



HAL
open science

Vers un écologisme municipal? Promesses de campagne et action politique des mairies vertes en France

Florent Gougou, Simon Persico

► **To cite this version:**

Florent Gougou, Simon Persico. Vers un écologisme municipal? Promesses de campagne et action politique des mairies vertes en France. 2023. hal-04405463

HAL Id: hal-04405463

<https://hal.science/hal-04405463v1>

Submitted on 22 Jan 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.

VERS UN ÉCOLOGISME MUNICIPAL?

PROMESSES DE CAMPAGNE ET ACTION
POLITIQUE DES MAIRIES VERTES EN FRANCE

FLORENT GOUGOU
SIMON PERSICO

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
PARIS
France | Italie



FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE

LES AUTEURS



Florent Gougou est maître de conférences en science politique à Sciences Po Grenoble et chercheur au laboratoire Pacte. Ses travaux portent sur les grandes évolutions électorales et partisanes en Europe de l'Ouest, sur le fonctionnement des démocraties représentatives modernes ainsi que sur l'apparition de nouveaux clivages, notamment en lien avec l'écologie.



Simon Persico est professeur des universités en science politique à Sciences Po Grenoble et chercheur au laboratoire Pacte. Ses travaux portent sur le changement des systèmes partisanes en Europe de l'Ouest, l'impact des partis sur les politiques publiques, le respect des promesses électorales et les évolutions de l'écologie dans la compétition partisane, l'opinion publique et les mouvements sociaux.

REMERCIEMENTS

Nous remercions chaleureusement les personnes impliquées dans ce projet : Antoine Ackermann, Anna Chevalier, Mathieu Dherbassy, Johanna Hernadez, Elsa Magré, Lola Malvoisin, Clémence Meyvaert, Lucie Pellissier, Laura Riou, Grégoire Ruivard, Orane Vatinel et Florent Vince pour le Master Transitions écologiques de Sciences Po Grenoble-UGA ; Louizanne Jeaffreson Villegle, Julien Salama, Fanny Schoen et Mathilde Szuba pour le Master Politique, Écologie et Soutenabilité de Sciences Po Lille ; Céleste Lacombe et Kévin Puisieux pour la Fondation de l'Écologie Politique ; Jules Hébert et Simon Racé pour la Heinrich Böll Stiftung.

CRÉDITS

Mise en page : Fondation de l'Écologie Politique

Illustrations : Panorama Besançon (Getty Image Signature) et Panorama Lyon (Pexels)

LES FONDATIONS

Pour plus d'informations sur les activités des fondations qui soutiennent ce projet

Fondation Heinrich Böll (bureau à Paris) : fr.boell.org/fr

Fondation de l'Écologie Politique : fondationecolo.org

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	2
1. LE CADRE D'ANALYSE : L'ACTION POLITIQUE VERTE AU PRISME DES PROMESSES DE CAMPAGNE ET DE LEUR RÉALISATION	3
2. LE PROTOCOLE DE RECHERCHE	6
3. LES PROGRAMMES D'ACTION MUNICIPALE DES MAIRIES VERTES : TOUT SAUF PRUDENTS	12
4. LA RÉALISATION DES PROMESSES ET LES DÉFIS DE LA PRATIQUE DU POUVOIR MUNICIPAL	17
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	22
ANNEXES	24

VERS UN ÉCOLOGISME MUNICIPAL?

PROMESSES DE CAMPAGNE ET ACTION POLITIQUE DES MAIRIES VERTES EN FRANCE

Octobre 2023

RÉSUMÉ

En juin 2020, des listes dirigées par des membres d'Europe Ecologie – Les Verts obtenaient une victoire inédite dans 9 grandes villes de France (Annecy, Besançon, Bordeaux, Colombes, Lyon et le Grand Lyon, Poitiers, Strasbourg et Tours) et conservaient la seule ville qu'ils dirigeaient jusqu'ici, Grenoble. Cette note vise à analyser l'action menée par ces municipalités pendant les trois premières années du mandat. Pour comprendre cet exercice du pouvoir inédit pour des écologistes, nous utilisons le cadre conceptuel et méthodologique des recherches sur le respect des promesses électorales. La note commence par la présentation des concepts et méthodes utilisées. Celles-ci croisent codage exhaustif des programmes, suivi de la réalisation d'une sélection de promesses dans cinq secteurs de politiques publiques, et entretiens avec les équipes municipales. Cela permet de tirer des premières leçons sur l'expérience municipale écologiste. Dans la rédaction de leur programme, les mairies vertes ont été ambitieuses sur les enjeux qui leur sont chers et assez peu prudentes, notamment quand on met en perspective leurs programmes aux standards de la compétition politique nationale. Pour autant, dans les secteurs étudiés en détail, la réalisation des promesses est déjà bien engagée, avec des différences limitées entre les secteurs. Notre enquête permet aussi de dégager quelques grands traits de la pratique écologiste du pouvoir : une volonté prononcée de décider collectivement, parfois rattrapée par l'inertie institutionnelle et les réalités matérielles de l'exercice du pouvoir municipal ; un professionnalisme dans l'accomplissement de leur fonction qui joue parfois au détriment de la construction d'un grand récit ; la volonté de déjouer les cadres classiques de l'action municipale dans la mise en œuvre de leur programme qui se heurte aux limites institutionnelles du pouvoir communal.

INTRODUCTION

Depuis les élections municipales de mars-juin 2020, près de deux millions de Françaises et de Français sont administrés, dans leur commune, par une équipe dirigée par des membres d'Europe Écologie Les Verts (EELV). Avec la conquête d'Annecy, Besançon, Bordeaux, Colombes, Lyon, Poitiers, Strasbourg et Tours, ainsi que la reconduction à Grenoble, ce sont près d'un cinquième des villes françaises de plus de 80.000 habitants qui ont placé à leur tête une personnalité issue du parti vert.

Les travaux sur les origines de cette « vague verte » des municipales de 2020 ont mis en évidence deux facteurs déterminants : la saillance inédite des enjeux environnementaux dans la campagne d'une part ; la capacité d'EELV à tirer profit de l'effondrement électoral du Parti socialiste (PS) pour prendre la tête des alliances de gauche d'autre part (Gougou, Persico, 2020). En revanche, les conséquences politiques de cette « vague verte » restent encore à analyser, que ce soit sur la pratique du pouvoir par les maires écologistes ou sur les politiques publiques municipales.

Depuis l'été 2020, ces questions suscitent un certain intérêt médiatique. Les débuts de mandat ont été marqués par plusieurs polémiques sur des sujets symboliques, qui ont été principalement traitées sous le prisme de l'amateurisme des nouvelles équipes municipales – organisation des fêtes de Noël, passage du Tour de France, etc. Cependant, ces polémiques ne renseignent ni sur les contours exacts de l'action menée par les mairies vertes, ni sur la manière dont elles exercent le pouvoir dans leur commune.

Ces questions sont importantes si l'on s'intéresse aux transformations de la vie politique française. Créé dans les années 1980, le parti vert était resté jusque-là un acteur périphérique dans le système politique. S'ils avaient pu accéder régulièrement à certains postes à responsabilité (Ministres, vice-présidents de collectivités locales, adjoints), les Verts n'avaient quasiment jamais dirigé : ils restaient pour l'essentiel cantonnés à accompagner l'exercice du pouvoir par d'autres forces politiques, le plus souvent le Parti socialiste. Juin 2020 marque une forme de rupture en ce qu'il met aux manettes de nombreuses grandes collectivités des équipes dirigées par des Verts. Cette première expérience permet-elle de dégager des conclusions sur l'exercice du pouvoir écologiste ? Peut-on trouver les traces d'une forme d'écologisme municipal français ?

Ces questions sont au cœur d'un projet de recherche universitaire débuté à l'automne 2022 à Sciences Po Grenoble et au laboratoire Pacte, en partenariat avec la Fondation pour l'Écologie Politique (FEP) et la Heinrich Böll Stiftung (HBS). Cette note présente le cadre d'analyse, la méthodologie et une synthèse des premiers résultats de ce projet.

Ces résultats concernent deux axes principaux : (1) le style des programmes d'action municipale portés par les futures mairies vertes lors des élections de 2020 ; (2) le bilan à mi-mandat de l'action menée par les mairies vertes depuis la fin juin 2020 sur une sélection de politiques publiques. Bien évidemment, ces deux axes n'ont pas la même portée – les programmes électoraux de 2020 ne peuvent plus changer, alors que le mandat des équipes élues lors des dernières élections municipales n'est pas achevé. De la sorte, tous les résultats présentés dans cette note n'ont pas le même statut : certains sont définitifs, d'autres sont encore intermédiaires.

1. LE CADRE D'ANALYSE : L'ACTION POLITIQUE VERTE AU PRISME DES PROMESSES DE CAMPAGNE ET DE LEUR RÉALISATION

1.1. Comprendre les projets partisans à travers les promesses et leur réalisation

Pour comprendre et documenter l'exercice du pouvoir municipal par les Verts, cette recherche utilise le cadre conceptuel et méthodologique d'un courant de la science politique qui étudie le respect des promesses électorales telles qu'elles sont formulées dans les programmes (Thomson et al., 2017). Se concentrer sur les programmes, les promesses et leur réalisation peut sembler insuffisant voire naïf. Qui lit vraiment les programmes électoraux ? Qui retient les promesses faites au cours d'une campagne ? Les promesses n'engagent-elles pas que ceux qui y croient, comme le veut le bon mot prêté à différents responsables politiques ? Les citoyennes et les citoyens ne croient d'ailleurs pas vraiment aux promesses qui leurs sont faites : moins d'un tiers d'entre eux estiment que « la plupart des hommes politiques essaient de tenir leurs promesses électorales » (Baromètre de la confiance politique, Cevipof, vague 13, janvier 2022).

Pourtant, les programmes, les promesses et leurs réalisations constituent une dimension importante de la relation de confiance qui se tisse – ou devrait se tisser – entre le corps électoral et sa représentation. D'ailleurs, notre enquête de terrain montre que le programme est considéré avec sérieux par la grande majorité des membres des majorités municipales étudiées. Si, pour certains, le programme est un signal envoyé aux électrices et aux électeurs sur les orientations et les objectifs des responsables politiques, qui doit pouvoir s'adapter aux contraintes et aux demandes non anticipées, pour d'autres, plus nombreux, il est une référence régulièrement consultée car il représente la pierre de touche grâce à laquelle sera évaluée la réussite de leur mandat.

La légitimité des démocraties représentatives, y compris à l'échelle la plus locale, implique donc la définition d'alternatives politiques lors des campagnes électorales : c'est à travers des propositions de politiques publiques formulées explicitement dans un document rendu public que ces alternatives existent en amont d'un scrutin. Dans cette perspective, les responsables politiques rédigent d'ailleurs des programmes de plus en plus détaillés, y compris dans les pays dans lesquels ces programmes étaient plus parcellaires et de taille variable, comme la France. Les partis politiques tendent à se conformer au modèle du programme documenté et sourcé (Fertikh et al. 2016; Guinaudeau et Persico 2018). Dans le même temps, les programmes ont gagné en pertinence, leur préparation mobilise plus de ressources et le nombre de promesses de politiques publiques qu'ils contiennent s'est accru. En bref, la rédaction des programmes et la formulation des promesses s'est professionnalisée (Håkansson, Naurin, 2016). Ce phénomène est particulièrement notable dans le cas des équipes municipales étudiées dans cette enquête ; pour la plupart d'entre elles, la rédaction du programme a été un moment important de mobilisation et de construction du collectif, mais aussi de projection dans la mise en œuvre de politiques publiques.

Plus que sur l'ensemble du programme ou sur la campagne électorale, cette recherche se concentre sur les promesses de politiques publiques que les programmes contiennent : les engagements à faire quelque chose. Cette approche implique de laisser de côté d'autres éléments des programmes et de la campagne. Ainsi, nous ne nous intéressons pas aux passages des programmes qui dressent un bilan de la situation ou défendent une vision du

monde sans l'encadrer dans des propositions de politiques publiques. De même, nous n'avons pas évalué des promesses formulées en cours de campagne, après la publication du programme (ce cas est cependant assez rare, y compris dans les campagnes municipales que nous avons pu suivre). Le premier objectif de cette recherche était de dresser une liste exhaustive des engagements pris par les équipes municipales écologistes dans leur programme de campagne puis d'analyser leurs caractéristiques, leurs points communs et leurs différences.

La littérature sur les promesses électorales ne se contente pas d'analyser la nature des promesses : elle cherche aussi à déterminer si celles-ci sont ou non tenues au cours du mandat. Si l'existence d'alternatives programmatiques est cruciale, le bon fonctionnement d'une démocratie représentative dépend aussi du respect des promesses : dans un gouvernement représentatif les personnes élues reçoivent un « mandat » du corps électoral pour faire ce qu'elles indiquent dans leur programme et elles doivent répondre devant ce corps électoral de l'application de leurs engagements. Du point de vue des électrices et des électeurs, voter pour une liste plutôt que pour une autre est tout autant un moyen d'orienter les politiques mises en œuvre à l'avenir que de sanctionner ou rétribuer la réalisation plus ou moins efficace des promesses passées.

Dans cette perspective, de nombreuses recherches (Artés, 2011 ; Costello, Thomson, 2008 ; Mansergh, Thomson, 2007 ; Duval, Pétry, 2019 ; Horn, Jensen, 2017 ; Bouillaud et al., 2017) ont évalué la réalisation des promesses contenues dans les programmes. Ces travaux relèvent une augmentation générale du nombre de promesses, mais ne confirment pas les perceptions très négatives de promesses rapidement enterrées une fois l'élection passée. Au contraire, ils montrent que le taux d'application des engagements programmatiques est loin d'être négligeable, avec une moyenne de 60 % dans la quinzaine de pays étudiée et des niveaux pouvant aller jusqu'à 86 % au Royaume-Uni (Thomson et al., 2017). La France se situe dans la moyenne internationale, avec un taux moyen de 59 %.

Analyser la réalisation des promesses des mairies vertes constitue ainsi le second objectif important de cette recherche, même s'il est aujourd'hui trop tôt pour tirer des conclusions définitives. L'étude finale de la réalisation ne sera possible qu'à la fin du mandat, au printemps 2026. Cela étant rappelé, le cadre d'analyse centré sur les promesses offre de nombreuses pistes de réflexion pour mieux appréhender l'exercice du pouvoir municipal dans les villes conquises par les Verts en 2020.

1.2. Une typologie des styles de programmes

Parmi les différentes dimensions d'analyse des promesses électorales mises en avant par la littérature, deux sont particulièrement intéressantes pour comprendre les contours de l'action politique proposée dans un programme : la précision des promesses d'une part, la nature des promesses d'autre part.

S'agissant de la précision des promesses, une promesse est considérée comme précise si l'évaluation de sa réalisation ne laisse pas de place au doute ; si au contraire, l'évaluation de sa réalisation est sujette à interprétation, la promesse est considérée comme floue. Promettre de doubler le nombre de kilomètres de voie cyclable dans la ville est une promesse précise ; ce n'est pas la même chose que de promettre d'augmenter considérablement le nombre de pistes cyclables, qui est une promesse floue.

S'agissant de la nature des promesses, la littérature de politiques publiques distingue classiquement les outputs (les moyens mobilisables directement par les pouvoirs publics pour atteindre tel ou tel objectif) et les outcomes (les objectifs en question, qui dépendent à la fois des politiques mises en œuvre et de conditions exogènes). Promettre de faire diminuer la pollution de l'air est une promesse de résultat ; ce n'est pas la même chose que de promettre de subventionner le renouvellement des systèmes de chauffage au bois, qui est une promesse de moyen.

Le croisement de ces deux dimensions – précision et nature des promesses – permet de construire une typologie des styles de programmes qui distingue quatre idéaux-types : prudent, technique, idéologique et démagogique (tableau 1). Ces quatre catégories constituent des idéaux-types en ce qu'elles n'ont pas prétention à correspondre exactement au style de chaque programme. D'un point de vue empirique, tous les programmes sont mixtes, associant promesses précises et promesses floues, promesses de moyens et promesses de résultats. D'un point de vue théorique, un programme peut d'ailleurs être neutre quant à ces dimensions d'analyse s'il ne possède aucune dominante, c'est-à-dire s'il a simultanément la même proportion de promesses floues et de promesses précises, ainsi que la même proportion de promesses de moyens et de promesses de résultats.

Tableau 1. Les idéaux-types des programmes électoraux

	Promesses de moyens	Promesses de résultats
Promesses précises	Type A : Technique	Type C : Idéologique
Promesses floues	Type B : Prudent	Type D : Démagogique

Dans le langage courant, une partie des termes choisis pour décrire nos idéaux-types a une connotation négative ; ce n'est pas le cas ici. Les quatre catégories construites sont des catégories scientifiques, qui visent à décrire la nature de l'engagement pris par les responsables politiques à l'égard des citoyens. En cela, elles font écho à la littérature de science politique sur la réactivité démocratique (responsiveness). Pour le dire encore plus clairement, ce ne sont pas des catégories normatives qui visent à émettre des jugements de valeur (positifs ou négatifs) sur la qualité des programmes électoraux.

L'idéal-type prudent décrit le programme a priori le moins engageant pour les responsables politiques, avec des promesses floues sur des moyens. Ce type de programme ne promet aucun résultat qui puisse être évalué, et aucune mesure précise qui puisse être chiffrée.

L'idéal-type technique désigne un programme qui s'engage de manière précise sur des moyens d'action publique. C'est un programme qui ne dit rien des résultats concrets auquel va mener l'action publique, mais dont il est assez aisé d'évaluer la réalisation.

L'idéal-type idéologique décrit un programme qui s'engage de manière précise sur des résultats. Ce type de programme indique clairement les objectifs de l'action politique. Il est idéologique en ce qu'il engage une vision de la société et des mesures à mettre en place pour y parvenir.

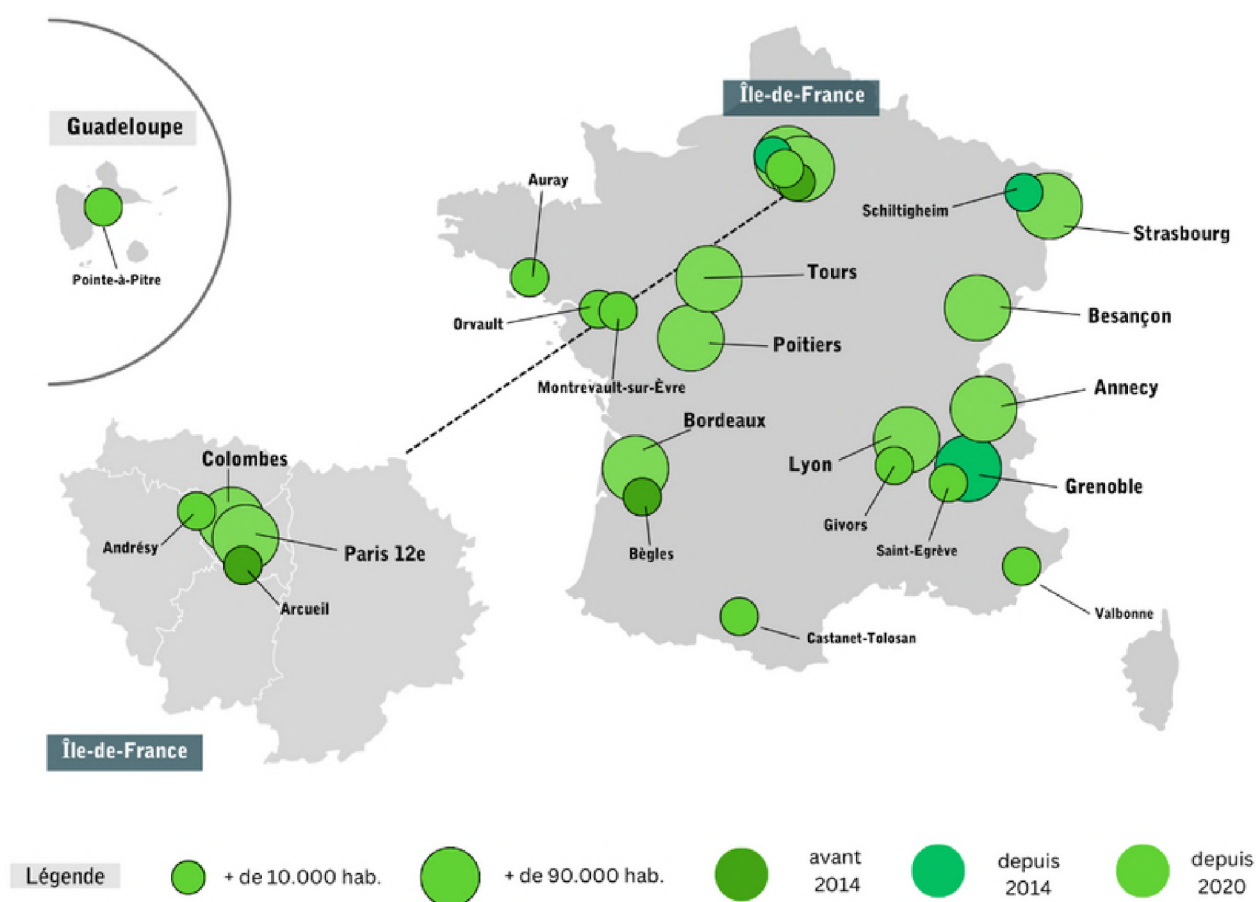
L'idéal-type démagogique désigne un programme qui s'engage sur des résultats, mais de manière floue. Ce type de programme fixe un cap d'action politique, sans qu'il soit possible de mesurer précisément la nature de l'engagement.

2. LE PROTOCOLE DE RECHERCHE

2.1. La sélection des cas : les villes de plus de 80.000 habitants dirigées par des maires verts

Notre projet se concentre sur les communes de plus de 80.000 habitants qui ont été remportées par une liste à direction verte lors des élections municipales de 2020. Sur cette base, il inclut dix cas : huit villes conquises en 2020 (Annecy, Besançon, Bordeaux, Colombes, Lyon, Poitiers, Strasbourg, Tours), une ville gagnée en 2014 et conservée en 2020 (Grenoble), ainsi que la métropole à statut particulier remportée en 2020 (Grand Lyon). De la sorte, notre panorama n'intègre pas l'ensemble des mairies actuellement dirigées par des responsables politiques écologistes en France (figure 1).

Figure 1. Les villes de plus de 10.000 habitants dirigées par des maires EELV ou apparentés en 2023



Un point important est à relever. Si les exécutifs sont bien dirigés par des membres d'EELV, les majorités sont toutes composées de différentes forces politiques. Les conseillères municipales et conseillers municipaux venant d'EELV en tant que tel représentent une minorité des personnalités élues sur les listes gagnantes. De la sorte, les « mairies vertes » sont bien dirigées par des maires écologistes, mais ces maires s'appuient sur des exécutifs et des majorités composés de nombreuses personnes non encartées ou membres d'autres partis politiques. Ces partis sont presque exclusivement situés à gauche de l'échiquier politique – la seule exception étant la fusion avec une liste LREM dissidente à Annecy. Le même type de développements s'appliquerait évidemment aux « mairies socialistes » des

plus grandes villes de France. Les Figures A1 à A20 en annexe, présentent le périmètre politique des majorités dirigées par les Verts, et les équilibres politiques qui existent dans les conseils municipaux.

La sélection des cas n'est pas anodine. De fait, le projet ne couvre que la France urbaine la plus dense, le cœur des grandes agglomérations urbaines, délaissant à la fois la France urbaine la moins dense et la France rurale. Ce choix, par définition réducteur, résulte autant de nos questionnements scientifiques que des considérations pratiques. Deux raisons expliquent pourquoi notre question de recherche, axée sur la pratique du pouvoir dans les mairies vertes et sur le contenu des politiques publiques municipales qu'elles mettent en œuvre, trouve son terrain d'enquête le plus pertinent dans ces villes : (1) par leur taille, ces villes sont celles dans lesquelles les responsables politiques écologistes ont les budgets les plus conséquents pour mettre en œuvre des programmes d'action écologistes ; (2) par leur exposition médiatique, ces villes sont celles dans lesquelles se construit aux yeux des citoyennes et des citoyens la crédibilité des Verts à gouverner. Quant aux considérations pratiques, elles renvoient aux conditions de collecte des données et in fine à la faisabilité de l'enquête.

2.2. Les promesses de campagne et leur réalisation : données et méthodes

Les programmes de campagne constituent la première source de données mobilisée dans le cadre de ce projet de recherche. Ces programmes sont les documents idoines pour identifier et caractériser les promesses formulées en amont de l'élection, c'est-à-dire les engagements pris devant les électrices et les électeurs. De ce point de vue, ils se distinguent des feuilles de route ou des contrats de mandature qui sont établis par les majorités municipales une fois arrivées au pouvoir.

Comme pour tout travail portant sur les programmes de campagne, la première étape de la recherche a consisté à collecter ces programmes, puis à isoler et caractériser les promesses en leur sein. Les difficultés rencontrées lors de cette première étape d'apparence anodine obligent à une première remarque : certains programmes ont été difficiles à collecter parce qu'ils n'avaient jamais été l'objet d'une diffusion massive, parce qu'ils n'étaient plus téléchargeables en ligne, et/ou parce que seules quelques personnes disposaient de la version originale. Cette situation n'est pas propre aux mairies vertes : la recherche sur Internet des programmes des listes gagnantes dans d'autres grandes villes a souvent été infructueuse. Ces difficultés à retrouver les engagements pris pendant les élections, auxquelles serait aussi confronté toute personne intéressée par le sort des politiques publiques dans sa ville, envoient un premier signal sur le faible cas fait des promesses électorales au niveau municipal. Cela étant, les programmes électoraux ont bien pu être collectés dans les dix cas étudiés.

La caractérisation des promesses

Pour être considérée comme une promesse électorale, une proposition doit cumuler deux critères. (1) Une promesse concerne une action qui doit être prise ou un objectif qui doit être rempli dans le futur. Cela exclut les commentaires, les critiques et plus généralement les discours portant sur le passé ou le statu quo, mais aussi les phrases relatives à des actions déjà en cours. (2) Une promesse est une proposition vérifiable. Ce second critère implique que quiconque portant un tant soit peu d'intérêt pour la chose publique doit être en

mesure de penser à l'indicateur permettant d'établir si la promesse a été réalisée ou pas. Sur cette base, il exclut l'énonciation de grands principes d'action (« nous promettons d'être honnêtes ») et les promesses tellement générales qu'on ne peut imaginer d'indicateur pour évaluer son application (« nous défendrons l'égalité et la fraternité »).

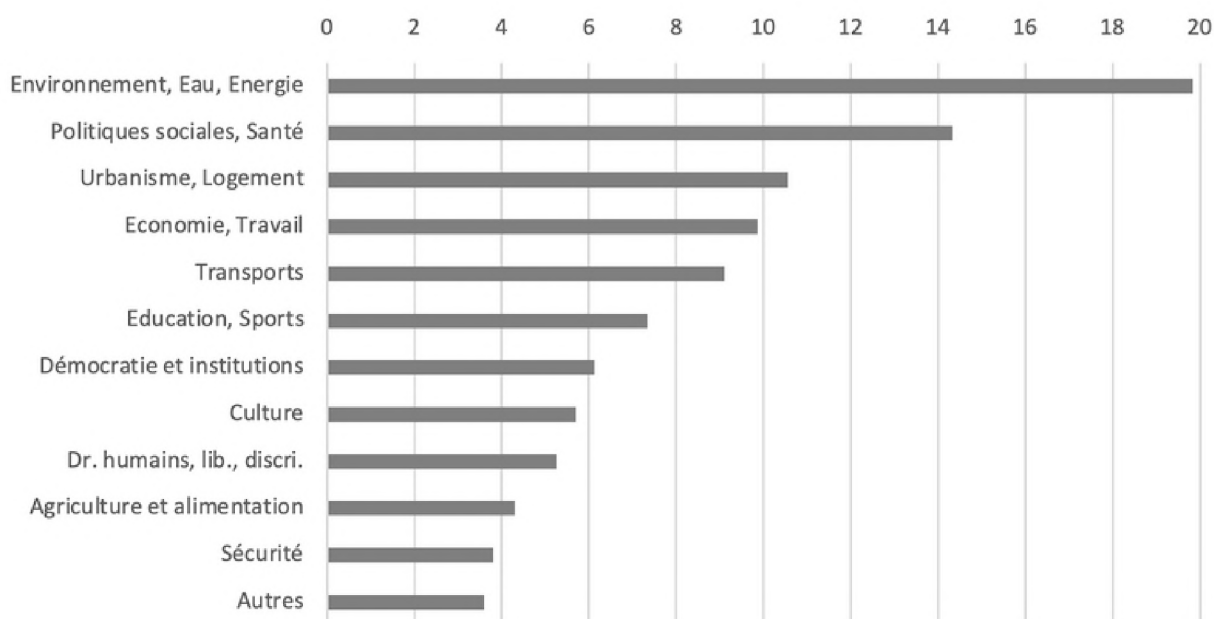
Une fois les programmes collectés et numérisés, la seconde tâche a donc consisté à isoler les promesses du reste du programme. Une promesse électorale peut tenir dans une phrase, un morceau de phrase, mais aussi faire l'objet de tout un paragraphe, de répétitions, etc. Il s'agit d'une unité de sens autour d'une proposition. Nous avons donc recensé toutes les promesses distinctes, et n'avons pas compté deux fois une seule et même promesse, même si elle était répétée plusieurs fois dans le programme. De même, une proposition relevant du même secteur, mais qui engage plusieurs indicateurs pour pouvoir évaluer sa réalisation, constitue deux promesses distinctes. La promesse de « multiplier par deux l'usage du vélo, en accroissant la flotte de vélos en libre-service » est une bonne illustration de ce cas.

Les variables et leur codage

Une fois les promesses isolées, il s'agissait d'en déterminer les principales caractéristiques, pour mieux analyser et comparer les programmes des mairies vertes. Les catégories de codage utilisées dans ce projet reprennent les travaux existants, notamment ceux du projet Pledges France et du projet Agendas France, qui portaient sur l'échelon national (Bouillaud, Guinaudeau, Persico, 2017).

La première variable est le thème de politiques publiques dans lequel s'inscrit la promesse. Pour cela, nous avons utilisé la grille de codage issue du Comparative Agendas Project (CAP), un projet qui mesure le contenu des agendas de politiques publiques (législatif, gouvernemental, programmes électoraux, médias) dans plus de vingt pays (Wilkerson et alii, 2009). La grille comporte une vingtaine de thèmes généraux (économie, énergie, commerce, etc.), qui sont en moyenne subdivisés en dix sous-catégories, pour un total de 250 catégories exhaustives et mutuellement exclusives.

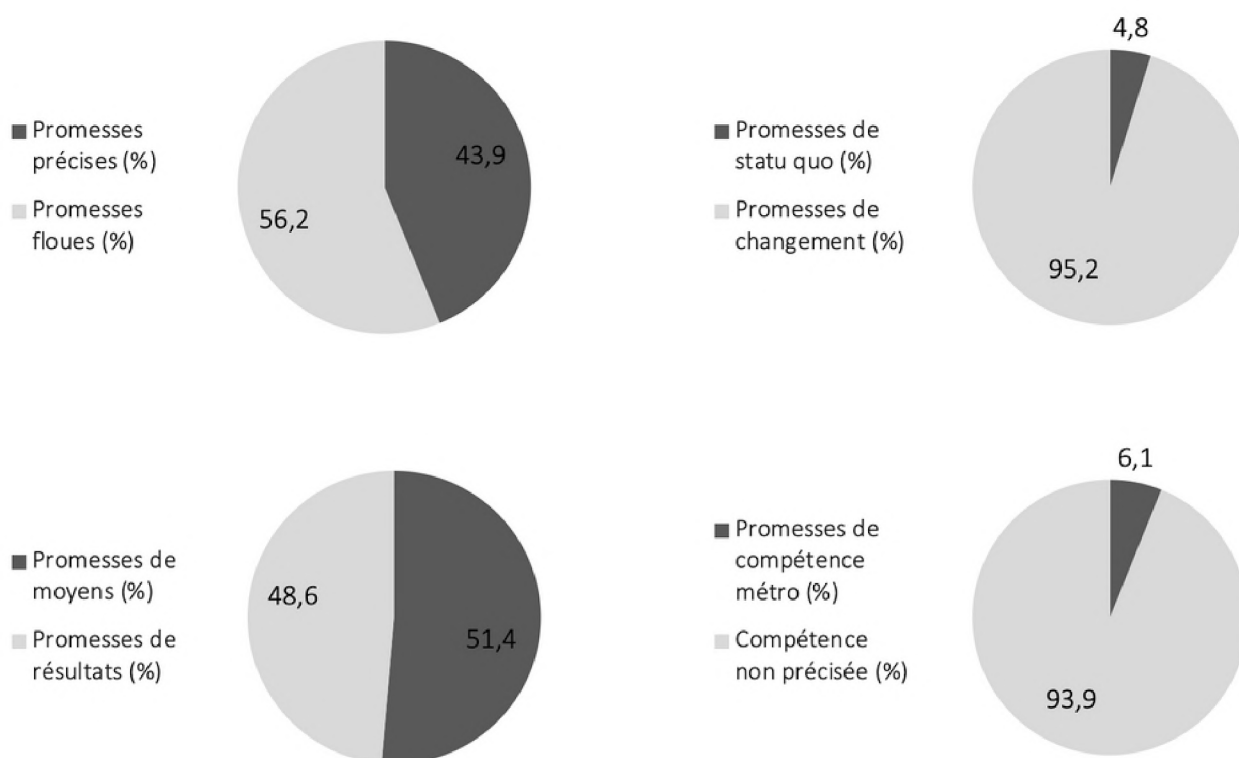
Figure 2. Secteurs sur lesquels portent les promesses dans l'ensemble du corpus programmatique (%)



Cette grille implique des choix car un certain nombre de mesures peuvent être considérées comme appartenant à deux catégories (ou plus). Par exemple, la promesse de créer des jardins dans les cours d'écoles relève de l'éducation et de l'environnement. Dans ce cas, nous avons opté pour la direction administrative dont relève la décision (dans cet exemple, l'éducation). Les données obtenues permettent ainsi de retracer la part d'attention consacrée par chaque programme à chaque thème de politiques publiques. La figure 2 ci-dessus représente la distribution des différents secteurs dans l'ensemble des programmes étudiés.

Nous avons aussi codé une série de variables supplémentaires utiles à l'analyse. Il s'agit d'abord des deux variables qui composent nos idéaux-types : le niveau de précision de la promesse (précise ou floue) et le fait de promettre la mise en œuvre de moyens plutôt que d'obtenir des résultats, qui ont déjà été présentées ci-dessus. Par ailleurs, nous avons aussi classifié chaque promesse selon qu'elle promettait le maintien du statu quo ou promettait un changement, et selon qu'elle mentionnait une décision des instances métropolitaines ou non. Les deux catégories sont assez résiduelles, comme l'indique la figure 3, ci-dessous, qui décrit la distribution de ces variables dans l'ensemble des programmes collectés. Si le fait de promettre du changement est compréhensible, le fait de ne faire mention des instances métropolitaines que dans une infime proportion de cas est sans doute moins compréhensible. Les villes-centres des métropoles françaises, qui constituent l'essentiel de nos cas d'étude, ont délégué une part très importante de leurs compétences au niveau métropolitain.

Figure 3. Les caractéristiques des promesses dans l'ensemble du corpus sur 4 variables d'intérêt



La réalisation des promesses dans cinq domaines

Une fois les programmes codés, nous avons commencé à évaluer la réalisation des promesses par les exécutifs à direction verte. Le codage de la réalisation des promesses

implique un travail considérable de documentation et d'information sur le devenir des promesses et plus largement sur les politiques publiques menées au niveau municipal et métropolitain dans les secteurs concernés. Cette tâche a été nettement plus ardue au niveau local qu'au niveau national, et ce pour trois raisons. Premièrement, les programmes municipaux contenaient, nous le verrons, nettement plus de promesses que les programmes présidentiels. Deuxièmement, le relevé des décisions au niveau local n'est pas aussi systématique qu'au niveau national (l'équivalent municipal ou métropolitain du Journal officiel ou de Légifrance dépend des communes). Troisièmement, le suivi de l'action publique locale par la presse ou par la société civile est moins intense qu'au niveau national et l'information publique sur les décisions municipales ou métropolitaines est aléatoire et parcellaire – certains sujets polémiques sont très suivis, mais la grande majorité des autres sujets est très peu suivie. Dès lors, la tâche de suivi a exigé un travail qualitatif très poussé, réalisé par des équipes de trois étudiantes et étudiants dans chaque ville.

Ces contraintes de faisabilité nous ont également menés à nous concentrer sur un échantillon réduit de promesses dont nous avons évalué la réalisation. Pour sélectionner les types de promesses en question, nous nous sommes concentrés sur des cas variés, avec, d'abord, des secteurs qui sont au cœur des préoccupations du parti vert depuis son origine et sur lesquels il est attendu par les électrices et les électeurs – les promesses « cœur de métier » : il s'agit des promesses relatives aux cantines scolaires, à la nature en ville et aux mobilités douces. Nous avons aussi étudié le devenir, à mi-mandat, des promesses relatives à la sécurité, un secteur sur lequel les Verts communiquent moins volontiers et auxquels le parti n'est pas a priori associé aux yeux des électrices et des électeurs, au contraire. Enfin, nous avons évalué la réalisation des promesses à la tarification des transports collectifs, un type de promesse qui croise les dimensions environnementales et sociales des politiques publiques.

Afin d'établir si la promesse a été tenue au moment de la collecte de données (trois ans après l'élection) ou d'évaluer l'état d'avancement, nous avons réalisé des recherches à partir des comptes-rendus et des procès-verbaux des conseils municipaux et métropolitains, de la lecture de la presse locale, et surtout des entretiens menés avec les partie-prenantes des politiques en question (cf. infra.). Pour toutes les promesses relevant d'un résultat, nous avons par ailleurs essayé de nous procurer les données brutes (par exemple sur le prix et le type de tarification de la carte de transport).

Plutôt que d'opter pour un codage binaire entre promesse tenue ou non tenue, nous avons défini une variable en six modalités selon que la politique mise en place a été conforme ou non à la promesse. Les catégories sont les suivantes : (1) promesse pleinement réalisée ; (2) promesse en cours de réalisation ou partiellement tenue ; (3) promesse inscrite à l'agenda ; (4) réalisation non-initiée ; (5) promesse abandonnée ou contraire à la promesse initiale. Pour chaque situation, le codage a suivi trois étapes : expliciter comment la réalisation a été codée et pourquoi ce code a été choisi ; documenter la référence et la date de la décision (numéro de délibération ou autre) ; documenter les sources utilisées. Une septième catégorie regroupe les promesses pour lesquelles les enquêtrices et enquêteurs n'ont trouvé aucune information (7).

Encadré 1. Le codage des promesses

La promesse est considérée comme partiellement tenue si :
-la décision a été avortée, par exemple lorsqu'une décision n'entre pas en vigueur

la décision a été diluée, par exemple parce que des compromis substantiels sont concédés

-la décision a été adoptée, puis annulée au bout d'un certain temps

-la promesse a été prise, mais pas dans le délai annoncé (dans les cas où le programme avançait une date butoir)

Une mesure est codée comme mise à l'agenda si elle remplit au moins une des conditions suivantes :

-elle a fait l'objet d'une déclaration publique de la tête de l'exécutif

-elle a fait l'objet du dépôt d'une motion au conseil municipal ou métropolitain

-elle fait l'objet d'une proposition de délibération

-elle a fait l'objet de la création d'un groupe de travail

-elle a fait l'objet de la commande d'un rapport

2.3. Les discours et représentations des acteurs : données et méthodes

Les discours et représentations des responsables politiques et administratifs des mairies vertes forment la deuxième source de données mobilisée dans le cadre de ce projet de recherche. Collectées dans une campagne d'entretiens semi-directifs, ces données permettent de préciser le statut des promesses dans l'action conduite depuis l'arrivée aux responsabilités et d'interroger la pratique effective du pouvoir par les équipes vertes dans leurs communes. Elles permettent aussi d'élargir la focale pour mieux saisir les enjeux transversaux de l'exercice du pouvoir par des exécutifs municipaux dirigés par des écologistes.

Les personnes interrogées : maires, membres de leurs équipes politiques et membres de l'administration

Notre échantillon final comprend 70 personnes, réparties en quatre grands profils : maires (N=10), élus adjoints ou en charge d'un secteur d'action publique (N=41), membres de cabinet (N=13), membres de l'administration (N=6). Le nombre d'entretiens par commune ou collectivité varie entre 5 et 10. Les entretiens ont tous duré entre 30 et 90 minutes ; ils ont été enregistrés avec l'accord de la personne interrogée. Ils ont été conduits en présentiel dans les murs de la mairie ou de la métropole entre le mois de novembre 2022 et le mois de janvier 2023 ; certains entretiens complémentaires ont été réalisés à distance.

Le guide d'entretien

Le guide d'entretien inclut trois grandes parties. La première partie concerne le programme municipal et aborde deux dimensions principales : ses conditions d'élaboration d'une part, ses conditions de suivi d'autre part. La deuxième partie porte sur la pratique du pouvoir et inclut trois thèmes : la gouvernance municipale, les relations avec les autres échelons territoriaux et la philosophie générale de l'action. La troisième partie porte sur les chocs exogènes qui ont secoué la France depuis 2020 : la crise du Covid-19, la crise de l'énergie et la guerre en Ukraine. Tous les entretiens se sont achevés par deux questions strictement identiques pour toutes les personnes interrogées : les trois plus grandes satisfactions quant à l'action politique municipale conduite depuis l'élection d'une part, les trois plus grandes insatisfactions quant à cette action d'autre part.

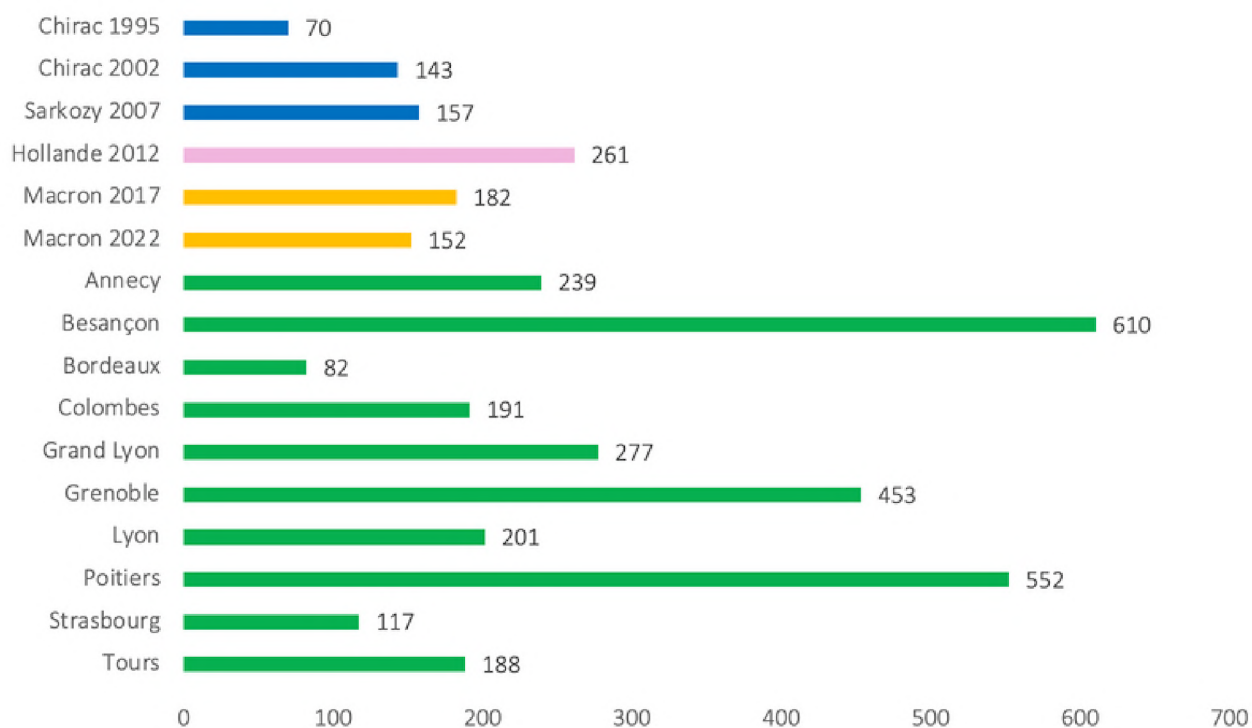
3. LES PROGRAMMES D'ACTION MUNICIPALE DES MAIRIES VERTES : TOUT SAUF PRUDENTS

3.1. La caractérisation générale des promesses

L'analyse quantitative de la base de données des promesses émises par les futures mairies vertes durant la campagne des municipales de 2020 permet de mettre en évidence deux caractéristiques générales de leurs programmes d'action : (1) un nombre très élevé de promesses ; (2) une proportion considérable de promesses dans le secteur de l'environnement. Ces deux caractéristiques tranchent assez nettement par rapport au profil général des promesses de campagne des Présidents de la République qui ont été élus en France depuis 1995.

Le nombre total de promesses varie entre 82 (Bordeaux) et 610 (Besançon), avec une moyenne de 291 par programme (figure 4). À titre de comparaison, pour les Présidents de la République élus, ce nombre varie entre 70 (Chirac 1995) et 261 (Hollande 2012), avec une moyenne de 160 par programme. De fait, les ressources allouées par les futures équipes municipales à direction verte en amont des élections de 2020 ont été importantes – mettre en ordre un programme avec autant de promesses prend du temps. Lors de l'enquête de terrain, plusieurs personnes qui avaient participé aux campagnes ont d'ailleurs souligné l'importance de la rédaction de ce programme, qui permettait d'engager une dynamique collective – les groupes encartés ou non préparant les candidatures étaient pluriels dès leurs origines, dans les dix cas.

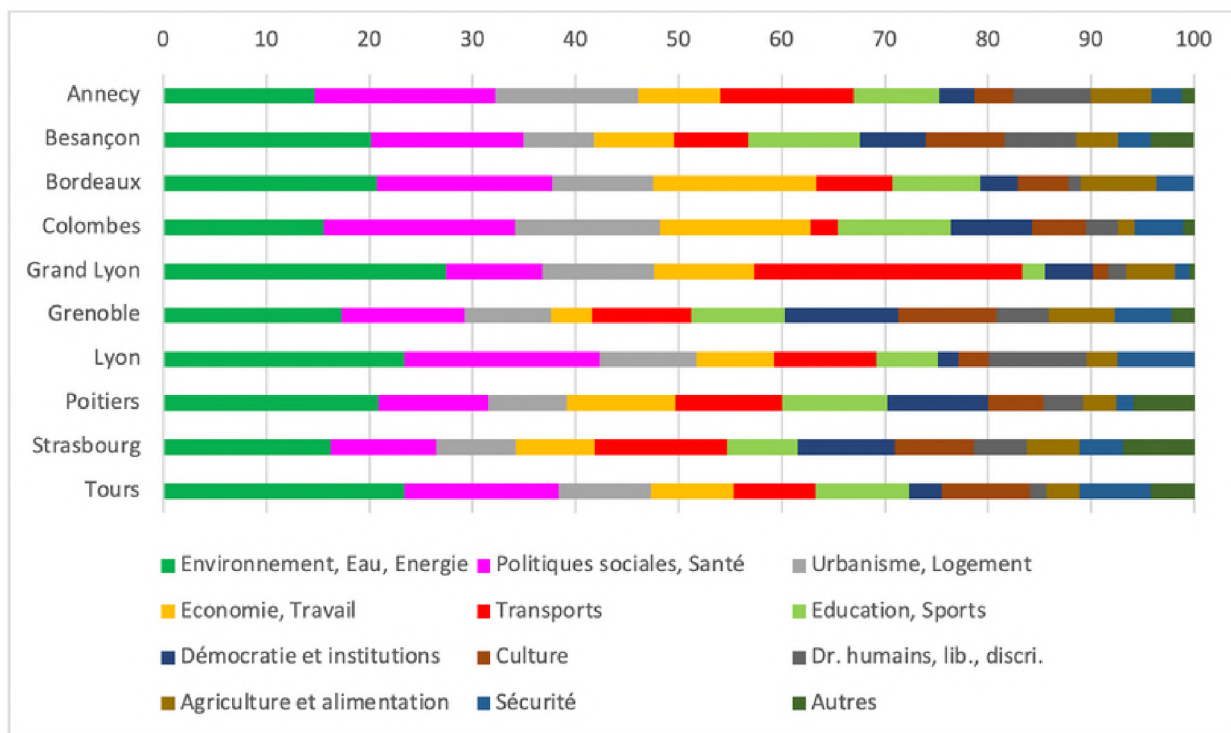
Figure 4. Le nombre de promesses dans les programmes de campagne des mairies vertes



Le profil thématique des promesses des mairies vertes est également très distinctif (figure 5). Dans les dix programmes analysés, le secteur de l'environnement, de l'énergie et de l'eau figure parmi l'un des deux premiers secteurs en termes de nombre de promesses : il

représente entre 14,6 % des promesses (Annecy) et 27,4 % des promesses (Grand Lyon). À titre de comparaison, la proportion des promesses sur l'environnement et l'énergie ne dépasse jamais 10 % de l'ensemble des promesses des Présidents de la République élus depuis 1995. En valeur absolue, la différence est plus frappante encore : une moyenne de 39,5 promesses relatives à l'environnement dans les programmes des mairies vertes, avec un minimum de 10 promesses et un maximum de 85 ; une moyenne de 4,5 promesses dans les programmes des Présidents de la République élus, avec un minimum de 1 et un maximum de 10. Arrivent en second les promesses relatives aux politiques sociales, et en troisième position celles relatives aux transports. La structure thématique des promesses est donc dans l'ensemble, assez comparable entre les communes étudiées, même si le Grand Lyon se distingue par la domination des promesses relatives à l'environnement, aux politiques sociales, aux transports et à l'urbanisme (près des trois quarts des promesses). Ce n'est pas une surprise : ces secteurs constituent le cœur des compétences métropolitaines lyonnaises depuis la loi NOTRe.

Figure 5. Le profil thématique des promesses de campagne des mairies vertes (en %)



3.2. Le style des promesses de campagne

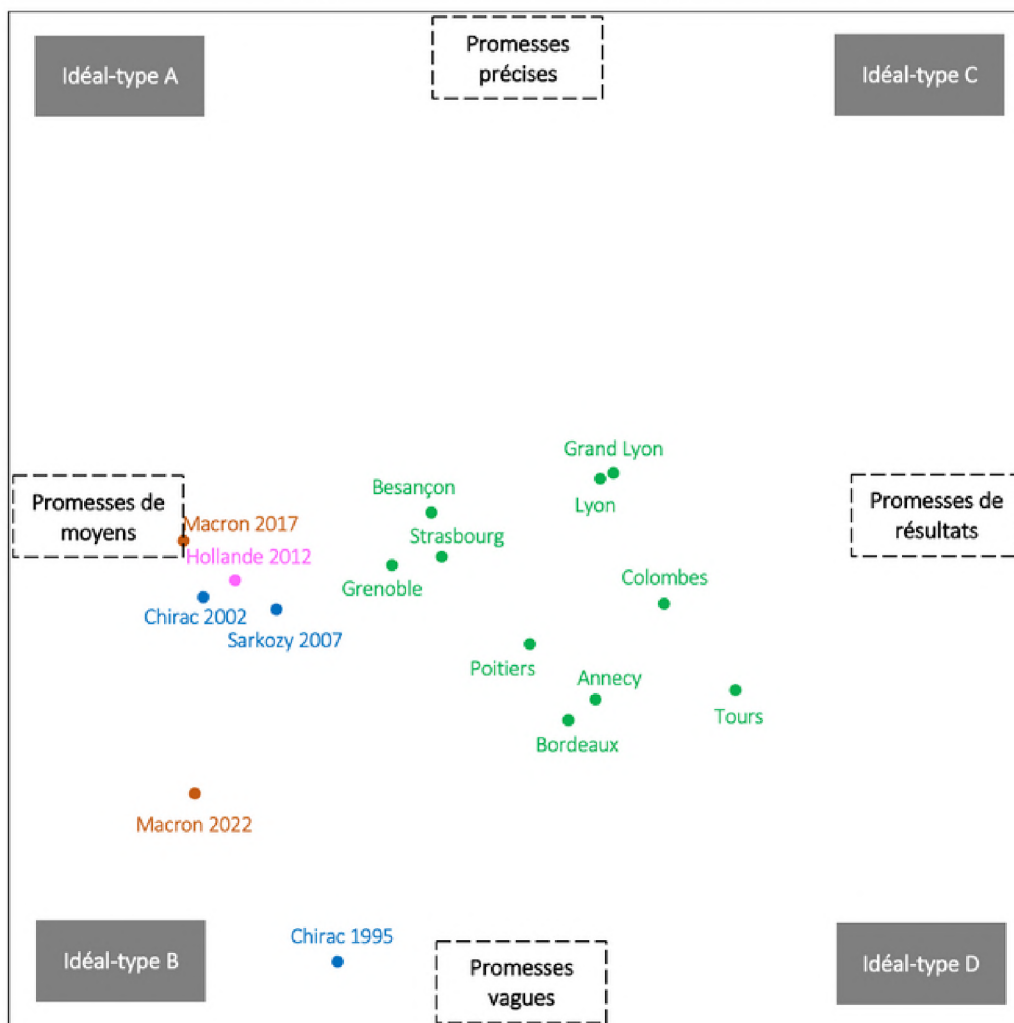
Cette description générale des 2910 promesses formulées par les mairies vertes pendant la campagne des dernières élections municipales ne dit rien du style de programme qu'elles engagent. La typologie présentée plus haut, croisant précision et nature des promesses, permet d'aller plus loin en ce sens. De ce point de vue, la principale caractéristique des programmes des équipes municipales à direction verte est d'être tout sauf prudents, contrairement aux programmes des Présidents de la République élus. Cela peut s'expliquer par le contexte de rédaction des programmes que nous avons déjà présenté. Notre enquête de terrain a pointé l'ambition qui était celle des personnes ayant rédigé les programmes. Dans la plupart des cas, la victoire n'était pas envisagée comme très probable et l'objectif était de rédiger un programme de transformation écologique et sociale, en laissant de côté

des dimensions de calcul par anticipation qui peut être celui de formations politiques plus aguerries à l'exercice du pouvoir.

La figure 6 projette les programmes des dix équipes municipales à direction verte et des Présidents de la République élus depuis 1995 dans un espace bidimensionnel défini par nos deux variables clés. Dans cet espace sont également représentés, dans les angles correspondants, les quatre idéaux-types définis plus haut (prudent, technique, idéologique, démagogique). La représentation graphique est saisissante : alors que les promesses de campagne des Présidents élus se rapprochent toutes de l'idéal-type prudent, les programmes de Jacques Chirac en 1995 et d'Emmanuel Macron en 2022 de manière très sensible, ce n'est le cas d'aucun programme des équipes municipales étudiées ici. De fait, les promesses des mairies vertes se trouvent au centre ou sur la droite du graphique et tendent tantôt vers l'idéal-type idéologique, tantôt vers l'idéal-type démagogique.

La principale différence réside bien dans la nature des promesses : alors que les Présidents de la République élus promettent très peu de résultats et se focalisent sur les moyens, ce n'est pas le cas des équipes municipales vertes. En d'autres termes, les mairies vertes élues en 2020 ont promis plus de résultats que ne le font ordinairement les Présidents de la République. Pour le dire encore autrement, les mairies vertes ont plus souvent indiqué quel horizon politique elles visent, même si in fine, leur style général de promesses apparaît fondamentalement mixte.

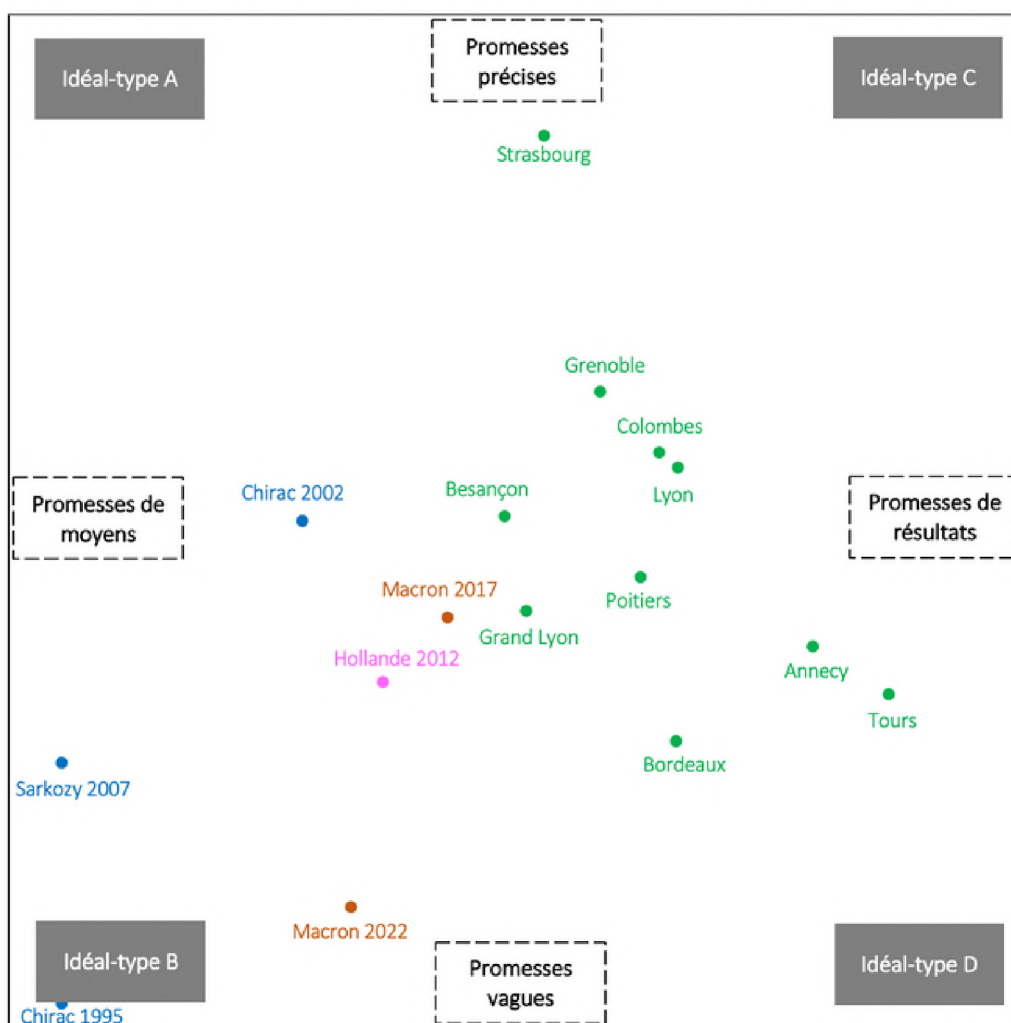
Figure 6. Le style général des promesses de campagne des mairies vertes



Ce style général de promesses, qui distingue fortement les mairies vertes des Présidents élus, se décline de manière nettement plus prononcée sur les questions environnementales (figure 7). Dans ce secteur de politiques publiques plus que dans l'ensemble des autres secteurs, les promesses faites au cours de la campagne municipale sont d'abord des promesses de résultats. De ce point de vue, la comparaison entre les figures 6 et 7 montre bien le déplacement des promesses des mairies vertes vers la droite dans l'espace des styles de promesses – un déplacement qui concerne également, dans une moindre mesure, les programmes de François Hollande en 2012 et d'Emmanuel Macron en 2017, laissant apparaître une possible différence gauche-droite en la matière.

Cette domination des promesses de résultats en matière d'environnement fait écho au projet politique des Verts : sur ce secteur de politiques publiques en particulier, les Verts ont un horizon politique défini, celui de l'écologie politique. L'importance considérable accordée par les Verts aux problématiques liées à l'environnement, que nous avons encore pu documenter par la proportion considérable de promesses sur ce secteur dans les programmes municipaux, se double d'objectifs sur les transformations possibles grâce à l'action publique. Ces objectifs sont autant énoncés de manière précise que de manière floue : là n'est pas le trait distinctif. La spécificité des programmes des mairies vertes est bien un engagement sur une transformation de la vie quotidienne des habitantes et des habitants de leur commune sur les sujets qui touchent à l'environnement.

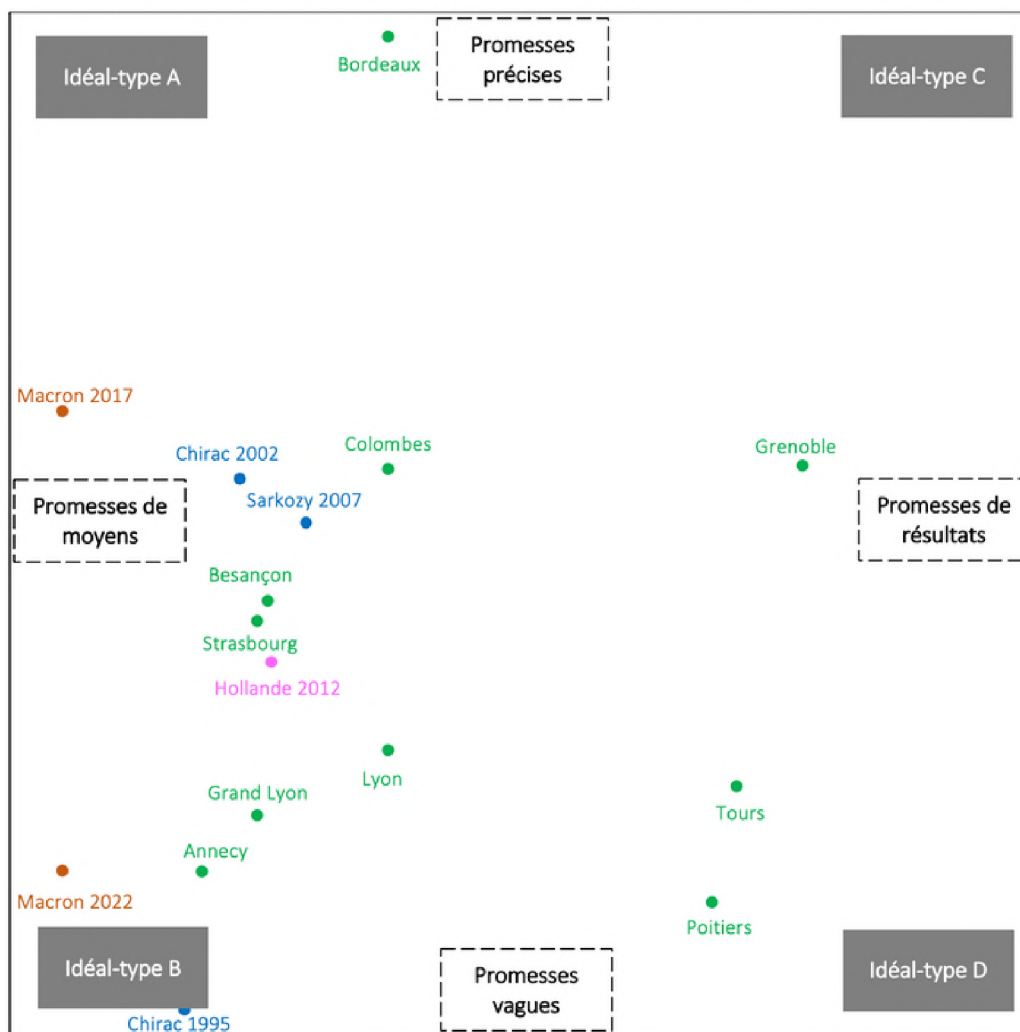
Figure 7. Le style des promesses de campagne des mairies vertes en matière d'environnement



Aux yeux des électrices et des électeurs, les Verts disposent déjà depuis longtemps de la plus grande compétence a priori pour traiter les questions environnementales (Han, Finke 2022; Seeberg 2017) ; les promesses faites au niveau local dans les villes conquises en 2020 les mettent en position de transformer cette compétence a priori en crédibilité une fois au pouvoir.

En matière de sécurité, le panorama est très différent (figure 8). Dans ce secteur nettement plus éloigné des préoccupations traditionnelles du mouvement écologiste, les mairies vertes apparaissent éclatées dans l'espace des styles de promesses. Une partie non-négligeable se rapproche de l'idéal-type prudent, comme la plupart des Présidents de la République élus, mais ce n'est pas le cas général : la domination écrasante des promesses précises dans le cas de Bordeaux, la proportion très élevée de promesses de résultats dans les cas de Grenoble, Tours et Poitiers, empêche de dresser un portrait uniforme des styles de promesses des mairies vertes en matière de sécurité. Le tableau général de mairies vertes assumant plus volontiers des engagements de résultats que les Présidents de la République élus ne se décline pas de manière uniforme dans tous les secteurs de politiques publiques.

Figure 8. Le style des promesses de campagne des mairies vertes en matière de sécurité



L'observation fine des programmes rédigés par les futures majorités à direction verte dans le courant de l'année 2019 indique donc des programmes relativement précis et centrés sur

les résultats, surtout quand on les compare avec des programmes présidentiels. Des programmes ambitieux, donc, et qui placent les mairies vertes devant le défi de réaliser un grand nombre de promesses.

Après le temps du succès électoral, entre-coupé par le report sur second tour des élections municipales suite au confinement, les premiers mois d'action ont été marqués par une situation sanitaire critique et des crises exogènes qui n'ont pas facilité la tâche de majorités composées pour l'essentiel d'élus sans grande expérience politique. Pourtant, le bilan intermédiaire de leur action, trois ans après les victoires de 2020, indique une capacité d'action que même les premiers concernés n'avaient pas anticipée.

4. LA RÉALISATION DES PROMESSES ET LES DÉFIS DE LA PRATIQUE DU POUVOIR MUNICIPAL

Les victoires de juin 2020, obtenues dans un contexte de forte abstention liée à la pandémie, ont donné un mandat et des majorités claires aux nouvelles équipes municipales. Les premiers mois de mandat ont toutefois été compliqués dans toutes les collectivités étudiées – et sans doute pas seulement pour les municipalités écologistes. Alors que les nouvelles majorités manquaient d'expérience, la plupart des personnes élues n'ayant le plus souvent jamais exercé la moindre fonction politique, les conditions d'exercice du début du mandat ont été profondément marquées par les conséquences de la crise sanitaire.

Cette crise a dû concentrer l'attention des équipes municipales sur des politiques publiques qu'elles n'avaient pas pu anticiper et a rendu plus compliqué l'exercice du pouvoir au quotidien. Il ressort de tous nos entretiens que les équipes nouvellement élues ont souffert de l'absence de l'acculturation mutuelle que nécessitait leur prise de fonction. Le collectif nouvellement formé a été contraint de se réunir et de se coordonner à distance. L'activité quotidienne des élues et des élus a également été affectée, notamment en ce qui concerne les rencontres avec les actrices et acteurs clés de l'action publique municipale – personnels municipaux, représentants de l'Etat, des agences de santé, des intercommunalités, des régions, etc. L'expérience municipale écologiste a donc démarré dans un contexte de gestion de crise aiguë – ce qui n'est pas anodin pour une famille politique soucieuse de faire face à la dégradation des conditions de vie liée à l'intensification des manifestations brutales de la crise écologique.

La crise sanitaire, à laquelle est venue s'ajouter la forte inflation liée à la pandémie puis à la guerre en Ukraine, ont enrayé le cours normal de l'action municipale et de la vie quotidienne des populations. Mais elles ont aussi ouvert des fenêtres d'opportunité dans certains des secteurs chers aux écologistes. On pense à la protection de la biodiversité ou aux déplacements – comme dans d'autres communes, la mise en pause de la vie normale des villes a rendu possible, par exemple, la création de voies cyclables temporaires qui se sont pérennisées. Cela explique en partie le fait qu'un nombre conséquent de promesses ont pu être tenues ou initiées dès les débuts du mandat.

4.1. Mettre en œuvre le programme : le respect des promesses dans les secteurs sélectionnés

L'étude, à mi-mandat (la collecte des données s'est arrêtée en mars 2023), du devenir des promesses formulées dans les cinq secteurs sélectionnés laisse entrevoir une réalisation

déjà bien engagée. Ainsi, sur les 237 promesses étudiées, un peu plus du tiers sont complètement tenues. Des différences relatives existent entre les secteurs, puisque le taux de réalisation complète est inférieur à 30 % pour les secteurs de la restauration scolaire et des mobilités douces. Au contraire, le secteur de la sécurité connaît le taux de promesses réalisées le plus élevé (43 %), ce qui peut s'expliquer par le fait que la sécurité se caractérisait par un taux important de promesses sur les moyens, plutôt que sur les fins.

41 % des promesses sont en cours ou ont été partiellement tenues et 11 % des promesses ont été seulement mises sur agenda – avec un pic à 21 % pour les promesses sur la tarification des transports, qui impliquent souvent des accords au niveau métropolitain. Moins de 7 % des promesses n'ont pas encore été initiées et une très faible partie a été abandonnée – exclusivement des promesses relatives aux mobilités douces ou à la tarification sociale des transports.

En dépit des efforts des équipes de recherche et de l'attention portée à ce projet par les équipes municipales dans les différentes communes, une partie non-négligeable (8 %) des promesses n'a pas pu être évaluée, faute d'avoir pu trouver l'information disponible.

Tableau 2. La réalisation des promesses dans les secteurs sélectionnés

	N	Tenue (%)	En cours / Part. tenue (%)	A l'agenda (%)	Non initiée (%)	Abandonnée (%)	Non documentée (%)
Mobilités douces	58	28,1	42,1	10,5	7	1,8	10,5
Nature en ville	78	34,8	45,6	6,6	5,4	0	7,6
Restauration scolaire	29	27,6	58,6	3,4	7,0	0	3,4
Sécurité	45	42,8	27,3	14	6,8	0	9,1
Tarification des transports	29	32,1	28,6	21,4	10,7	3,6	3,6
Total	239	31,4	40,9	11,3	6,9	1,9	7,6

Alors même que les écologistes et leurs alliés avaient très peu d'expérience dans l'exercice du pouvoir municipal – à la direction des exécutifs, pour le moins – on constate, à mi-mandat, un taux de réalisation qui n'a rien à envier aux résultats que l'on peut observer au niveau national à la fin des mandats. Certes, seule la comparaison avec d'autres municipalités non-vertes permettrait de savoir si ces bons résultats ne sont pas d'abord le fruit d'un exercice du pouvoir qui offre plus de capacités d'action qu'au niveau national – une hypothèse toutefois peu probable quand on connaît la concentration des pouvoirs qui caractérise la Cinquième République au niveau national (Grossman, Sauger 2017). De même, il serait utile d'analyser le sort des promesses dans tous les secteurs de politiques publiques pour s'assurer que le taux important de promesses déjà réalisées n'est pas lié à la sélection des cas.

Cela étant, alors même que les programmes écologistes contenaient beaucoup de

promesses sur les résultats, les données montrent des équipes municipales soucieuses de tenir parole rapidement. La situation des mairies vertes est ainsi comparable à ce qu'on observe dans les travaux internationaux évaluant le respect des promesses électorales : celles-ci sont plus souvent tenues que l'inverse. Au-delà du respect des promesses, notre enquête de terrain qualitative a permis de multiplier les observations faisant apparaître de nombreuses similarités dans la pratique du pouvoir écologiste.

4.2. La pratique du pouvoir : vers un écologisme municipal ?

La volonté (parfois enrayée) de décider collectivement

« Cogitations citoyennes » à Tours, « Poitiers collectif », « Assemblée citoyenne » à Strasbourg : les exemples de la volonté de préparer la campagne et le mandat en adoptant des méthodes innovantes de prise de décision démocratique (assemblées ouvertes pour concevoir et adopter le programme, désignation de la tête de liste par une élection sans candidat, etc.) sont revenus à de très nombreuses reprises dans notre enquête. Plus que de simples outils de communication politique (ce qu'elles sont aussi), ces expériences, diverses selon les villes, marquent une volonté d'exercer le pouvoir de manière plus ouverte et moins centralisée. Cet effort d'ouverture se constate également quand on voit la place accordée aux personnes non encartées sur les listes – elles représentent de 20 à 54 % des membres des majorités municipales. On peut voir là un effet de la relative faiblesse des partis politiques en France, qui oblige les formations politiques à élargir le vivier de recrutement de leurs candidates et de leurs candidats, un phénomène qui n'est d'ailleurs pas propre aux écologistes ou à la gauche. Cela montre aussi, comme nous l'ont confirmé de nombreux entretiens, que la plupart des équipes municipales accordent une grande importance à un exercice du pouvoir plus horizontal et inclusif.

On mesure également cette volonté de changer les pratiques – de « faire de la politique autrement » comme l'annoncent les Verts depuis leur création – dans la part importante de promesses portant sur la démocratie et les institutions. Si nous n'avons pas évalué le respect des promesses dans ce secteur, les mairies vertes ont multiplié les expériences participatives visant à compléter les mécanismes de démocratie représentative – conventions citoyennes, concertations, budgets participatifs, etc. Certes, comme tous les mécanismes de démocratie participative, ces tentatives souffrent souvent d'un faible engouement citoyen et de biais de participation. Cependant, notre enquête de terrain laisse apparaître une attention considérable des équipes municipales pour développer, améliorer et stabiliser ces formes institutionnelles d'exercice alternatif (d'une partie) du pouvoir.

De nombreuses majorités tentent aussi de changer les pratiques dans l'organisation concrète du pouvoir à l'intérieur de la majorité. L'objectif est de se prémunir contre la concentration des principales décisions dans les mains des maires et de leur cabinet. Pour cela, de nombreuses équipes ont tenté de démocratiser le fonctionnement de l'exécutif (autonomie aux adjoints, délégations au périmètre clair) ou des groupes de la majorité (temps laissé à la délibération, pouvoir de décision), tout comme les relations entre le pouvoir politique et les services administratifs. Toutefois, ces efforts ne sont pas toujours couronnés de succès. Notre enquête laisse aussi apparaître des cas de forte concentration du pouvoir dans les mains de la tête de l'exécutif et de son cabinet, par effet d'inertie organisationnelle des municipalités et/ou parce que des responsables politiques ont la conviction que cela accroît l'efficacité.

Le sérieux dans la mise en œuvre au détriment du grand récit partagé

Cette logique de concentration, si elle n'est pas systématique en matière de fabrication des politiques publiques, se retrouve dans un phénomène important que fait apparaître notre enquête : si l'on excepte l'engagement partagé à innover dans les pratiques démocratiques, la plupart des membres des équipes municipales se tiennent à distance d'un grand récit autour de l'expérience écologiste dans la ville. Celui-ci est essentiellement porté par les maires, qui souhaitent prendre de la hauteur par rapport à l'activité municipale quotidienne pour donner un sens politique (et idéologique) à leur action. Les maires peuvent s'appuyer pour cela sur les ressources disponibles dans leur entourage politique et un accès privilégié aux médias. Mais ce discours, qui peut être partagé sur le fond par la plupart des membres des majorités, est peu co-porté dans les faits.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer ce phénomène. Il faut d'abord rappeler une nouvelle fois la diversité des origines partisanes et citoyennes qui caractérise les majorités qualifiées d'écologistes parfois trop rapidement. À l'exception des cas de Lyon et du Grand Lyon, les personnes membres d'EELV ne sont jamais majoritaires à l'intérieur de leur majorité. Une bonne partie des élus (non-verts) peuvent préférer garder une certaine distance vis-à-vis d'une communication apparaissant comme trop empreinte de l'idéologie écologiste.

Un autre élément d'explication tient dans l'investissement important des élus dans les secteurs dont ils ont la charge, qui les éloigne de discours et de récits plus généraux. Quand on questionne les élus, on constate la volonté de démontrer leur professionnalisme, alors que les équipes écologistes victorieuses ont dû faire face à des procès en amateurisme. Comme nous l'avons vu en présentant le nombre élevé de promesses incluses dans les programmes, la tâche qui est devant ces élus est importante. Elle implique un intense investissement et une attention centrée sur les enjeux et les activités associés au secteur dont ils ont la charge – rencontres avec les acteurs, concertations, négociations, suivi de l'activité des services. Cette focalisation sur leur délégation peut prendre le pas sur d'autres formes d'engagement plus politisés, et expliquer pourquoi la construction du récit politique apparaît souvent comme réservée aux maires et à leur entourage proche.

Désectorisation des politiques publiques et contraintes institutionnelles

Il n'en demeure pas moins que les premiers pas des écologistes dans l'action publique municipale sont empreints des axiomes de l'écologie politique. On le constate notamment dans les recompositions des services et des périmètres d'action, pour éviter les effets de silo – une revendication de longue date des écologistes qui considèrent que la crise écologique implique de repenser la hiérarchie et les relations entre les différents secteurs de politiques publiques. Ainsi, nombre des personnes interrogées ont insisté sur la nécessité de penser toutes les politiques publiques à l'aune de la « dette climatique » ou de considérer que la sobriété devait être un cadre transversal d'action.

Ces ambitions se sont heurtées à plusieurs difficultés, au premier rang desquelles figure l'inertie institutionnelle des collectivités dont les équipes ont la charge et le mur financier lié au renchérissement de l'énergie et à l'augmentation du point d'indice. Toutefois, cette sobriété contrainte a également permis d'engager des plans d'économie d'énergie plus ambitieux que ce qu'ils auraient pu être en l'absence de contraintes extérieures. Cela permet de rappeler que les politiques menées par tous les exécutifs sont loin d'être toutes

liées aux promesses effectuées dans la campagne. Faire face à la pandémie de Covid, accueillir des réfugiés, préserver l'équilibre financier en période de forte inflation ont été des actions lourdes. Gouverner, c'est aussi agir face à l'imprévu.

Enfin, gouverner des villes aujourd'hui, c'est agir dans un contexte institutionnel qui contraint et conditionne la nature des politiques publiques que l'on peut mettre en place. De ce point de vue, les municipalités écologistes ont dû faire face à des blocages ou des lenteurs venus d'autorités ou d'institutions dont leur action dépend. On pense aux préfetures et à l'Etat, dont les relations avec les collectivités ont pris un tournant plus conflictuel en France, un phénomène sans doute renforcé pour les écologistes. On pense surtout aux métropoles, auxquelles de très nombreuses compétences ont été transférées depuis l'adoption de la loi NOTRe. Or, les écologistes ne sont pas toujours, loin s'en faut, la force dominante des majorités métropolitaines, ce qui limite leur capacité d'action. De manière plus générale, les écologistes, qui peinent à remporter les communes extérieures aux villes-centre ou à y trouver des alliés, échouent pour l'essentiel à mettre un terme au mode de gouvernance par cogestion dépolitisée qui domine dans les métropoles (Pinson 2019). Ces difficultés peuvent ralentir la mise en œuvre des politiques de transition, car elles mènent souvent à ne pas choisir pour privilégier le consensus. La Métropole de Lyon constitue un contre-exemple intéressant, dans la mesure où le scrutin direct assure à la fois une forte légitimité et une majorité claire pour la liste arrivée en tête.

CONCLUSION

L'étude systématique des programmes électoraux, la mise en évidence d'un style typique de promesses et le suivi de ces promesses grâce à une enquête qualitative dans dix grandes collectivités dirigées par des maires verts depuis 2020 offrent de premières conclusions sur l'expérience municipale écologiste. Dans la rédaction de leur programme, les mairies vertes ont été ambitieuses sur les enjeux qui leur sont chers et assez peu prudentes, notamment quand on met en perspective leurs programmes aux standards de la compétition politique nationale. Pour autant, dans les cinq secteurs de politiques publiques étudiés en détail, la réalisation des promesses est déjà bien engagée, avec des différences limitées entre les secteurs.

Notre enquête permet aussi de dégager quelques grands traits de la pratique écologiste du pouvoir : une volonté prononcée de décider collectivement, parfois rattrapée par l'inertie institutionnelle et les réalités matérielles de l'exercice du pouvoir municipal ; un professionnalisme dans l'accomplissement de leur fonction qui joue parfois au détriment de la construction d'un grand récit ; la volonté de déjouer les cadres classiques de l'action municipale dans la mise en œuvre de leur programme qui se heurte aux limites institutionnelles du pouvoir communal. L'échelon municipal est contraint par le cadre législatif et financier fixé par l'Etat, ainsi que par la culture de cogestion dépolitisée qui prédomine dans des métropoles, alors que celles-ci possèdent des compétences primordiales pour la transition écologique des territoires. Disposer d'une majorité claire au conseil municipal de la ville-centre n'est pas toujours suffisant pour transformer les politiques publiques en profondeur.

Notre enquête n'avait pas prétention à l'exhaustivité quant à l'action des mairies vertes. Le parti pris théorique et méthodologique de l'entrée par les promesses laisse de côté plusieurs dimensions qui sont importantes pour comprendre l'exercice du pouvoir, même si

les entretiens ont permis de couvrir une partie de ces réalités. Ainsi, notre enquête ne dit rien de la réception de l'action des mairies vertes par les citoyennes et par les citoyens : mesurer la satisfaction de la population, que ce soit par rapport au respect des promesses ou par rapport à l'action politique quotidienne non anticipée, impliquerait un tout autre dispositif. De même, la proportion très élevée de promesses déjà tenues ou en cours de réalisation au moment de la collecte des données ne signifie ni que les mairies vertes seront réélues en 2026 ni que leur bilan sera évalué positivement. Dans la tête des électrices et des électeurs, certaines promesses ou certaines mesures peuvent avoir une importance capitale et il suffit de ne pas tenir une promesse pour qu'on considère qu'on n'a pas tenu ses promesses. Quoi qu'il en soit, les résultats mis en évidence dans cette note doivent être considérés comme des résultats préliminaires qui méritent d'être confirmés et mis en perspective. Notre tentative de dresser les grands traits communs peuvent masquer des différences entre les communes. De même, l'absence de comparaison avec des mairies dirigées par d'autres forces politiques empêche d'évaluer le caractère distinctif des exécutifs dirigés par des écologistes.

Étudier les programmes, les promesses et leur réalisation dans des municipalités non vertes élues pour la première fois en 2020 serait ainsi une première piste de prolongation de ce travail. De même, il serait intéressant de continuer à évaluer la réalisation des promesses des mairies vertes, une fois le mandat terminé. Cela implique un travail de recherche important - nous avons actuellement évalué la réalisation de 239 promesses, à rapporter aux près de 3 000 incluses dans le corpus. Une troisième piste viserait à comparer les programmes des municipalités conquises avec les programmes présentés dans les villes dans lesquelles les écologistes n'ont pas gagné les élections ; cela offrirait de précieux enseignements sur le lien entre le type de programme et la capacité à gagner. Enfin, des études de cas détaillées sur les promesses abandonnées, ou au contraire, les promesses les plus ambitieuses réalisées, permettrait de mieux comprendre les mécanismes par lesquels les programmes sont respectés, ou pas. Au fond, il s'agit de continuer à documenter l'exercice du pouvoir municipal par les verts, et de prolonger les premières lignes esquissées dans cette note.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Artés Joaquin (2011), « Do Spanish Politicians Keep Their Promises? », *Party Politics*, 19(1), p. 143-158.
- Bouillaud Christophe, Guinaudeau Isabelle, Persico Simon (2017), « Parole tenue? Une étude de la trajectoire des promesses électorales du président Nicolas Sarkozy (2007-2012) », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), p. 85-113
- Costello Rory, Thomson Robert (2008), « Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18 (3), p. 239-256
- Duval Dominic, Pétry François (2019), « Time and the Fulfillment of Election Pledges », *Political Studies*, 67 (1), p. 207-233
- Fertikh, Karim, Mathieu Hauchecorne, Nicolas Bué (2016). *Les programmes politiques: genèses et usages*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Gougou Florent, Persico Simon (2020), « La poussée (inachevée) des Verts : leçons tirées du premier tour des municipales de 2020 », *Notes de la Fondation pour l'Écologie Politique*, 19
- Fertikh, Karim, Mathieu Hauchecorne, Nicolas Bué, et Michel Auteur de la postface Offerlé. 2016. *Les programmes politiques: genèses et usages*. Rennes, France: Presses universitaires de Rennes.
- Grossman, Emiliano, et Nicolas Sauger (2017), *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques?* Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Guinaudeau, Isabelle, et Simon Persico (2018), « Tenir promesse. Les conditions de la réalisation des programmes électoraux ». *Revue française de science politique* 68(2): 215-37.
- Guinaudeau Isabelle, Persico Simon (2018), « Tenir promesse. Les conditions de la réalisation des programmes électoraux », *Revue française de science politique* 68 (2), p. 215-237
- Håkansson Nicklas, Naurin Elin (2018), « Promising Ever More: An Empirical Account of Swedish Parties' Pledge Making during 20 Years », *Party Politics*, 22 (3), p. 393-404
- Han, JeongHun, et Daniel Finke (2022), « Voting Green in European Parliament elections: issue voting in an electoral context ». *Journal of European Public Policy* 0(0): 1-22.
- Horn Alexander, Jensen Carsten (2017), « When and Why Politicians Do Not Keep Their Welfare Promises », *European Journal of Political Research*, 56 (2) p. 381-400
- Mansergh Lucy, Thomson Robert (2007), « Election Pledges, Party Competition, and Policymaking », *Comparative Politics*, 39 (3), p. 311-329
- Pinson, Gilles (2019), « Politiser et dépolitiser la métropole: dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise ». *Métropoles* (25). <https://journals.openedition.org/metropoles/7118>.
- Royed Terry J. (1996), « Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Era », *British Journal of Political Science*, 26 (1), p. 45-80
- Seeberg, Henrik (2017), « How Stable Is Political Parties' Issue Ownership? A Cross-Time, Cross-National Analysis ». *Political Studies* 65(2): 475-92.
- Thomson Robert, Royed Terry, Naurin Elin, Artés Joaquín, Costello Rory, Ennsner-Jedenastik Laurenz, Ferguson Mark, Kostadinova Petia, Moury Catherine, Pétry François, Praprotnik Katrin (2017), « The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing », *American Journal of Political Science*, 61 (3), p. 527-542
- Wilkerson John, Baumgartner Frank R., Brouard Sylvain, Chagués Laura, Green-Pedersen Christopher, Grossman Emiliano, Jones Bryan D., Timmermans Arco, Walgrave Stefaan (2009), « Le Projet Agendas Comparés : objectifs et contenus », *Revue internationale de politique comparée*, 16 (3), p. 365-379

ANNEXES

Figure A1. Composition du conseil municipal d'Annecy (2020-2023)

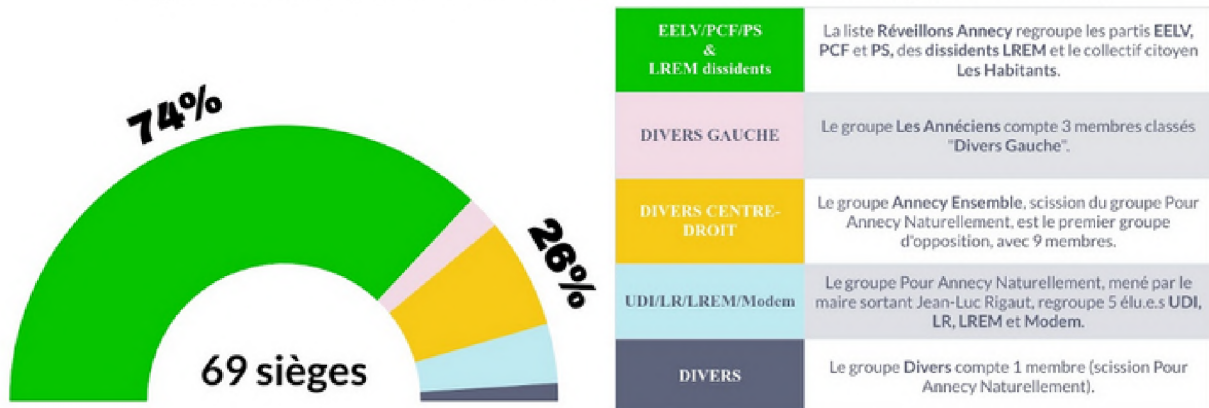


Figure A2. Composition de la majorité municipale d'Annecy (2020-2023)



Figure A3. Composition du conseil municipal de Besançon (2020-2023)

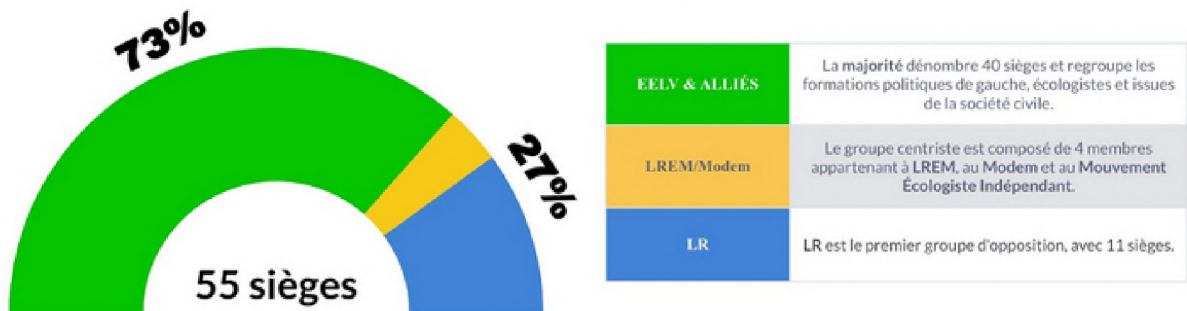


Figure A4. Composition de la majorité municipale de Besançon (2020-2023)

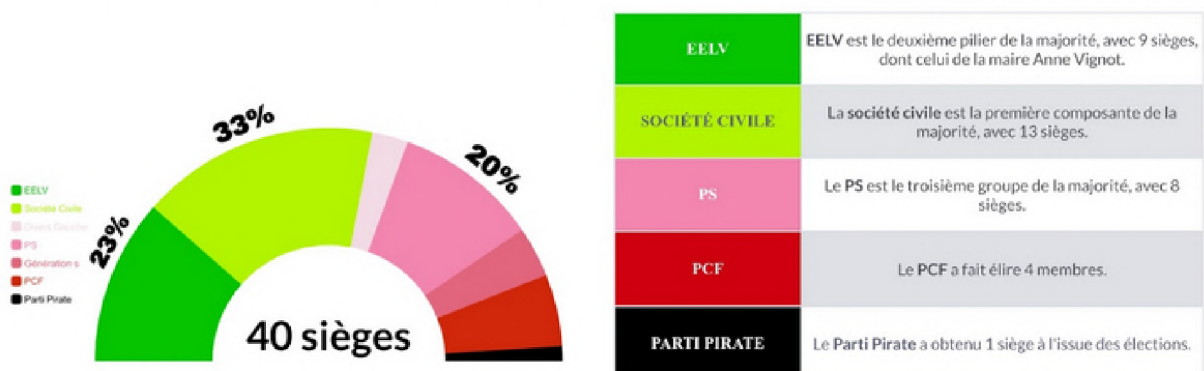


Figure A5. Composition du conseil municipal de Bordeaux (2020-2023)

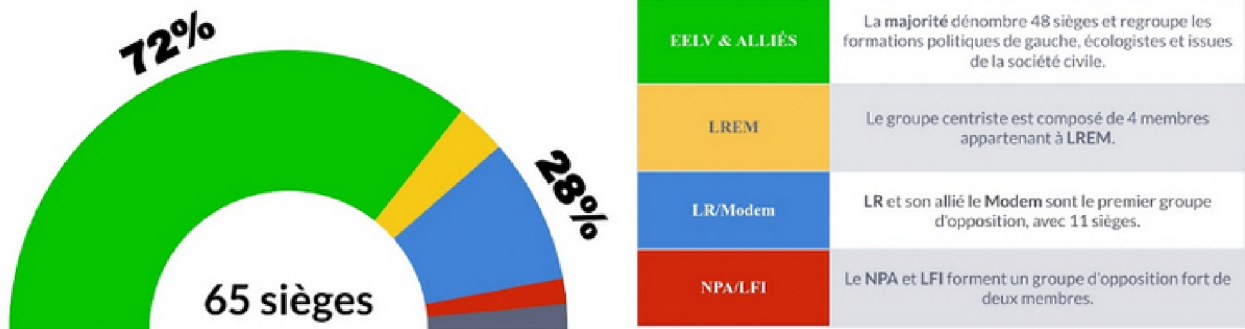


Figure A6. Composition de la majorité municipale de Bordeaux (2020-2023)

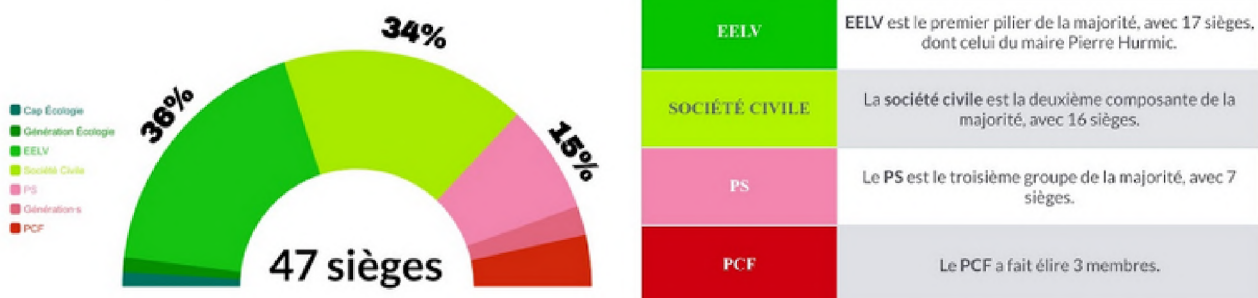


Figure A7. Composition du conseil municipal de Colombes (2020-2023)

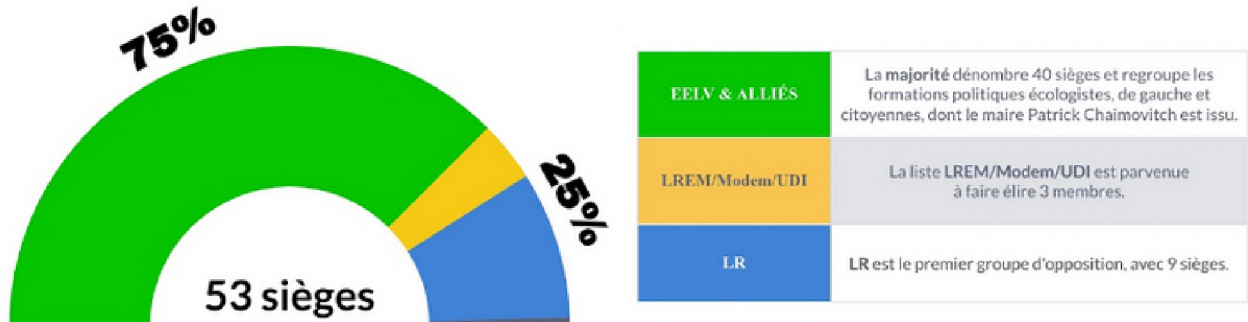


Figure A8. Composition de la majorité municipale de Colombes (2020-2023)

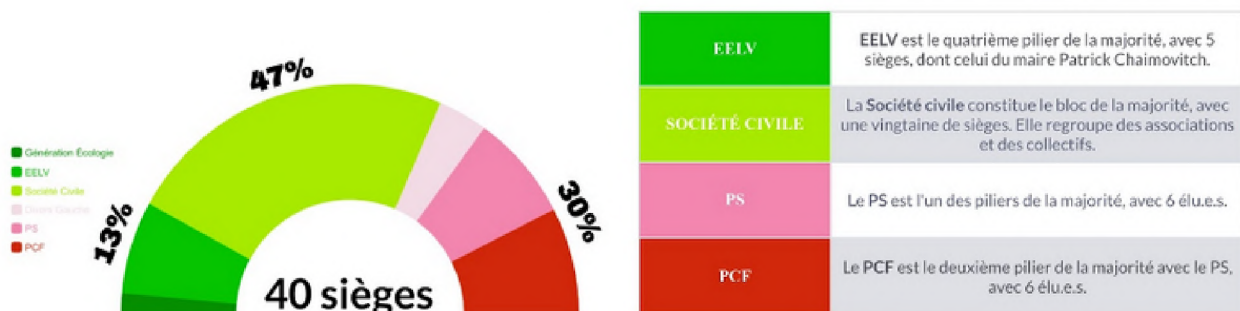


Figure A9. Composition du conseil métropolitain du Grand Lyon (2020-2023)



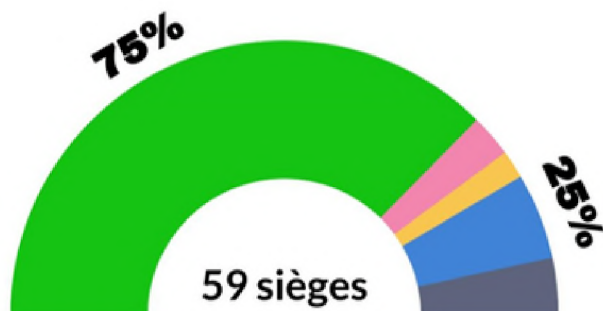
LES ECOLOGISTES	Les Écologistes (EELV & Société Civile) sont le pilier de la majorité, avec 58 sièges obtenus.
LREM/Modem	La liste menée par Gérard Collomb, investie par LREM n'a obtenu que 9 sièges.
LREM dissidents	La liste LREM dissidente a divisé par deux les voix du parti présidentiel, tandis qu'elle occupe 13 sièges.
DIVERS DROITE	Le groupe Divers Droite compte 10 élu.e.s.
LR	LR est le premier groupe d'opposition, avec 32 sièges.

Figure A10. Composition de la majorité métropolitaine du Grand Lyon (2020-2023)



LES ÉCOLOGISTES	Les Écologistes est le groupe le plus important du conseil avec 58 sièges. Il regroupe EELV et la Société Civile.
DIVERS GAUCHE	Le groupe Divers Gauche dispose de 3 sièges.
PS & ALLIÉS	Le PS, avec Nouvelle Donne, Place Publique et Génération-s, est le deuxième groupe de la majorité, avec 13 sièges.
LFI	LFI est un petit groupe de la coalition, avec 3 sièges.
PCF	Le PCF a fait élire 7 membres, réunis dans un groupe distinct.

Figure A11. Composition du conseil municipal de Grenoble (2020-2023)



MAJORITÉ	Le groupe unique majoritaire, mené par le candidat EELV Eric Piolle, comporte 44 élu.e.s issu.e.s de la sphère associative et des partis de gauche.
PS dissidents	La liste socialiste dissidente est parvenue à obtenir 3 sièges au conseil municipal.
LREM	Le groupe LREM est constitué de 2 élu.e.s.
LR	Le groupe LR comporte 6 membres et constitue l'opposition la plus nombreuse, menée par l'ancien maire Alain Carignon.
DIVERS	La catégorie "Divers" inclut les 2 élu.e.s "Avenir Ensemble en Confiance" ainsi que 2 élu.e.s non-inscrit.e.s.

Figure A12. Composition de la majorité municipale de Grenoble (2020-2023)



EELV	Le groupe EELV dénombre 10 membres, dont le maire Eric Piolle.
ADES	L'ADES est une association engagée sur les enjeux écologiques et politiques. Elle a obtenu 4 sièges.
SOCIÉTÉ CIVILE	La société civile est le deuxième groupe le plus important dans la majorité, avec 9 membres.
LFI	LFI a obtenu 8 sièges, ce qui fait d'elle le troisième groupe au sein de la majorité.
PCF	Le PCF a fait élire 3 membres, tout comme le mouvement Génération-s et le collectif Réseau Citoyen.

Figure A13. Composition du conseil municipal de Lyon (2020-2023)

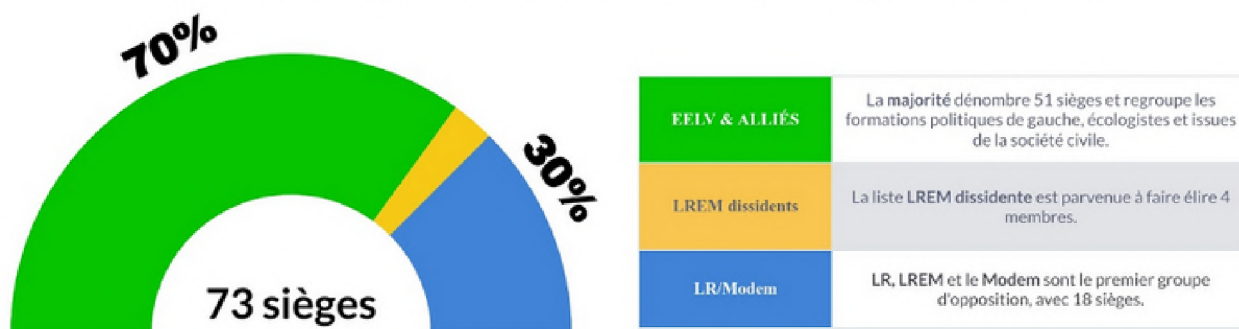


Figure A14. Composition de la majorité municipale de Lyon (2020-2023)

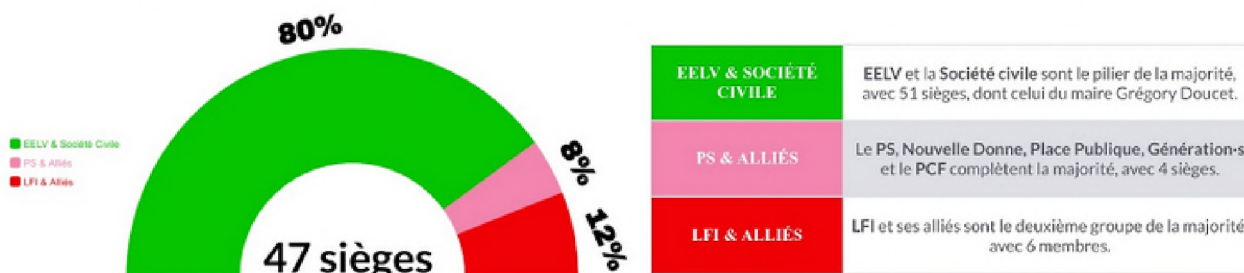


Figure A15. Composition du conseil municipal de Poitiers (2020-2023)

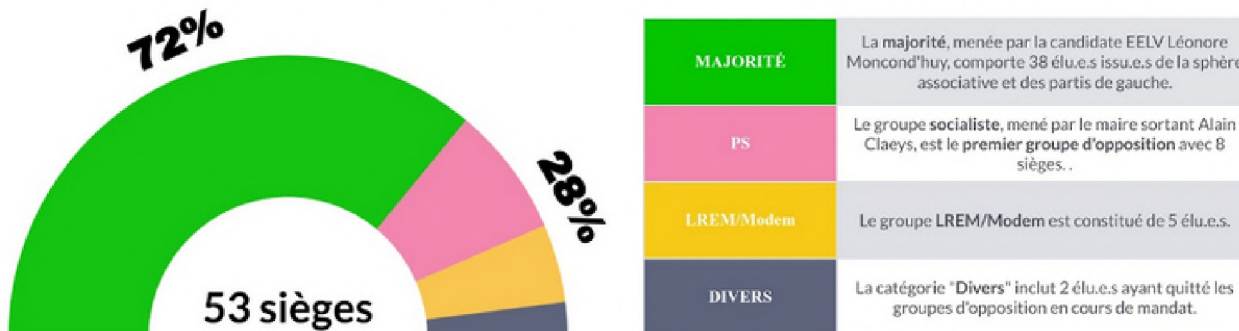


Figure A16. Composition de la majorité municipale de Poitiers (2020-2023)

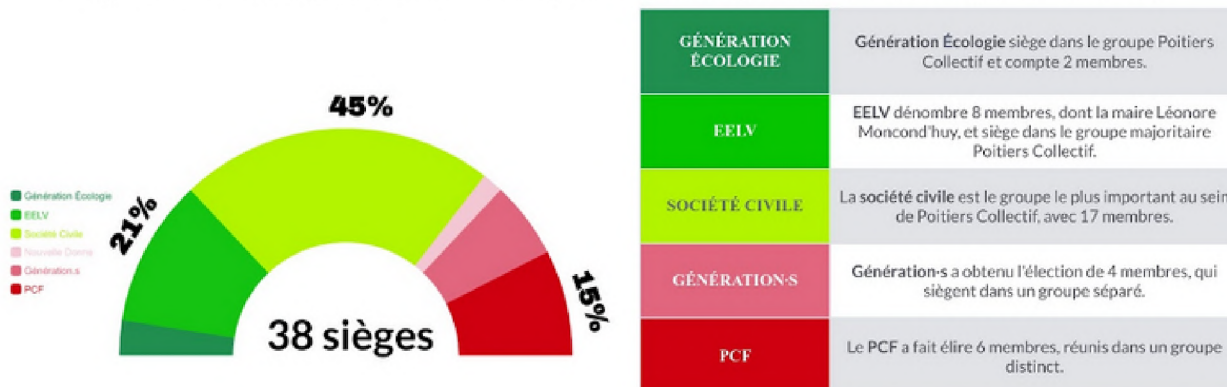


Figure A17. Composition du conseil municipal de Strasbourg (2020-2023)

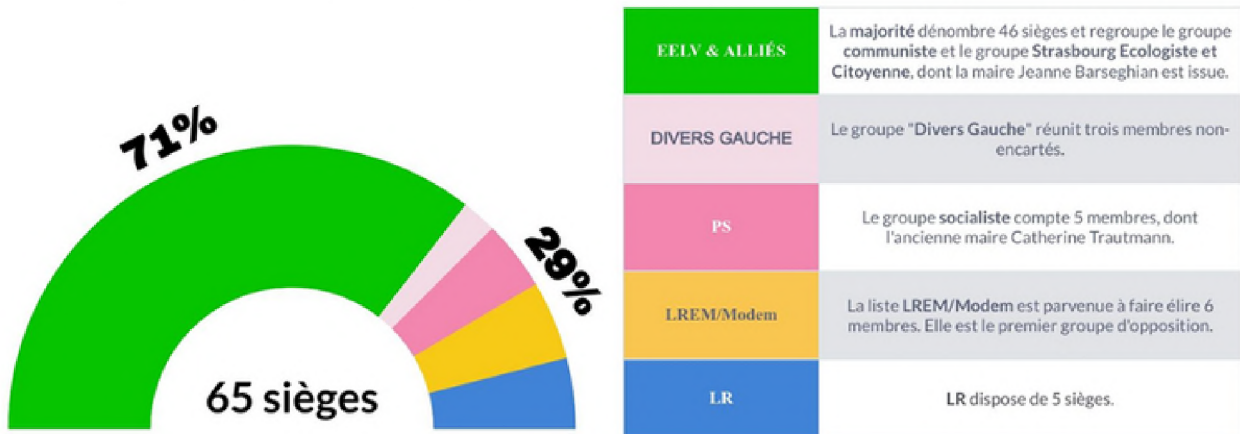


Figure A18. Composition de la majorité municipale de Strasbourg (2020-2023)

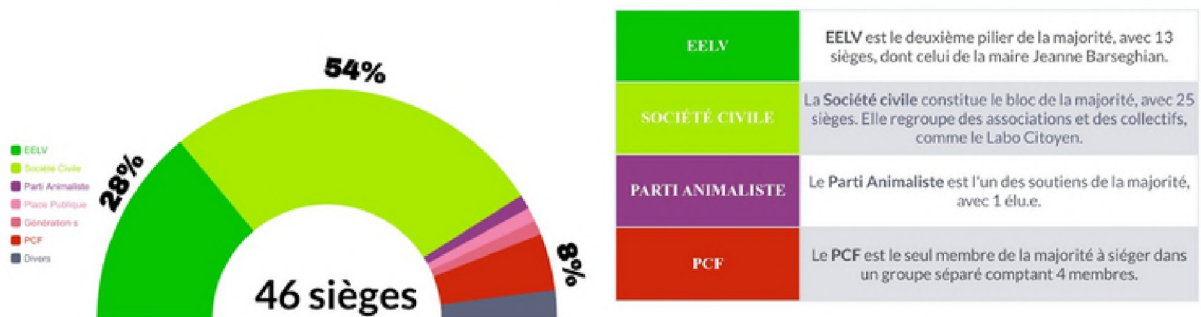
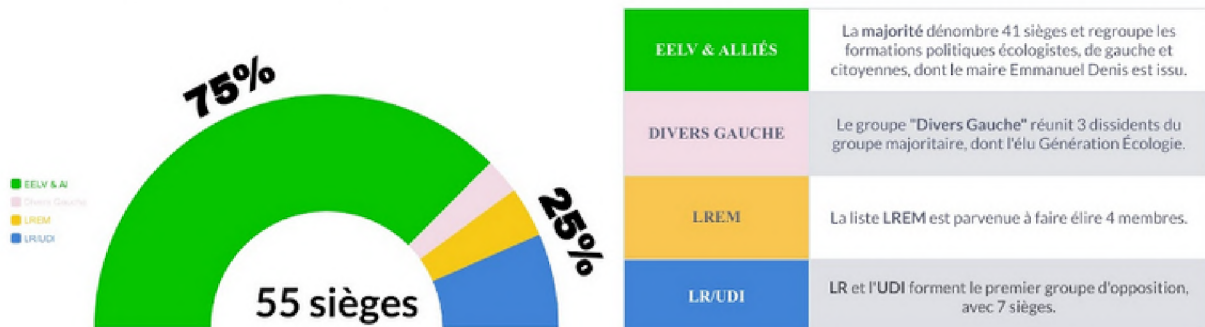


Figure A19. Composition du conseil municipal de Tours (2020-2023)





HEINRICH BÖLL STIFTUNG
PARIS
France | Italie



**FONDATION
DE L'ÉCOLOGIE
POLITIQUE**