dirs), *Les élections législatives de novembre 1958*, *Op. Cit.*, p 120.

8 L'acception générale de la notion de découpage électoral tend à en réserver l'usage aux moments où tout l'espace politique national voit l'ensemble des circonscriptions être redistribué. cf. Gaudillère (Bernard), *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Paris, Droz / Champion, 1995. L'usage de cette catégorie au sein même des archives du ministère de l'intérieur pour traiter de cas isolés (dans le temps ou dans l'espace) nous autorise à parler ici de découpage électoral sans même aborder ni la phase de 1958 (découpage opéré par ordonnance), ni même ceux de 1986 ou 2010.

9 Ce texte repose principalement sur l'étude des archives de la direction générale des affaires politiques et de l'administration du territoire au ministère de l'intérieur entre 1958 et 1981. Elles sont conservées au Centre des Archives contemporaines de Fontainebleau (dénommé ci-après CAC). Les cotes précises sont rappelées dans les notes. La documentation consiste en la réunion de l'ensemble de la production de notes de la Direction (et des sous-directions et bureaux qui en dépendent, notamment le bureau des élections et des études politiques) ainsi que de la correspondance passive et active qu'elle a avec les ministres, les préfets ou des hommes politiques. Le contenu de ces cartons est rappelé progressivement dans le texte (il s'agit, pour résumer, de l'étude de projets de découpage de circonscriptions électorales législatives qui n'ont pas tous vocation à aboutir. Nous utilisons également des archives de la préfecture de Paris (conservées aux Archives de Paris). Celles-ci concernent le découpage (intégral) de 1986.

10 Paul Schor explique par exemple très bien en quoi les premiers recensements américains ont eu pour but principal l'organisation d'une représentation politique pleinement fédérale (combien de représentants pour tel ou tel Etat ?). Cf. Schor (Paul), *Compter et classer. Histoire des recensements américains*, Paris, Editions de l'EHESS, 2009.

11 Pour une approche réaliste de la connaissance sociologique du vote via le bureau de vote et par les outils des sciences sociales (observation, entretiens), voir Braconnier (Céline) et Dormagen (Jean-Yves), *La démocratie de*

Congrès AFSP Paris 2013

Candidats et circonscriptions : une enquête sur les catégories du découpage électoral

Envisagée du point de vue de la seule population des élus, la distribution territoriale des chances d'accès à la députation a été très rarement étudiée. On ne dispose par exemple d'aucun ensemble de données sur les itinéraires géographiques des députés (lieux de naissance, mobilités résidentielles, implantation professionnelle, changements de circonscription). Quelques figures territoriales existent et ont alimenté des études désormais classiques quoique de plus en plus routinisées : perspective biographique sur les barons locaux comme instrumentalisation la plus extrême du territoire (vassalisation de celui-ci par exemple), focalisation sur la technique du parachutage (comme maximum de distance introduit entre l'espace vécu et l'espace de représentation). Ces enquêtes ont paradoxalement induit l'idée que la sociologie politique des trajectoires électorales pouvait réduire l'« espace » de la mobilisation à n'être qu'une variable, souvent mineure, dans l'explication des succès politiques. Nous avons proposé dans notre travail de thèse consacré aux réformes électorales sous la Troisième République une alternative à cette vision téléologique en essayant de reconstruire les rationalités territoriales investies par les *candidats* aux élections législatives autour de la première guerre mondiale. Nous avons montré que la fongibilité des unités territoriales locales (le canton notamment) dans des principes de représentation plus vastes n'existait pas en tant que telle (échec de l'adoption du département comme circonscription législative, impossibilité de produire des statistiques électorales agrégées)¹².

C'est donc avec la volonté de mettre à l'examen ces catégories (circonscriptions administratives et politiques, croyances investies dans leur potentiel de représentation etc.) à propos d'un horizon temporel nouveau, celui de la Cinquième République naissante jusqu'à l'alternance de 1981, que nous souhaitons nous appuyer sur trois principes. Notre vision de la formation des catégories du découpage est d'abord non finaliste. En ce sens, notre objectif n'est pas de déterminer (en tout cas pas à ce stade de l'analyse) si tel ou tel projet de découpage aboutit en réalité (de fait, la carte des circonscriptions est relativement stable entre 1958 et 1981). Ceci dit, nous chercherons tout de même, il s'agit du cœur de l'analyse, à recenser certains des résultats tangibles provoqués par les échanges de vue en matière de découpage : transformation des profils de candidats, modification de la vision politique que l'on a d'un département, influence sur les autres circonscriptions (notamment communales et/ou cantonales). Il existe dans différentes entreprises de connaissance des découpages électoraux sous la Cinquième République un certain nombre d'études qui cherchent à décrire les « inégalités de représentation »¹³ qui animent l'espace des circonscriptions des élections législatives. Pour lutter contre cette vision purement taxinomique, souvent produite à l'aide d'une analyse secondaire des données officielles (recensements, débats parlementaires ...), il faut revenir à la réalité de ce qui se joue dans les transactions pour découper où tous les acteurs ne sont pas équipés de la même manière pour juger des bonnes frontières d'une circonscription. Au delà de ce deuxième principe d'une vision non taxinomique, le dernier principe pourrait alors être celui d'une vision non localiste. Malgré ce qu'engage à croire la multiplicité des cas locaux convoqués dans la présente étude, l'organisation de l'espace électoral a surtout partie liée avec l'expertise d'un État central sans cesse à la recherche d'un perfectionnement de ses outils statistiques et cartographiques. Les archives sont bien celles d'une direction centrale d'un ministère capable de produire des catégories transverses par delà les contingences.

l'abstention, Paris, Gallimard / Folio, 2007.

12 Marty (Thomas), « De l'espace électoral à son « découpage » : circonscriptions uninominales et circonscriptions de listes sous la Troisième République française », *Noroi. Environnement, aménagement, sociétés*, n° 223, 2013, à paraître.

13 Cotteret (Jean-Marie) et Emeri (Claude) et Lalumière (Pierre), *Lois électorales et inégalités de représentation*, Paris, Armand Colin, 1960,

Congrès AFSP Paris 2013

Nous évoquerons dans un premier temps les différentes contraintes spatiales qui pèsent sur l'activité de découpage des circonscriptions électorales législatives. Il s'agira alors de dresser l'inventaire de la façon dont les différentes variables territoriales et démographiques sont sélectionnées, croisées et valorisées pour justifier ou au contraire restreindre tel ou tel projet. Nous serons amené à évoquer la centralité des évolutions urbaines dans la région parisienne mais aussi plus généralement les rapports entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE. Dans un second temps, nous étudierons les procédures d'arbitrage des demandes opérées en tel ou tel lieu du ministère de l'intérieur (direction générale, bureau des élections, préfectures ... etc.). Il s'agira alors de dresser un autre inventaire, celui des modalités de revendication des changements de circonscription : qui les promeut ? Comment et avec quelle surface sociale et politique en amont ? Pourquoi et avec quelle projection sociale et politique en aval. Cette activité de découpage in situ, qui inaugure parfois la campagne électorale elle-même, est un cas typique de la recherche d'une coordination tacite candidats / électeurs : la prise en compte des bonnes dimensions de la circonscription, c'est à dire l'accord précaire sur les bonnes formes de la compétition à mener n'est pas chose acquise par le strict jeu des oppositions partisanes sur le mode de scrutin. L'extinction effective des débats sur les modes de scrutin dès après 1958 ne signifie donc pas que la règle majoritaire soit définitivement ancrée. C'est sur cette phase de production ultérieure du système majoritaire que nous souhaitons revenir dans par la suite.

1. Les configurations géographiques et démographiques d'une rationalité électorale centralisée

L'état de l'information géographique ou démographique possédée par le ministère est très aléatoire lorsque celle-ci demande à être mobilisée à des fins de prévisions électorales¹⁴. Les données du recensement ne sont pas toujours fiables à temps (« *de l'aveu de l'INSEE, il est probable qu'en raison des fraudes, le département de la Corse atteindra une population légale en 1968 très supérieure aux chiffres fournis par l'INSEE* »¹⁵), les territoires nouveaux (créations de cantons urbains et industriels, villes nouvelles à Paris comme en Province ...etc.) se prêtent mal à des prévisions notamment par rapport au nombre d'inscrits¹⁶.

Une information incertaine

Trois recensements scandent les principales opérations arithmétiques électorales au début de la période : celui de 1954 sert à appuyer la réalité du découpage initial de 1958 (et notamment le coefficient démographique qui fait qu'un député devrait représenter 93 000 habitants), celui de 1962 à partir duquel sont enregistrés les premiers et principaux écarts à la normalité (nombre de revendications locales de redécoupage) et enfin celui de 1968 prolonge cette tendance mais sert à aussi à la contrôler, le plus souvent difficilement. Matériellement, la prise en compte de ces recensements s'est avérée problématique. Il en va ainsi par exemple au début des années 1960 où

14 En 1986, une coopération plus poussée entre le ministre de l'intérieur et l'INSEE apparaît: les correspondances démontrent, par exemple, que des agents de la préfecture de Paris se sont rendus dans les locaux de l'INSEE pour travailler ensemble sur des registres manuels permettant de déterminer la population par bureau de vote. Archives de Paris, 2874 W 49, 16 juin 1986, « Le préfet, commissaire de la République, de la Région d'île de France à monsieur le ministre de l'intérieur ».

15 CAC, 19880024/13, 1er mars 1968, « Incidences des résultats du recensement général de la population de 1968 sur les circonscriptions législatives de la métropole. Note à l'attention de Monsieur le ministre ».

16 La ville de Mourenx (Basses-Pyrénées) compte ainsi 2000 inscrits en 1960, et le directeur adjoint du cabinet du ministre croit savoir qu'il y en aura un an plus tard près de 7000 à 8000. CAC, 19880024/13, 6 septembre 1961.

Congrès AFSP Paris 2013

l'on voit le bureau des élections du ministère de l'intérieur dresser des tableaux tapuscrits ex nihilo pour comparer, par circonscription législative, les chiffres de population de 1954 et 1962 et le nombre de députés. Cette statistique cumulative est donc produite ad hoc et n'existait pas à l'évidence dans les ressources du ministère aux environs de 1958 au moment du découpage de toutes les circonscriptions.

En 1968 le processus semble plus labile puisque le ministère dispose de chiffres officiels dès avant la publication totale de l'enquête de l'INSEE (en février alors que les premiers résultats du recensement sont publiés en septembre¹⁷). Le ministre de l'intérieur (Christian Fouchet), souhaiterait pourtant en avoir dès le mois de décembre 1967 « *J'ai l'honneur de vous rendre compte de ce que, contact pris avec l'INSEE, il apparaît que cet Institut, ne peut fournir actuellement les évaluations de la population au 1er mars 1968 par canton. Il n'est donc pas possible de procéder dès maintenant à un remodelage des circonscriptions* »¹⁸. Ce n'est donc qu'en 1968 que se généralise, de façon délicate, l'usage du recensement de l'INSEE pour produire des hypothèses globales de « remodelage ». Celui de 1962 avait été escamoté surtout pour des raisons de conjoncture politique (il suivait de trop près le découpage de 1958), celui de 1968 a alors été utilisé pour tenter de rattraper un certain nombre de déséquilibres démographiques et de disparités géographiques. Les évolutions démographiques départementales sont sollicitées par delà le changement même de régime politique : le directeur général des affaires politiques estime ainsi que l'on devrait appliquer le coefficient démographique pour l'attribution de sièges législatifs (1 député pour 93 000 habitants) à l'évolution de la population entre 1954 en 1968 sans même se soucier de l'étape intermédiaire¹⁹. A ce titre, la députation devrait augmenter selon lui de 74 sièges. Politiquement intenable, cette hypothèse générale permet d'amorcer une vision assez cartographiée des régions où un redécoupage a été rendu nécessaire tant par l'évolution démographique que par la nature de sa prise en compte. La focale commence alors par les départements peu peuplés (autour de 100 000 habitants), sensément sur-représentés bien que très incertains dans leur perspective de dépopulation, mais dont le nombre fait alors question : Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Ariège, Lot, Lozère, Belfort, Creuse ... etc. Il y a là une première conclusion à tirer quant à une sociologie politique du découpage électoral : la focalisation constante, et originellement démographique, sur quelques départements peu peuplés permet le déclenchement d'une volonté de réforme plus large, touchant aux équilibres politiques et géographiques de la représentation des territoires. Ce premier groupe de départements se voit ainsi contester la possibilité octroyée en 1958 de conserver au moins deux députés²⁰ par dérogation à l'égalité démographique.

Les enjeux clefs de la région parisienne

En contrepoint de ces départements, les enjeux démographiques de la région parisienne sont posés d'emblée comme constituant la source essentielle d'une réflexion sur d'éventuelles nouvelles circonscriptions. Le recensement de 1962 (c'est là une de ses seules utilisations) aboutit ainsi à ce que proposition soit faite de passer le coefficient démographique à 1 député pour 101 000 habitants. Selon le bureau des élections, 16 sièges seulement seraient redistribués afin de pallier à cet accroissement démographique en remarquant que « *c'est d'ailleurs dans la Seine et la Seine-et-Oise*

17 Cf. *Premiers résultats d'ensemble du recensement général de la population de mars 1968*, INSEE, Septembre 1968. (Il s'agit d'une brochure).

18 CAC, 19880024/13, 12 décembre 1967, « Note à l'attention de Monsieur de ministre ».

19 Ibid.

20 CAC, 19880024/13, 26 février 1968, « Incidences des résultats du recensement général de la population de 1968 sur les circonscriptions législatives de la métropole. Note à l'attention de Monsieur le ministre ».

Congrès AFSP Paris 2013

que l'on observerait les mutations d'amplitude maximum »²¹. Ce que révèle le cas parisien ou francilien va bien au-delà de l'observation de l'évolution démographique différentielle avec la province. Celle-ci avait d'ailleurs été entérinée partiellement par la réforme du district de la région parisienne en 1964-1966 qui avait eu comme conséquence politique directe, entre autres, la création de 5 sièges de député supplémentaire pour les départements franciliens (eux mêmes redécoupés)²². Dès que cette réforme fut discutée, elle impacta assez largement l'ensemble des échanges politico-administratifs à propos des nouveaux découpages, notamment autour de la création de nouveaux sièges que plusieurs départements pourraient réclamer (leurs élus du moins) « lors de la discussion de la réforme de la région de Paris »²³. Les dynamiques démographiques nationales qui animaient l'espace des circonscriptions législatives apparaissent alors obsolètes et qui plus est largement délaissées par l'expertise d'Etat qui n'entend plus les soutenir, ou plus de la même façon en tout cas. Peu après l'entrée en vigueur de cette réforme de la région parisienne, et peu après qu'elle eut à s'éprouver à une échéance législative lors des élections de mars 1967, il ne paraîtra plus possible de défendre des principes de représentation électorale des circonscriptions, pourtant actés par les mêmes élites en 1958, liés par exemple à l'identité des territoires, à l'espace considéré isolément ... etc. Le directeur général des affaires politiques fait remarquer au ministre : « Il ne paraît pas possible, en effet, de prendre en compte, a priori, les 5 sièges supplémentaires attribués en 1958 aux 5 départements qui n'avaient droit qu'à un seul siège, mais il est normal de comprendre les cinq circonscriptions créées en 1966 dans la région parisienne »²⁴. La transformation de la représentation législative parisienne ne va pas sans poser de problèmes à l'analyste, notamment en géographie électorale ou les nouvelles circonscriptions autorisent à regrouper cartographiquement et analytiquement les départements en plusieurs ensembles sensément cohérents du point de vue politique : Paris, la « proche banlieue » (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et la « grande banlieue » (Essonne, Yvelines, Val-d'Oise)²⁵.

Des circonscriptions hors les murs

La nouvelle rationalité n'est donc pas seulement démographique bien qu'elle ne soit quasiment plus du tout géographique au sens où, sous la Troisième République, les expertises similaires participaient de la construction d'un certain nombre d'espaces politiques qui n'étaient pas pleinement légitimes du point de vue électoral (et en tout premier lieu le département)²⁶. Contrairement au fonctionnement assez vertical de la Troisième République où les élus locaux et les parlementaires ne sont que consultés par les préfets sur les options géographiques associées à tel ou tel mode de scrutin, les frontières des diverses circonscriptions administratives et politiques telles

21 CAC, 19880024/13, s.d (1962?), « Note pour monsieur le Ministre (à l'attention de Mr Chamard, préfet, chargé de mission auprès du ministre) ».

22 Pour un premier historique, voir Claude Cottour, *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et de sa région*, Paris, DREIF/DUSD, 2008.

23 CAC, 19880024/13, mai 1964, « Augmentation éventuelle du nombre des députés des Basses-Pyrénées. Note à l'attention de M. Bonis-Charancle, préfet, Directeur général des affaires politiques et de l'administration du territoire ». La « discussion » en question est celle qui se déroulera au Parlement.

24 CAC, 19880024/13, 12 décembre 1967, « Note à l'attention de M. Le ministre » [sans doute du Directeur général des affaires politiques].

25 Lancelot (Marie-Thérèse) et Lancelot (Alain), *Géographie des élections des 5 et 12 mars 1967*, in CEVIPOF, *Les élections législatives de mars 1967*, Paris, Armand Colin, 1970, p 345.

26 Marty (Thomas), « Entre paysage politique et espace électoral : le canton comme ressource préfectorale de changement du mode de scrutin législatif (1907 – 1927) », dans Lagadec (Yann), Le Bihan (Jean) et Tanguy Jean-François (dirs), *Le canton. Un territoire du quotidien dans la France contemporaine*, Rennes, PUR, 2009, p. 211 – 223.

Congrès AFSP Paris 2013

qu'elles sont vécues par le personnel politique forment après 1958 une des matières premières des revendications de découpage des circonscriptions. Un inventaire, sans doute partiel, permet de comprendre l'imbrication de plusieurs niveaux dans l'ordonnement de la représentation législative. Et d'abord jusqu'au plus petit niveau, celui du bureau de vote. En août 1962, le préfet du Bas-Rhin décrète des changements de localisation dans les bureaux de vote des circonscriptions législatives. Cet arrêté fait suite à la loi de janvier 1962 qui avait créé quatre nouveaux cantons dans la ville de Strasbourg impactant alors les 1^{ère} et 2^{ème} circonscriptions de la ville. Le ministère ne l'entend pourtant pas de cette oreille et rappelle le préfet à l'ordre en lui précisant que c'est par une loi, et non de façon réglementaire, que des circonscriptions peuvent être modifiées²⁷. Au dessus du bureau de vote, la commune elle-même devient un critère de mesure de la représentation électorale législative, et ceci de façon tout à fait effective. Par une loi du 29 décembre 1967 qui modifie les limites contiguës des départements de l'Isère, du Rhône et de l'Ain, plusieurs communes se voient rattachées à une nouvelle circonscription, voire un nouveau département. Pourtant, lors de la phase préparatoire, le préfet du Rhône et son chargé de mission (Raymond Soubie) n'ont pas manqué de prévenir le ministère de l'intérieur sur l'importance de la variable municipale : « *On constate ainsi une certaine homogénéité entre les communes dont le rattachement au Rhône est envisagé et le reste de la circonscription. Il n'est pas impossible de déduire de ce fait que, sur le plan sociologique que révèlent dans une large mesure les comportements électoraux, ces communes appartiennent davantage au département de l'Ain qu'aux banlieues ouvrières de l'agglomération lyonnaise* »²⁸. L'avis préfectoral ne sera pas suivi. Il n'y a pas jusqu'à la présentation matérielle des cartes échangées entre les préfetures et le ministère qui ne soient impactées par cet usage de la commune comme unité de découpage. Alain le Taillandier de Gabary, administrateur civil au Bureau des élections et des études politiques adresse ainsi, ce qui est plutôt rare à la lecture de ce fonds d'archives, des cartes sous forme de calques (avec des tracés grossiers au feutre) permettant de visualiser, voire de projeter socialement et politiquement, les nouvelles circonscriptions et associations de communes à cheval sur deux départements. Sans doute que la configuration Ain – Rhône ici relatée a tendu à renforcer la variable communale. Quasiment quinze ans plus tard, et alors que la gauche a accédé au pouvoir, elle est pourtant toujours d'actualité dans l'expertise mais reliée à la dimension cantonale, unité plus traditionnellement convoquée pour déterminer les bonnes normes de la représentation législative. Ainsi, lors d'une adresse à un préfet en juillet 1981 - c'est à dire relativement loin de toute échéance électorale – la continuité ministérielle, par delà même l'alternance, réaffirme la force du canton : « *Il vous appartient donc de prendre toutes dispositions utiles pour qu'aux prochaines élections les habitants de la partie de la commune de Fay-de-Bretagne, rattachée au canton de Saint-étienne de Montluc puissent continuer à voter dans la 5^{ème} circonscription législative* »²⁹.

Incidemment, les modifications cantonales (qui sont souvent effectives alors que les projets de découpage des circonscriptions législatives ne vont pas aboutir autrement - le plus souvent - qu'en modifiant le circuit de sélection des postulants à la députation) ont surtout des effets politiques lorsqu'elles impliquent, ce qui n'est pas toujours le cas, des mutations profondes des frontières des circonscriptions législatives. La création de cantons par exemple se fait souvent dans les zones industrielles dont le peuplement a beaucoup évolué dans l'après guerre. Dans le Nord, les

27 CAC, 19880024/13, 13 août 1962, « Circonscriptions législatives de Strasbourg. Le ministre de l'intérieur à monsieur le préfet du Bas-Rhin ».

28 CAC, 19880024/13, 1^{er} avril 1967, « Modifications des limites départementales Ain Rhône. Conséquences sur les circonscriptions électorales et la représentation politique du département. Préfet de l'Ain à monsieur le ministre de l'intérieur ». Il faut préciser que les élections législatives de mars 1967 viennent juste de se dérouler.

29 CAC, 19880024/13, 21 juillet 1981, « Le sous directeur des affaires politiques. Au préfet de la Loire ».

Congrès AFSP Paris 2013

territoires des communes de Denain et Valenciennes sont ainsi l'objet vers 1965 d'une division en plusieurs nouveaux cantons. Elle aboutirait notamment, selon le sous-préfet, à la concentration d'un affrontement entre socialistes et communistes dans la quatrième et nouvelle circonscription de l'arrondissement. Cela le conduit à remarquer : « *cette éventualité sur les circonscriptions électorales vous explique pourquoi je lis de façon absolue la création de nouveaux cantons et le découpage des circonscriptions électorales* »³⁰. Deux ans plus tard, le constat est encore plus précisément un plaidoyer pro-domo pour l'unicité de cette dynamique électorale : « *représentation qui, aux yeux de la population de l'arrondissement ne peut se situer qu'à l'échelon législatif* »³¹.

La circonscription législative en tant que telle n'existe pas comme espace vécu de politiques publiques. Cette apparente contradiction trouve une solution dans l'étage géographique ultime, le département. C'est en fait dans cette macro-circonscription législative qu'est le département que se lit le mieux l'imbrication des niveaux inférieurs vus précédemment. De fait, le département peut être perçu comme une unité territoriale économique et sociale capable désormais de fédérer des évolutions tant démographiques que politiques. En 1963, Le préfet du Haut-Rhin revendique ainsi dans cette perspective une circonscription supplémentaire pour son département : « *Il paraît donc normal et équitable que l'accroissement démographique de mon département, qui ne fait qu'exprimer la remarquable expansion de son économie, se répercute sur sa représentation à l'Assemblée nationale* »³². Le département est donc à la fois le support de revendications de représentation en même temps que l'horizon de résultats des politiques publiques et initiatives privées qui agissent en son sein.

2. Les origines socio-politiques d'une demande d'arbitrage territorial

Parallèlement, le département est ainsi constitué par delà les revendications dont il est le bénéficiaire, en objet dépendant de l'expertise d'Etat et de la rationalisation entreprise en matière d'équivalence entre démographie et représentation électorale. L'existence au sein du ministère de l'intérieur d'une haute administration formée au moule préfectoral n'a sans doute fait que renforcer ce processus, de même que la coloration évidemment très « politique » d'un certain nombre de postes en début de régime. Alors qu'il s'apprête à devenir en 1962 le directeur général des affaires politiques, Jacques Bonis-Charancle (un ancien préfet), qui est alors le directeur adjoint du cabinet de Roger Frey, « le » ministre de l'intérieur du général de Gaulle entre 1961 et 1967, se fait le relai d'une réorganisation de la représentation législative de l'ensemble du département des Basses-Pyrénées rendue nécessaire par l'accroissement démographique (industrialisation, ville nouvelle en périphérie de Pau ... etc.). Le directeur général des affaires politiques en place juge ainsi en réponse qu'« *avec cinq députés, le département des Basses-Pyrénées pourrait être considéré comme sur-représenté* »³³. La sentence ministérielle est donc au départ plus politique plus qu'administrative (il rajoute d'ailleurs que « *pour une étude plus poussée, il conviendra de consulter le préfet* »³⁴).

30 CAC, 19880024/13, 3 octobre 1963, « Sous-préfecture de Valenciennes. Cher monsieur le préfet ».

31 CAC, 19880024/13, 2 octobre 1965, « Sous-préfecture de Valenciennes. Monsieur le préfet de la région du Nord, préfet du Nord, Direction des services du cabinet ». Les copies de ces deux rapports ont sans doute été transmis au ministère par le préfet lui-même. Sur ce cas précis, chose rare, les archives du ministère de l'intérieur ne contiennent aucune note interne.

32 CAC, 19880024/13, « Le préfet du Haut-Rhin. Monsieur le ministre de l'intérieur. Attribution d'un siège supplémentaire au département du Haut-Rhin ».

33 CAC, 19880024/13, 6 septembre 1961, « Direction générale des affaires politiques et de l'administration du territoire. Note à l'attention de Mr Le préfet, Directeur-Adjoint du cabinet ».

34 Ibid.

Congrès AFSP Paris 2013

Les circonscriptions législatives : espaces représentés, espaces de représentation

Comme on s'en aperçoit, la variété des ressources démographiques et géographiques ne permet pas d'épuiser les logiques, et surtout les effets, des expertises statistiques ou cartographiques visant à mieux visualiser la distribution spatiale des candidats aux élections législatives. Il faut alors en revenir aux origines socio-politiques de ces revendications. Que traduisent-elles ? La circonscription comme espace identitaire, soumis à des lois sociologiques ou géographiques que la science électorale avait voulu imposer comme intangibles cède peu à peu le pas, au moins dans la reconstruction que l'on tente de proposer ici, à une vision où la circonscription est alors considérée comme un espace vécu, celui des politiques publiques et des symboles qu'elles induisent. Dans le cas des circonscriptions législatives, le différentiel est au maximum. D'un côté, en tant qu'espace représenté, la circonscription législative a été soumise historiquement à des variations importantes (l'arrondissement et le département) et donc conséquemment à un certain nombre de croyances et d'illusions bien fondées (la bonne représentation ne va qu'en s'élargissant ... etc.). De l'autre côté, en tant qu'espace *de* représentation, en tant qu'espace *en* représentation, la circonscription législative n'a été que très récemment le support de processus de production de politiques publiques. L'entrée en jeu des groupes de pression dans la vie du parlementaire en cours de mandat³⁵ est l'une des manifestations les plus visibles de ce processus mais encore ne rend elle pas compte, ou de façon très indirecte, des arbitrages antérieurs que la circonscription permet de produire en sélectionnant les problèmes plus *locaux*, en identifiant ceux des acteurs sociaux (administratifs, économiques, civiques, culturels et - bien entendu - politiques) dont le point de vue peut avoir à voir avec la légitimité de l'espace de représentation qui ne se réduit pas à être celui du député en exercice. Dans la manière dont certains acteurs ont cherché à influencer sur le découpage même de cet espace des années 1960 au début des années 1980, on peut observer le début de ce processus et donc tenter d'en proposer si ce n'est une genèse, du moins un inventaire raisonné.

Le cercle des intéressés

Et d'abord, très prosaïquement, peut-on affirmer que le découpage d'une circonscription soit un enjeu qui intéresse au delà du cénacle des élus et des postulants à l'être. La réponse pourrait d'abord être négative tant les archives du ministère n'offrent pas ce genre d'aspérités. Tout juste peut-on observer, ici ou là, la transmission d'un certain nombre de protestations par les préfetures comme par exemple cette lettre de la Caisse de mutualité sociale agricole de l'Isère qui s'émeut fin mai 1966 de l'évolution des limites départementales entre le Rhône, l'Ain et l'Isère³⁶. En réalité, les contacts ont sans doute été plus nombreux sans être récurrents. Les élus communaux et cantonaux forment quant à eux la base d'un certain nombre de revendications plus directes et qui, en même temps, relatent les croyances investies dans les frontières mêmes de la circonscription comme fédération d'intérêts. Le préfet de Gironde relate ainsi dans une note au ministère de l'intérieur que les maires d'un canton (celui de Branne) exigent d'être rattachés à la 9ème circonscription de Gironde (Libourne) : « *Si satisfaction ne leur était pas donnée, ces magistrats municipaux seraient disposés à aller jusqu'à la grève administrative et s'apposeraient notamment à l'ouverture des bureaux de vote lors des prochaines consultations* »³⁷. La médiation des intérêts des élus par le biais d'une action collective est toutefois rare. Quand bien même l'État coordonne des enquêtes, comme par

35 Costa (Olivier), Kerrouche (Eric), *Qui sont les députés français. Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sc. Po, 2007

36 CAC, 19880024/13, 27 mai 1966, « Caisse de mutualité sociale et agricole du département de l'Isère. Monsieur le ministre de l'intérieur ». Cette configuration locale est évoquée infra.

37 CAC, 19880024/13, 9 octobre 1962, « Le préfet de la Gironde à Monsieur le ministre de l'intérieur ».

Congrès AFSP Paris 2013

exemple en 1973 sur le remodelage cantonal, la consultation / concertation des conseils généraux passe par les préfets chargés d'arbitrer ce qui au final donnera naissance à 318 nouveaux cantons principalement urbains destinés à modifier la représentation des instances départementales³⁸. Ce type de circuit politico-administratif n'est d'ailleurs pas pour rien dans l'identification de l'espace administré que sont conjointement le canton et le département (et même encore accessoirement l'arrondissement³⁹) à un espace de pure représentation comme l'est la circonscription découpée par l'ordonnance de 1958. D'ailleurs les élections législatives servent aussi à « boucler la boucle » et à retourner aux cantons les catégories politico-démographiques qui ont émergé pendant près de 15 ans (depuis 1958) pour penser l'ordonnement des territoires électoraux de la République. C'est ainsi pour répondre à une question orale lors du débat sur le projet de loi de finances que le directeur général des affaires politiques de 1972 à 1974, Claude Boitel, rédige pour le ministre de l'intérieur Raymond Marcellin un argumentaire assez détaillé : « *Le résultat des élections législatives fait apparaître que la majorité ne dispose que de 33% des voix de l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants. (...) Une étude est en cours afin de déterminer si ce pourcentage est comparable dans les villes de 9000 à 30 000 habitants* »⁴⁰.

Entreprises individuelles et catégories du découpage

Toutefois, en règle générale, l'entreprise de revendication d'une modification des frontières législatives est le plus souvent individualisée. Quand tel est le cas, les compétiteurs au sens large du terme (candidats, candidats putatifs ... etc.) s'en emparent. Fréquemment cette individualisation est masquée par une forme de co-production (avec le préfet, avec le ministre lui même quand il est alors l'un de ses nombreux « amis »). Les fonds consultés ne manquent pas de ce type de cas. L'archive a pourtant ceci d'encore plus révélateur qu'elle offre à voir dans des formes souvent très pures les projections de soi qui se forment derrière l'apparente neutralisation du territoire circonscriptionnel. Il en va ainsi de la lettre que Maurice Plantier, maire et conseiller général près de Pau (également membre du Conseil économique et social) adresse *directement* (c'est à dire sans l'intermédiation d'un préfet) au ministre de l'intérieur pour lui exposer les raisons qui le poussent à proposer la création d'une cinquième circonscription (« Pau-lacq ») dans le département des Basses-Pyrénées: « *Ce découpage aurait pour moi un inconvénient réel mais non insurmontable. Il mettrait dans ma circonscription le maire d'Orthez, conseiller général, Jacques Moutet, fils de l'ancien député d'Orthez qui avait été battu en 1936 par Tixier-Vignancour. Mais j'ai l'avantage d'être le conseiller général d'un canton de la zone industrielle. Si de plus, la circonscription gardait le canton de Pau-Ouest (comme indiqué sur les documents joints), je pense que je devrais m'en sortir* »⁴¹. Malgré cette demande pressante, le projet ne verra pas le jour.

On en revient, au bout du compte, à pouvoir argumenter une discussion plus classique dans la sociologie des processus de catégorisation, celle de la performativité des univers mentaux et discursifs. La spatialisation des catégories partisans et électorales ne va pas de soi : elle atteint pourtant un certain perfectionnement (et donc une haute performativité) à mesure des évolutions socio-politiques de la Cinquième République naissante (notamment l'urbanisation et les mutations

38 CAC, 19960254/43. Le sous dossier le plus riche s'intitule « Remodelage cantonal ».

39 La réforme de la carte judiciaire dans la législature 2007-2012 a bien montré la prégnance de ce type d'imbrication (défense de tribunaux au nom d'entités qui n'existent plus en tant qu'espace électoral ... etc).

40 CAC, 19960254/43, s. d (mais pouvant être sans doute de fin 1972), « Question orale avec débat ».

41 CAC, 19880024/13, 24 avril 1964, « Conseil économique et social. A monsieur Bonis-Charancle. Directeur général des affaires politiques et de l'administration du territoire. Ministère de l'intérieur ». Cette missive est rendue possible par les liens d'amitié apparents qui semblent unir Maurice Plantier à Jacques Bonis-Charancle puisqu'il lui donne du « Cher monsieur le directeur et ami ».

Congrès AFSP Paris 2013

de l'habitat en ce que ces processus redistribuent les cartes au sein de la gauche comme au sein de la droite). Cette spatialisation des valeurs politiques dépasse assez largement l'horizon de ceux qui la portent montrant ainsi le travail propre de l'institution. Comment décrire sommairement l'évolution de ce processus ? Sous la Troisième République, on peut grosso modo considérer que les circonscriptions législatives, parce qu'elles recouvraient, au moins dans la symbolique, un espace d'administration pure (l'arrondissement), contribuaient de bas en haut, et de façon assez parcellaire, à la construction d'un pouvoir politique finalement assez déconcentré. Sous la Cinquième République (naissante), l'identification de la circonscription à des entités plus englobantes semble actée. Ce n'est plus la circonscription qui ferait la République brique par brique bien au delà de sa composition sociale, mais à l'inverse la République qui viendrait labelliser des territoires : « *La quatrième circonscription correspondant à l'arrondissement de Saint Julien semble être en mesure de dégager une assez nette majorité favorable à la 5ème République qui aura essentiellement à faire face à une opposition de gauche centrée sur l'agglomération d'Annemasse dont l'industrialisation ne cesse de s'accélérer* »⁴².

Il fallait sans doute en passer par cette reconstruction a posteriori pour se rendre compte que les opérations de découpage, ou en tout cas les tentatives de les engendrer, ne sont pas seulement des coups politiques. Elles participent d'une processus plus large qui anime au sein d'un espace politique structuré (comme l'était celui des gaullismes successifs jusqu'en 1981⁴³) la volonté de parfaire la représentation électorale, cet au-delà du vote, cette chose cachée derrière la réalité⁴⁴ des affrontement victorieux pour les uns, pas pour les autres.

42 CAC, 19880024/13, 27 octobre 1967, « Préfecture de Haute-Savoie. Rapport sur les modalités selon lesquelles serait créée une quatrième circonscription législative dans le département de la Haute-Savoie ».

43 Sur les transformations de l'espace politique gaulliste et sur son façonnement institutionnel, voire Gatti (Brigitte), *De gaule prophète de la Cinquième République (1946 - 1962)*, Paris, Presses de Sc. Po, 1998,

44 Dans sa critique des discours (philosophiques, techniques ou sociologiques) du concept de représentation, Hilary Putnam pointe cette tendance analytique à ne voir dans les phénomènes de représentation qu'une autre réalité, en quelque sorte « cachée ». cf. Putnam (Hilary), *Représentation et réalité*, Paris, Gallimard, 1990.