

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1983

24

## le maire

histoire

ailleurs

le recrutement des maires

des fiefs

la politique au village

enquête en banlieue

cursus

devenir maire

un monarque ?

Paris

souvenirs d'un préfet

statut-pouvoirs

andré tudesq

yves mény

philippe garaud

anne froment-meurice

jean foyer

stéphane dion

michèle sellier

j. becquart-leclercq

claudesorbets

jean-paul granier

paul feuilloy

jean-marie becet

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

24

## Le maire

André-Jean TUDESQ. — De la Monarchie à la République : le maire petit ou grand notable.....	5
Yves MÉNY. — Le maire, ici et ailleurs.....	19
Philippe GARRAUD. — Le recrutement des maires en milieu urbain : esquisse de typologie.....	29
Anne FROMENT-MEURICE. — Comment faire de sa mairie un fief...	45
Jean FOYER. — La politique au village.....	57
Stéphane DION. — Le maire de gauche, son parti, sa municipalité.	67
Michèle SELIER. — La mairie dans le cursus politique.....	81
Jeannette BECQUART-LECLERCQ. — Les chemins du pouvoir local : la sélection du maire.....	93
Claude SORBETS. — Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? .....	105
Jean-Paul GRANIER. — Le maire de Paris de 1789 à nos jours.....	117
L'appartenance politique des maires (tableaux) .....	124
Paul FEUILLOLEY. — Témoignage : les maires vus par un préfet...	125
<i>Dossier</i>	
Statut et pouvoirs du maire, par Jean-Marie BECET.....	135

## JOURNAL

Jérôme JAFFRÉ. — Sur les élections législatives de 1981 : réponse à François Goguel.....	159
<b>Chronique de l'opinion publique</b> : Sondages et municipales, Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL.....	169
<b>Chronique constitutionnelle française</b> (15 août - 15 octobre 1982), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL.....	179

*N.B.* — *Pouvoirs* 23, « L'impôt », Michel SYLVAIN, Taxe professionnelle, le pouvoir dans la masse, v. *erratum*, p. 66.

ISBN 2 13 037446 8

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1983, janvier

© Presses Universitaires de France, 1983  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## Le maire

*Etre maire passe pour le plus attachant des mandats électifs. Etudes et témoignages l'attestent, qui donnent à cette constatation une double explication : le maire exerce un pouvoir effectif, et il l'exerce dans un cadre riche de contacts directs, de relations personnelles.*

*Cette double caractéristique est un fruit de l'histoire que retrace André-Jean Tudesq, et qui la rend assez spécifiquement française comme le montre Yves Mény dans une étude comparative.*

*Aussi l'élu doit-il être en mesure non seulement d'exercer un pouvoir mais de l'humaniser. D'où l'importance de ses modalités de recrutement qu'analyse Philippe Garraud tandis qu'Anne Froment-Meurice montre comment la fonction peut devenir un apanage — synthèse à ce jour inédite des pratiques douteuses.*

*Mais la réalité communale française, ce sont aussi les milliers de maires de communes à ce point petites (plus de 30 000 communes ont moins de 1 500 habitants) que la lutte politique se relativise au profit d'une convivialité de bon sens. Jean Foyer témoigne.*

*Reste le pouvoir. Stéphane Dion, au terme d'une minutieuse enquête en banlieue parisienne, recherche comment opère celui des partis. Michèle Sellier répond à la question de savoir si la mairie est un jalon essentiel du cursus politique. Jeannette Becquart-Leclercq s'interroge sur la sélection du candidat et Claude Sorbets sur le comportement — présidentialiste ? — de l'élu. Le maire de Paris justifie quant à lui les développements particuliers que lui consacre Jean-Paul Granier.*

*Mais le maire n'est pas seul. Le préfet est son interlocuteur permanent qui le juge, l'apprécie et souvent le comprend. Membre pendant quatre décennies de l'administration préfectorale, Paul Feuilloley se souvient.*

*Enfin, le dossier établi par Jean-Marie Becet détaille la substance — statut et pouvoirs — de la condition juridique du maire.*

*Dans l'écharpe tricolore du maire se sont consolidées et symbolisées République et démocratie. La fonction est connue de tous, son détenteur de chacun. Restait à les rapprocher dans l'analyse. C'est l'objet de cette étude.*

## LE MAIRE EST ÉTUDIÉ PAR

- Jeannette BECQUART-LECLERCQ, a enseigné aux Etats-Unis, actuellement maître-assistante de Sociologie à l'Université de Lille II. *Paradoxes du pouvoir local*.
- Jean-Marie BECET (1939), professeur de droit public à l'Université de Franche-Comté. *Dimensions nationales et internationales des Droits de l'Homme* (1982), *La commune dans la réforme de décentralisation* (à paraître).
- Stéphane DION (1955), Canadien, termine un doctorat sur le pouvoir municipal à l'IEP de Paris, sous la direction de Michel CROZIER.
- Paul FEUILLOLEY (1916), préfet de Région honoraire, conseiller d'Etat en service extraordinaire. A publié dans la *Revue administrative* sur les finances locales.
- Jean FOYER (1921), maire de Contigné, député du Maine-et-Loire (RPR), professeur de droit privé à Paris II, ancien garde des Sceaux.
- Anne FROMENT-MEURICE (1949), ENA 1978, conseiller référendaire à la Cour des comptes.
- Philippe GARRAUD (1951), docteur de 3<sup>e</sup> cycle en science politique, attaché de recherche au Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie locale (Institut d'Etudes politiques de Bordeaux).
- Jean-Paul GRANIER (1950), assistant en droit public à l'Université de Paris X-Nanterre.
- Yves MÉNY, professeur à la Faculté de Droit de Rennes, enseigne actuellement à l'Institut universitaire européen. A publié une étude sur *La centralisation en France* (1974), le *Dictionnaire de la Constitution* (en collaboration) et *Dix ans de régionalisation en Europe* (1982).
- Michèle SELIER (1941), maître-assistante de science politique, Université de Picardie. Coauteur avec J. SELIER : *Guide politique de Picardie*, 1973. Thèse de Science politique, *Les groupes d'action municipale*, Paris, 1975.
- Claude SORBETS (1947), docteur d'Etat en science politique, chargé de recherche au CNRS, Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie locale (Institut d'Etudes politiques de Bordeaux).
- André-Jean TUDESQ (1927), professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Bordeaux III, auteur d'une thèse sur *Les grands notables en France, 1840-1849* ; *Les conseillers généraux au temps de Guizot* ; *La démocratie en France depuis 1815* ; *La France des notables, 1815-1848* (en collaboration avec André JARDIN).

ANDRÉ-JEAN TUDESQ

## *De la Monarchie à la République : le maire, petit ou grand notable*

Dans la France rurale du début du XIX<sup>e</sup> siècle, le maire, en sa commune, apparaît comme le symbole des institutions nouvelles, tantôt solidaire, tantôt en conflit avec le curé.

La fonction de maire était apparue à l'époque médiévale avec la formation des communes. Mais la monarchie, en développant son pouvoir, était intervenue peu à peu dans la nomination des maires, ou avait transformé leur fonction en office vénal. La Révolution de 1789 avait mis fin aux différentes fonctions des anciens maires ou échevins et uniformisé l'administration des communes avec un maire pris dans le conseil municipal élu et une décentralisation trop absolue pour être praticable et rapidement suspendue par la Convention puis par le régime napoléonien. Après le coup d'Etat du 18 Brumaire, la Constitution de l'an VIII fit du maire l'agent direct du pouvoir exécutif, nommé par le préfet pour les communes de moins de 5 000 habitants et par le chef de l'Etat pour les autres. Les maires virent leurs fonctions étroitement limitées, leur gestion était surveillée sans cesse par les sous-préfets ; dans les grandes villes, la police leur échappait au profit de commissaires généraux.

C'est une lente évolution qui, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, transforma peu à peu le maire d'agent nommé du pouvoir central en représentant élu de la commune.

Les changements politiques et constitutionnels de la France au XIX<sup>e</sup> siècle ne permettent pas de suivre une évolution continue du pouvoir et du rôle des maires. Ils furent à la fois agent de centralisation et porte-parole des intérêts locaux. Mais on assiste aussi à une démocratisation dans le recrutement des maires, commencée

timidement au début de la Monarchie de Juillet, en imposant le choix du maire parmi les conseillers municipaux élus, introduite surtout en 1848 avec le suffrage universel pendant la Seconde République, pour aboutir à l'élection du maire par le conseil municipal avec les lois de 1882 et de 1884. Or cette démocratisation (relative) du recrutement des maires ne correspond pas nécessairement à une moindre centralisation.

Ces différents aspects se combinent différemment selon les régimes successifs.

#### LA RESTAURATION

La Restauration, après 1814, provoqua certes dans certaines régions une épuration qui prolongea le clivage des opinions de l'époque révolutionnaire ; ce fut particulièrement sensible dans les départements de l'Ouest et dans ceux du Midi méditerranéen. L'ancien seigneur ou son descendant devient — quand il le souhaitait — maire de sa commune, ainsi le marquis de Barbentane ou le marquis d'Albertas dans les Bouches-du-Rhône. Mais dans beaucoup de communes et même de petites villes, les situations ne sont pas aussi tranchées et les convictions suffisamment fluctuantes pour que les mêmes maires poursuivent leurs fonctions, sous des régimes différents ; trouver un propriétaire à la fois suffisamment instruit et disponible pour servir de relais aux directives de l'administration n'était pas si facile aux sous-préfets et aux préfets de la Restauration. Ainsi à Privas, chef-lieu du département de l'Ardèche, le gouvernement de la Restauration nomma maire en 1816 Barthélemy Louis Dubois qui le resta jusqu'à sa mort en 1826 ; il avait rempli des fonctions analogues tantôt élu, tantôt nommé — sous la Convention, sous le Directoire et à l'époque napoléonienne ; c'était un riche négociant, fabricant de soie, ayant l'estime de ses concitoyens et toujours prêt à soutenir les gouvernements en place : en juin 1794, quand le comité de salut public l'avait fait arrêter, au moment de la répression des fédéralistes, il y avait eu une action énergique de tous ceux qui pouvaient avoir une influence à Privas pour le faire libérer. Un de ses fils, capitaine de cuirassiers sous Napoléon, occupa la mairie de Privas au début de la Monarchie de Juillet. Cet exemple nous montre la grande diversité des situations occupées par les maires.

Il est rare que les fonctions de maires soient exercées par des hommes jeunes ; pour les maires des petites communes, leur cumul avec un siège de conseiller général du département accroît leur



influence. Le problème se posait différemment dans les grandes villes ; la désignation des maires se fit souvent en faveur de membres de la noblesse ; ainsi le maire de Bordeaux nommé en 1815 était un ancien émigré, le vicomte de Gourgue qui allait diriger la municipalité jusqu'en 1823. Toutefois les maires nommés n'ont qu'un rôle secondaire derrière les préfets et même souvent les députés. On devrait retrouver, sous le Second Empire, une situation analogue, la nette priorité des préfets sur les maires ; certes les premiers avaient désigné les seconds au gouvernement qui les avaient nommés. La situation n'en fut pas moins différente sous le régime de Juillet.

Or les gouvernements de la Restauration s'appuyaient, théoriquement, sur l'idéologie traditionaliste, favorable à la décentralisation et à l'existence de corps intermédiaires. « La commune est la véritable famille politique » écrivait en 1816 Louis de Bonald ; et il estimait que les officiers municipaux devaient « être choisis parmi les habitants riches et considérés » pour la défense des libertés communales qui semblait devoir passer par l'élection des conseils locaux. Le programme politique des ultras prévoyait une administration locale autonome. Pourtant les projets de réforme administrative élaborés à la fin de la Restauration en vue d'étendre le régime électoral au recrutement des conseils locaux virent l'opposition de nombreux ultras.

Ce sont les héritiers libéraux des principes de 1789, notamment le groupe des doctrinaires avec Guizot et Barante, qui élaborèrent, dès 1817, les premiers projets prévoyant l'élection des conseillers municipaux. Sans aboutir à un vote, mais allant jusqu'à la réduction d'un projet gouvernemental sous le ministère Martignac, l'idée de l'élection des conseillers municipaux se développa sous la Restauration, notamment l'idée de l'élection directe des conseillers municipaux et du choix du maire parmi eux. Des livres comme celui de Duvergier de Hauranne en 1818, *Réflexions sur l'organisation municipale, sur les conseils généraux de départements*, ou celui de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, y contribuèrent. La politique de Villèle, utilisant la centralisation pour mener une politique contre-révolutionnaire qui faisait redouter un retour à l'Ancien Régime, amena l'opposition libérale à contester de plus en plus les conditions de recrutement des maires : « L'immense majorité de nos maires a été nommée en 1825 en opposition aux vœux du pays », écrivait Duchatel à Guizot en septembre 1828. La question avait été suffisamment discutée, passant du programme (assez flou) des ultras en 1816 aux revendications des libéraux en 1830, pour que figurent, parmi les promesses de la charte révisée en août 1830 « des institutions départe-

mentales et municipales fondées sur un système électif. Dès le 31 août 1830 un député du Rhône, Humblot-Conté déposa un projet de loi en vue d'une organisation municipale fondée sur l'élection : « Il est urgent — faisait-il remarquer — de faire une loi municipale, car en ce moment il y a beaucoup de communes qui refusent de recevoir les maires nommés par l'administration. » La Révolution de Juillet 1830 avait été surtout une révolution parisienne. Elle avait cependant entraîné des mouvements populaires dans plusieurs villes ou départements. Les refus de serment de fidélité au nouveau roi Louis-Philippe avaient provoqué des démissions de maires ou des révocations et, dans les deux cas, des nouvelles nominations. Ce qui explique le caractère d'urgence de la nouvelle loi municipale ; les débats parlementaires qui la précédèrent portèrent principalement sur la plus ou moins grande extension du corps électoral censitaire, et aussi sur la nécessité que les maires (toujours nommés) soient pris dans le conseil municipal élu. Les députés de gauche, Thouvenel, Destutt de Tracy... souhaitaient que le maire fût désormais élu par le conseil municipal ; position défendue à la chambre des pairs par le marquis de Dreux-Brézé, représentant la droite légitimiste qui retrouvait, dans l'opposition, les principes décentralisateurs qu'elle avait oubliés, quand elle était au gouvernement.

#### LA MONARCHIE DE JUILLET

La loi du 21 mars 1831 a introduit le régime électoral direct dans le recrutement des conseillers municipaux ; les maires, qu'ils soient nommés par le préfet ou, pour les villes de plus de 3 000 habitants et les chefs-lieux, par le roi, devaient être pris parmi les conseillers municipaux, donc parmi les élus. Cette dernière mesure — qui ne fut plus appliquée sous le Second Empire — a modifié profondément la vie municipale. La loi fut discutée et votée dans les débuts de la Monarchie de Juillet au moment où les références à 1789 la plaçaient dans la tradition révolutionnaire. Cette loi introduisit l'élection sans porter atteinte à la centralisation ; il y a deux catégories d'électeurs, les électeurs censitaires, contribuables âgés de 21 ans et plus, dans une proportion variable avec la population, 10 % dans les communes de 1 000 habitants et au-dessous, 5 % pour les communes de 1 000 à 5 000, 4 % pour celles de 5 000 à 15 000 et 3 % pour les communes de plus de 15 000 habitants ; les électeurs adjoints, sans condition de cens, sont les membres des tribunaux, des chambres de commerce, les officiers de la Garde nationale, les officiers en retraite et toute

une série de catégories qui, par leurs fonctions ou leurs titres universitaires, sont considérées comme ayant la capacité de voter. En outre, dans les petites communes, comme il fallait un minimum de 30 électeurs domiciliés, on pouvait avoir recours à des électeurs complémentaires. Il y eut ainsi en 1834, plus de 2 800 000 électeurs municipaux inscrits, chiffre très important puisque environ 1 homme adulte sur 4 était électeur communal. Cette réforme n'eut pourtant pas le retentissement que l'on pouvait attendre ; d'abord parce que dans les villes la proportion était bien plus faible (1 électeur pour 8 hommes adultes à Bordeaux) ; le cens électoral municipal qui descendait au-dessous de 10 F et même de 5 F d'impôts directs par an dans les campagnes, englobant les cultivateurs et les fermiers, ne descendait guère au-dessous de 50 F dans les villes, laissant les classes populaires en dehors. D'autre part, il y eut rapidement une grande proportion d'abstentions surtout dans les villes où moins de la moitié seulement du corps électoral vota en 1834.

Les maires devaient être pris dans les conseils municipaux ; en tant que conseillers, ils étaient élus pour six ans, en tant que maires ils étaient nommés pour trois ans et renouvelables. Les préfets s'étaient inquiétés de ces nouvelles dispositions qui limitaient leur choix ou leurs propositions ; dans les communes rurales, ils ont le plus souvent maintenu l'ancien maire lorsque celui-ci avait été élu conseiller municipal et qu'il acceptait de continuer ses fonctions ; à défaut, sous-préfets et préfet s'efforçaient de trouver un propriétaire instruit, parfois le plus riche de la commune, à la condition qu'il ne manifeste pas des opinions légitimistes trop prononcées, et qu'il accepte de prêter serment de fidélité au roi Louis-Philippe. C'était facile dans les départements riches comme l'Oise ; par exemple Gaillard de Saint-Germain, un riche manufacturier, censitaire de 1 616 F, est maire de la petite commune de Saint-Germain-La Poterie — à laquelle il prête gratuitement des maisons pour l'école et le presbytère. Dans le canton d'Auneuil où se trouvait cette commune, sur 18 maires, 9 exerçaient déjà leur fonction sous la Restauration et avaient été maintenus après la Révolution de Juillet, élus en 1831 et maintenus à nouveau : sur ces 9 il y avait 2 gros propriétaires, mais les autres étaient cultivateurs (5), aubergiste et fermier.

Dans un département plus pauvre comme les Landes, sur 338 communes, 10 % seulement avaient un revenu supérieur à 5 000 F ; 34,4 % avaient un revenu inférieur à 1 000 F, ce qui les situait au niveau des classes populaires. Sur les 338 communes, 89 conservèrent le même maire des élections de 1831 à la fin de la Monarchie de

Juillet. Les préfets cherchaient à maintenir le plus longtemps possible les mêmes hommes en place, même s'il ne s'agissait pas de notables. Dans les Landes, on peut considérer que sous la Monarchie de Juillet, la moitié des maires étaient des bourgeois, petits plutôt que grands notables, et l'autre moitié des cultivateurs ou des maîtres artisans.

Les préfets eurent parfois des difficultés à trouver ou à faire accepter un maire ; les querelles de clans, de familles, de hameaux avaient plus d'importance que les idéologies. Ainsi le préfet de la Gironde répond le 11 juillet 1832 au ministère de l'intérieur qui avait reçu une plainte des conseillers municipaux de Lacanau contre leur maire, Hostin ; il était — écrit le préfet — « probe et paisible, le seul à qui l'on puisse confier les fonctions de maire... Ses opinions sont aussi bonnes qu'il est possible de le désirer chez les habitants des Landes, gens incapables, faibles, faciles à influencer, vivant isolés, jaloux les uns des autres et à trois siècles de notre époque pour l'instruction et les habitudes ».

Après les élections municipales de 1834, le préfet de l'Aube — un département où 300 communes sur 446 avaient moins de 500 habitants — se plaignait de la difficulté de trouver des maires dans un rapport du 20 mai 1835 : « Les électeurs se nomment eux-mêmes membres du conseil municipal, rarement on en trouve qui sachent lire et écrire, ils sont tous parents ou alliés et les communes sont à la disposition d'un secrétaire dont la modique rétribution l'oblige à se charger du travail de plusieurs. »

Les préfets s'informent souvent auprès des juges de paix dont les appréciations sont parfois sévères ; ainsi l'un d'eux répond à une demande de renseignement pour une commune rurale près de Bordeaux, après les élections de 1831 : « Les deux personnes qui ont réuni le plus de suffrages ne méritent pas de fixer votre attention, l'un tient cabaret et salle de danse, l'autre est un ivrogne de profession. » Prenons l'exemple d'une petite commune, Vayres en Gironde, dont la population tourne autour de 1 600 habitants sous la Monarchie de Juillet ; 5 maires vont se succéder entre 1811 et 1852. Mais alors que le même petit propriétaire avait été maire de 1811 à 1830, 4 se succèdent entre 1830 et 1852 ; Pierre Castaing, un propriétaire de 58 ans nommé en octobre 1830, est le frère du maire précédent qui avait démissionné après la Révolution de Juillet. Une autre famille de petits propriétaires, les Gentillot, fournissent deux maires : le père entre 1837 et 1842, le fils à partir de 1849. Il serait inexact de croire que les maires de cette petite commune, nommés par le préfet, suivent aveuglément ses directives ; le sous-préfet en 1837 se plai-

gnait auprès du maire « que la municipalité de Vayres tend à s'affranchir dans la gestion des affaires communales, de tout contrôle et de toute règle », ce qui explique le changement de maire cette année-là. Un autre maire fut révoqué en juillet 1849, pour immoralité, ce qui peut être lié à l'épuration politique qui sévit alors.

La fortune et l'âge jouaient souvent un plus grand rôle que les opinions politiques dans le choix et le maintien des maires. Ceux qui exerçaient une profession active considéraient la charge comme trop lourde. Dans les petites communes les changements étaient plus souvent dus à des démissions ou à des décès qu'à des révocations, à l'exception des périodes révolutionnaires.

Les fonctions de maire dans les petites communes représentent pour beaucoup la consécration d'une influence locale qui vient avec l'âge. Parfois s'y ajoute une fonction de conseiller d'arrondissement, ou de conseiller général, fonctions élues à partir de 1833. Le cumul de ces deux fonctions appartient le plus souvent à de plus riches notabilités, disposant du temps et des revenus pour séjourner au chef-lieu du département pendant la session du Conseil général.

Dans les villes, et surtout dans les grandes villes, le choix des maires est le plus souvent un problème politique. Les élections municipales y sont souvent politisées, surtout dans le midi de la France où les partisans de la Monarchie de Juillet sont souvent en minorité devant l'alliance contre eux de la droite, les légitimistes partisans de la branche aînée des Bourbon, et de la gauche républicaine ; ce qui rend difficile le choix d'un maire. C'est notamment le cas à Toulouse où 10 municipalités se succèdent pendant les dix-huit années de la Monarchie de Juillet (dont 4 entre 1839 et 1841) ; Charles de Rémusat, qui était député de Muret, écrit que « les intérêts municipaux touchent plus les Toulousains que les intérêts de l'Univers ; accoutumés à n'être ni suivis, ni consultés par la France dans ses déterminations, ils aiment mieux ne pas s'en soucier ». Les émeutes provoquées par le recensement de la population en 1841 compliquèrent encore plus la formation de la municipalité.

Bien que moins critique, la situation à Marseille était aussi délicate avec un conseil municipal dominé par l'alliance des légitimistes et des républicains. Toutefois les préfets peuvent s'appuyer sur une bourgeoisie conservatrice dont le député-maire Reynard fut longtemps le porte-parole.

Face à une opposition légitimiste puissante, la position des maires est délicate aussi à Nîmes où le maire Girard fut promu pair de France en 1845, à Alès, et dans de nombreuses autres villes du Languedoc.

La bourgeoisie d'affaires donne de nombreux maires dans les

grandes villes ; il s'agit de grands notables, souvent députés, personnalités plus fortes que les préfets. Ainsi Zoé Granier à Montpellier, député-maire et président habituel du Conseil général de l'Hérault ; grand négociant, il dirigeait une fabrique de couvertures et possédait plusieurs propriétés ; il avait fait nommer à Montpellier en 1839 le préfet Bégé qui avait déjà occupé ce poste quelques années plus tôt et il soutenait financièrement, à l'occasion, le journal conservateur local *Le Courrier du Midi*.

Le député-maire de Rouen est un autre exemple de ces notabilités économiques ; riche fabricant, Henry Barbet était associé à toutes les grandes activités de la ville. De même à Mulhouse, autre grand foyer de l'industrie cotonnière, le patriciat protestant fournissait les maires André Koechlin, plus tard Emile Dollfuss.

Dans le nord de la France, les villes avaient conservé jalousement une personnalité qui donnait une grande importance aux fonctions de maire : le préfet du Nord en octobre 1841 écrivait : « Le danger le plus à redouter pour nos institutions ne surgit pas des tentatives plus ou moins audacieuses des partis, mais des envahissements de l'esprit municipal. Cet esprit, en effet, surtout dans une région où il a d'anciennes et profondes racines, tend, sans relâche, à dominer et même à anéantir l'esprit de centralisation qui seul a pu créer et qui seul pourra conserver la force de la France. »

Bigo-Danel, maire de Lille de 1834 à 1848, appartenait à une famille de filtiers sous l'Ancien Régime ; fabricant lui-même, il était aussi intéressé dans l'exploitation de mines près de Lens et dans la Compagnie d'Assurance le Nord. C'est lui qui fit installer l'éclairage au gaz dans la ville, construire un nouveau palais de justice et une halle aux sucres. Lille nous offre l'exemple d'une ville dont les notables étaient en même temps très conservateurs et très distants envers les agents du gouvernement, plus attachés au pouvoir municipal qu'à la députation. Les préfets s'en plaignent ; le préfet de Lille dans un rapport du 31 décembre 1844 écrit que « Lille est un pays de conquête et ne l'a pas complètement oublié. ... Tous les jours, le conseil municipal de Lille et son journal parlent des « franchises » de la ville. On peut dire que le préfet de Lille a, dans une opinion assez répandue, le rôle d'un intendant envoyé par le gouvernement dans une province conquise ». On retrouve cette rivalité, plus ou moins latente, entre maire et préfet dans de nombreuses villes ; quant aux sous-préfets ils suivent souvent, en fait, l'impulsion du maire de leur résidence, lorsque celui-ci est un grand notable ; c'était le cas à Boulogne où le maire Alexandre Adam était un riche banquier, correspondant des Rothschild dans sa ville, principal sou-

tien du député François Delessert qui était un banquier parisien.

La Révolution de février 1848 entraîna le renouvellement et parfois l'instabilité de la vie municipale dans de nombreuses communes. Dans les grandes villes, les maires furent souvent amenés à démissionner et dans quelques cas abandonnèrent la mairie sans attendre d'être expulsés ou de voir dissoudre le conseil municipal et révoquer la municipalité. Mais les nouvelles Commissions municipales formées par les commissaires du gouvernement provisoire se recrutent à peu près dans les mêmes catégories sociales : tout au plus la moyenne bourgeoisie se substitue-t-elle aux notables. C'est souvent un ancien conseiller municipal, radical ou opposant libéral à la Monarchie de Juillet, qui devient maire comme le notaire Demophile Laforest à Lyon ; celui-ci venait d'être élu conseiller général à la veille de la Révolution, combattu par *Le Courier de Lyon*, organe des conservateurs, soutenant alors le ministère Guizot ; or ce même journal, le 1<sup>er</sup> mars, fait au contraire l'éloge du maire provisoire. Lyon, Rouen, Lille figurent parmi les rares villes où des mouvements révolutionnaires locaux paralysent les notables et une bonne partie de la bourgeoisie.

Dans l'Isère où l'épuration des mairies a été très poussée, l'effacement des notables est aussi volontaire ; l'un d'eux, l'ancien préfet de Lyon, Cbaper, allié à la puissante famille de Casimir Périer, traduisait bien leur attitude quand il écrivait : il faut « laisser le principe révolutionnaire s'user par ses fautes sans tenter une résistance violente qui n'aurait aucune chance de succès ». Dans d'autres grandes villes la transition se fit sans heurt, parfois même les maires de la monarchie furent maintenus.

A Bordeaux, Duffour-Dubergier ne démissionna que le 8 mars (il allait être élu en avril colonel de la Garde nationale). Il fut remplacé par un ancien député de l'opposition dynastique, l'ingénieur Billaudel, qui fut désigné par le commissaire de la République ; de même à Nantes le nouveau maire Colombel. A Rennes, le maire conservateur, Pontgérard, est maintenu par le commissaire du gouvernement (qui remplaça le préfet), par crainte des légitimistes. A Marseille, le maire Reynard a occupé son poste jusqu'à l'arrivée du jeune commissaire Emile Ollivier. A Strasbourg l'ancien maire Schutzenberger accepta, au moins pendant quelques jours, de faire partie du nouveau comité municipal.

Le suffrage universel fut introduit dans les élections municipales en 1848. Quelques élections eurent lieu avant les journées d'émeutes de juin 1848 ; système provisoire dans une période confuse, le maire fut, dans quelques cas, élu par le conseil municipal, ce qui amena

dans certains villages à désigner un grand propriétaire écarté sous le régime censitaire ou plus souvent, surtout dans les petites villes, un notaire ou un avocat mandataires des notables. Mais les élections municipales se déroulèrent dans toute la France, peu après l'échec des émeutiers parisiens de la fin juin, la peur sociale, la peur des « partageux » facilita le retour en force des notables dans de nombreux départements. Dans des communes de l'Ouest et du Midi où le suffrage censitaire restreint avait écarté la droite légitimiste, celle-ci obtenait un éclatant succès.

Mais la désignation des maires restait du ressort du pouvoir exécutif et le gouvernement du général Cavaignac fut aussi amené dans les grandes villes à choisir souvent le maire parmi la minorité républicaine des conseillers municipaux, souvent parmi ceux qui avaient obtenu le moins de voix. A Bordeaux, où 38 des 40 conseillers municipaux figuraient sur la liste des conservateurs dirigés par l'ancien maire Duffour-Dubergier, le gouvernement nomma maire un des deux seuls républicains modérés Curé, qui n'avait été que le 34<sup>e</sup> des élus.

Le ministère de l'intérieur en 1850 (sous la présidence de Louis-Napoléon Bonaparte) procéda à une enquête qui fit ressortir que 50 % des maires et adjoints en exercice à la veille de la Révolution de février 1848 avaient été réélus en juillet-août, mais les proportions variaient selon les régions puisqu'il y avait 85 % de réélus en Seine-et-Oise et seulement 22 % dans le Vaucluse ; au sud d'une ligne allant de Bayonne à l'Isère le renouvellement a été bien plus prononcé : « Toutes les supériorités de fortune, d'éducation et d'intelligence ont été écartées des administrations municipales » écrivait ce rapport avec quelque exagération. On retrouve un renouvellement des municipalités supérieur à la moyenne dans l'est et dans la bordure nord et nord-ouest du Massif central. Au contraire au nord et à l'ouest d'une ligne allant de Niort à l'Aisne, le maintien des anciens administrateurs est le cas majoritaire.

Même dans les départements où il y eut le plus de changements (Bouches-du-Rhône, Hérault, Gard), il y eut changement des hommes, changement de clan à la tête du pouvoir municipal, mais les nouveaux élus furent le plus souvent choisis dans les mêmes groupes sociaux. On peut même considérer que dans les campagnes de l'Ouest et d'une partie du Languedoc il y eut un retour à la tête de nombreuses municipalités de l'aristocratie foncière (souvent légitimiste) qui avait été remplacée par des notabilités bourgeoises sous la Monarchie de Juillet. Le suffrage universel — au niveau des élections municipales — semble confirmer, dans ses premières consultations, la prépondérance donnée par la fortune et l'âge.



## LE SECOND EMPIRE

Sous le Second Empire, les maires peuvent à nouveau être choisis en dehors du conseil municipal. Des notables légitimistes ou orléanistes collaborent souvent sur le plan local avec l'administration préfectorale dans les campagnes et dans les petites villes. Mais il n'en fut pas de même dans les grandes villes et les républicains pénétrèrent peu à peu dans les conseils municipaux de nombreuses grandes villes ; ce qui rendit plus difficile la situation des maires nommés. La modernisation des villes, les transformations apportées par leur croissance, par la construction des gares de chemin de fer, traduisirent la prépondérance des préfets sur les maires qu'ils contribuaient à faire nommer, non sans difficulté souvent pour trouver une notabilité qui accepte ces fonctions. Ainsi Haussmann, préfet à Bordeaux, puis son successeur maintinrent en place un médiocre administrateur Antoine Gautier en 1852 et en 1855 ; lorsque la rupture d'un réservoir d'eau mal construit provoqua en 1859 l'inondation d'un quartier, entraînant l'éviction de la municipalité Gautier, en 1860, le nouveau maire, Casteja, voit les conseillers municipaux libéraux et démocrates limiter le plus possible tout alourdissement de l'impôt direct.

A Toulouse, le maire Campaigno avait élaboré de grands et coûteux projets d'urbanisme ; toutes les oppositions, des républicains aux légitimistes, firent bloc aux élections municipales de 1865, sur une liste dont le premier nom était l'Orléaniste Paul de Rémusat. Le maire sortant fut battu ; seuls quatre membres de sa liste furent élus, parmi lesquels fut nommé le nouveau maire, le notaire Amilhau. Or celui-ci entra en conflit avec les députés de la ville et le préfet et donna sa démission un an après sa nomination.

Ainsi à la fin du Second Empire dans beaucoup de villes les maires nommés se trouvent en présence d'un conseil municipal dont la majorité est dans l'opposition. En 1870 le gouvernement impérial en est même réduit à devoir désigner des opposants comme maire dans certaines grandes villes.

En août 1870, des élections municipales à Bordeaux avaient porté à l'hôtel de ville des républicains ; c'est l'un d'eux, le seul élu au premier tour, le président du tribunal de commerce Emile Fourcand qui fut nommé maire et assura ainsi une transition sans problème du Second Empire à la III<sup>e</sup> République. Succédant à Alexandre de Bethman, un notable du quartier des Chartrons représentatif des vieilles familles du négoce, il apparût comme le porte-parole de la

nouvelle bourgeoisie ; c'est un grand bourgeois protestant et républicain, bon administrateur et populaire. Il est aussi le premier élu aux élections municipales qui se déroulent en avril-mai 1871 dans toute la France. Député en juillet 1871, sénateur inamovible en 1875, il devait être écarté de la mairie par le gouvernement de l'Ordre moral en 1874, mais retrouva ses fonctions de maire en 1876 : constamment réélu au Conseil municipal, malgré les radicaux les plus intransigeants en 1878, ce qui l'amena à démissionner de ses fonctions de maire.

#### AUX DÉBUTS DE LA III<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

L'autorité, la popularité, la compétence de grands bourgeois républicains comme Fourcand contribuèrent à donner le pouvoir municipal aux républicains dans la plupart des grandes villes au début de la III<sup>e</sup> République. Les élections municipales d'avril 1871 enlevèrent, dans plusieurs départements des mairies à des républicains militants nommés par les préfets de Gambetta après la chute de l'Empire.

Par exemple la majorité des maires sortant fut réélue dans la Corrèze (203 sur 274), mais tandis que 84 % des maires déjà en fonction avant le 4 septembre 1870 et maintenus étaient réélus, c'était le cas de 60 % seulement des maires nommés par le préfet républicain ; dans la Creuse après ces élections 164 maires sont considérés comme « étrangers à la politique », 25 monarchistes, 93 conservateurs, 71 républicains.

Mais elles tournèrent à l'avantage des républicains (souvent modérés) dans de très nombreuses villes, marquant un décalage sensible par rapport aux élections de l'Assemblée nationale au début de l'année. Une loi de juillet 1876 donna à 33 000 conseils municipaux le droit d'élire leur maire ; c'est seulement dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton que le gouvernement continuait à nommer les maires pris parmi les conseillers municipaux.

Dans un discours d'Avignon du 9 février 1876, Gambetta avait demandé l'élection du maire par le conseil municipal partout. Les républicains installés au pouvoir après la démission de Mac Mahon établissent et renforcent les libertés démocratiques. Au niveau de la vie locale, la démocratisation passe par le droit reconnu à tous les conseils municipaux d'élire leur maire, étendu à toutes les communes sauf Paris par la loi du 4 mars 1882 et consacré par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Il y eut certes à l'occasion des élections municipales de mai 1884 des renouvellements de municipalités. L'alliance des radicaux (qui représentaient alors l'extrême gauche) et des bonapartistes se produisit parfois, le plus souvent sans grand succès. Les monarchistes s'allièrent (en vain) à Saint-Dié à l'extrême gauche pour empêcher le député-maire, le ministre Albert Ferry d'être élu conseiller municipal de Saint-Dié.

Les républicains qui formaient la majorité gouvernementale perdirent quelques mairies (Dunkerque par exemple). Mais, dans l'ensemble ils sortirent renforcés de ces élections qui n'ont fait l'objet, jusqu'à présent, que d'études très partielles. Toutefois la tutelle administrative du préfet demeure et limite l'autonomie financière des municipalités. Mais les maires, par l'exercice des pouvoirs de police, virent leurs responsabilités s'accroître. Pour défendre les intérêts de leurs villes les maires des grandes villes recherchent de plus en plus à joindre à cette fonction un mandat de député. L'étude de la gestion municipale, du budget des communes, de la composition sociale des municipalités peut seule permettre d'apprécier l'évolution de l'institution municipale. Or celle-ci parce qu'elle reflète — surtout dans les petites communes — l'évolution des mentalités, ne se démocratise que lentement. Au début de la III<sup>e</sup> République le maire reste un notable ; piètre notable dans beaucoup de communes rurales, mais c'était déjà le cas un demi-siècle plus tôt. Parfois la mairie reste au sein d'une même famille pendant plusieurs générations. Dans les villes les élections municipales sont plus politisées, entre royalistes et républicains ; ces derniers divisés entre opportunistes et radicaux, les uns et les autres recrutant leurs leaders dans la bourgeoisie. La perte d'influence de l'aristocratie et des grands propriétaires a favorisé — sans toutefois la généraliser — l'accession de la moyenne bourgeoisie à la tête des municipalités. La fonction de maire nécessite même plus d'instruction ; un préfet de Bordeaux traçait en 1878 le portrait type du maire idéal : « Il est populaire, sa famille extrêmement honorable. Négociant, il possède une maison de commerce très importante, républicain comme tous les siens, modéré, il est agréable aux partis hostiles à la République. »

**Orientation bibliographique**

Félix PONTEIL, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, PUF, 1965.

Charles POUTHAS, Les projets de réforme administrative sous la Restauration, *Revue d'Histoire moderne*, 1926.

André-Jean TUDESQ, La loi municipale de 1831 et ses premières applications, *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Nice*, 1969.

André-Jean TUDESQ, L'administration municipale dans le Sud-Ouest sous la Monarchie de Juillet, *Annales du Midi*, octobre-décembre 1972.

André-Jean TUDESQ. — **From the Monarchy to the Republic : the mayor, whether of high or low status is a leading citizen.**

During the nineteenth century a slow evolution changed the mayor, whether a high or low leading citizen from an agent of the central government to an elected representative of his municipality. The laws of March 22, 1831 (election of town councillors) and of April 5, 1884 (election of the mayor by the town council) paved the way for that change.

RÉSUMÉ. — *Au XIX<sup>e</sup> siècle une lente évolution transforma peu à peu le maire, petit ou grand notable, d'agent nommé du pouvoir central, en représentant élu de sa commune. Les lois du 22 mars 1831 (élection des conseillers municipaux) et du 5 avril 1884 (élection du maire par le conseil municipal) jalonnent cette évolution.*

YVES MÉNY

## *Le maire, ici et ailleurs*

Les jumelages de communes patronnés par le Conseil de l'Europe n'ont pas seulement contribué à rapprocher les peuples et à réduire les antagonismes séculaires. Ils ont aussi permis aux maires français de découvrir — souvent avec stupéfaction — que leur statut n'était pas universel et que derrière des appellations voisines, voire identiques se cachait des réalités fort disparates. La diversité institutionnelle et politique dans les pays du monde occidental — pour se limiter à lui, dans cette brève analyse comparée — peut s'apprécier en confrontant les situations étrangères aux principales caractéristiques du système mayoral français.

Le statut du maire français se caractérise d'abord par son uniformité. Il existe bien quelques variantes mineures qui tiennent compte de la taille de la commune (par exemple les indemnités), mais la règle essentielle est celle de l'égalité des situations des quelque 36 000 maires de France. La seule exception véritable fut longtemps celle de Paris, mais l'on sait ce qu'il en coûte d'évoquer une discrimination aux dépens de la capitale ! Cette égalité, qui relève du patrimoine républicain réputé intouchable, ne se retrouve peu ou prou que dans les pays francophones d'Europe ou empreints de la culture administrative française. C'est le cas par exemple de l'Espagne, de l'Italie, de la Belgique, d'une partie de la Suisse romande, pays où l'influence administrative française s'est exercée au XIX<sup>e</sup> siècle. Toutefois cette égalité théorique du statut des maires est moins artificielle qu'en France dans la mesure où les disparités de taille sont généralement moins fortes (moins de 8 000 communes en Italie, 589 en Belgique). Dans les autres pays, la diversité est la règle,

qu'elle résulte de la tradition (la Grande-Bretagne par exemple) ou des principes fédéralistes qui régissent son organisation (République fédérale d'Allemagne), à moins qu'elle ne soit la résultante de ces deux composantes. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis (1) on trouve sous des dénominations diverses (*mayor, council president, city manager*) des centaines de variantes et qu'en Suisse la diversité des situations est illustrée par la variété des appellations : président de commune (Valais et Neuchâtel), syndic (Fribourg et Vaud), maire (Jura bernois et Genève), Gemeindepräsident, Gemeindevorstand, Ammann (Suisse allemande), sindaco (Tessin). En République fédérale d'Allemagne la variété des systèmes juridiques et politiques (également de la compétence des Länder) est également très grande. Schématiquement, on y trouve quatre types d'exécutifs, l'un de caractère collégial (le Magistrat, au Slesvig-Holstein, Hesse et Bremerhaven), les autres s'incarnant dans la personne du bourgmestre dont les compétences varient d'un Land à l'autre. Par exemple le Bürgermeister est élu directement par les électeurs en Bavière et au Bade-Wurtemberg, ce qui contribue à renforcer son autorité personnelle (2).

Sans doute pourra-t-on arguer que ces différences linguistiques ou ces variations de statut ne sont après tout que l'illustration de la diversification culturelle de l'Europe ou de certains Etats. Et d'ailleurs, chacun sait que l'uniformité française n'est qu'un mythe — âprement défendu (3) —, que des clivages essentiels perdurent (rural/urbain, gauche/droite, banlieues/villes-centres, etc.). Toutefois ce principe a plus qu'une valeur symbolique comme le souligne Jack Hayward lorsqu'il évoque, à propos du préfet et du maire, le mélange et « le triomphe durable de la bureaucratie et de la démocratie » (4). L'uniformité n'a pas seulement une valeur en soi. Elle témoigne aussi d'un système où la démocratie est tempérée par l'autoritarisme de l'exécutif. Il est intéressant de souligner à cet égard que le schéma « césarien » si vivement contesté durant et après le Second Empire en France, n'a jamais été sérieusement menacé au niveau local. Le statut du maire français le protège à la fois de la collé-

(1) J. BECQUART-LECLERCQ, Répartition des pouvoirs et formes comparés d'administration locale aux Etats-Unis, *Revue française d'administration publique*, n° 19, 1981, p. 34 et s.

(2) W. HAUS, A. KREBSBACH, *Gemeindeordnungen in Europa*, Stuttgart, Kohlhammer, 1967, p. 55.

(3) Notamment à travers l'Association des Maires de France dont l'influence s'alimente du poids des quelque 36 000 maires.

(4) J. HAYWARD, *The one and indivisible French Republic*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1973, p. 17.

gialité et de la démocratie directe. « Monarque au petit pied » ou paterfamilias bonasse (5), dictateur clochemerlesque ou manager efficace, le maire français bénéficie d'une latitude d'action que lui envieraient la plupart de ses collègues étrangers.

L'observation des systèmes étrangers offre toute la gamme des solutions possibles. Le « mayor » britannique est à la mairie ce que la reine est au gouvernement du Royaume-Uni : un représentant sans pouvoirs. Généralement élu pour un an, vêtu de pourpre et d'hermine, armé de son marteau de cérémonie, éventuellement doté d'une Rolls-Royce, le « mayor » mène une existence heureuse, éphémère et mondaine (6). Le folklore en moins, certains maires américains jouent le même rôle secondaire, en particulier dans les municipalités dotées d'un conseil à pouvoirs étoffés ou gérées par un *city manager*. Dans ce dernier cas, il y a évidemment substitution de rôles, car le *manager* est le véritable exécutif, à ceci près que non élu et choisi par le conseil pour sa compétence professionnelle, il peut être démis de ses fonctions. Il ne serait d'ailleurs pas complètement arbitraire d'établir un parallèle entre la forme de gouvernement type *city manager* et certaines situations françaises, à cette différence qu'en France l'abdication au profit des experts, des fonctionnaires n'est jamais explicite. Elle est même « refoulée ». Quel est le maire rural qui avouerait que sa commune est gérée par le secrétaire de mairie, quel est le député-maire qui accepterait de mettre sur le devant de la scène son chef de cabinet, quel est le ministre qui oserait confesser que sa ville est administrée par un chargé de mission ? Car lorsque le maire se contente de l'apparence du pouvoir, c'est l'administration qui profite généralement de cette vacance et non pas le conseil. C'est le maire qui choisit son conseil plutôt que l'inverse en dépit des procédures qui affirment le contraire. La manière dont se déroulent les séances de conseil municipal dans la plupart des communes de France, l'absence d'opposition dans les villes de plus de 30 000 habitants (du moins jusqu'en 1983), la désinvolture avec laquelle les maires peuvent se permettre de retirer leurs délégations aux adjoints, tout démontre la forte personnalisation du pouvoir (7). S'il en fallait une autre preuve,

(5) M. KESSELMAN, *Le consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972.

(6) K. NEWTON, *The local political elite in England and Wales*, in J. LAGROVE and V. WRIGHT, *Local government in Britain and France*, London, Allen & Unwin, 1979, p. 105 et s.

(7) J. BECQUART-LECLERCQ synthétise la situation en écrivant : « Le maire, au dévouement inlassable cumule tous les pouvoirs, a le monopole des initiatives, prend les décisions, tandis qu'en quelque sorte annihilés, les conseillers s'enferment dans la passivité, voire l'absentéisme », *Paradoxes du pouvoir local*, FNSP, 1976, p. 191.

la longévité des carrières mayorales et les phénomènes d'hérédité du mandat (dont la dynastie Le Bail analysée par Edgar Morin (8) est un exemple éclatant mais non caricatural), montrent la solidité réelle et/ou symbolique de la position du maire français.

Le meilleur équilibre du tandem conseil-exécutif à l'étranger a de multiples causes qu'il serait imprudent et déraisonnable de vouloir synthétiser en quelques lignes. Disons seulement qu'il faut en chercher les racines dans les traditions démocratiques du pays (Etats-Unis, Suisse), dans l'influence des idées de gauche (Italie), dans le découpage électoral et le mode de scrutin. L'élection des conseillers dans le cadre de circonscriptions au suffrage universel uninominal renforce leur indépendance par exemple. De même l'élection du maire au suffrage universel direct qui renforce théoriquement sa position, joue en sens contraire si l'exécutif local n'est pas doté de pouvoirs substantiels. La séparation des modes de désignation du conseil et du maire renforce alors l'indépendance du premier à l'égard du second. C'est le cas en particulier aux Etats-Unis où les maires sont souvent en conflit avec leur *council* (9). La Hollande offre un cas assez extrême où centralisme et bureaucratisation se mêlent puisque le *burgemeester* est nommé pour six ans par le souverain, alors que le conseil est élu pour quatre ans seulement. Généralement choisi en dehors de la commune, il est même appelé à diriger plusieurs localités limitrophes lorsque celles-ci comptent moins de 1 000 habitants. En revanche, les échevins (adjoints) sont choisis par le conseil en son sein et forment avec le bourgmestre le « collège des bourgmestres et échevins » chargé de l'exécution des lois et règlements ainsi que des délibérations du conseil municipal. Le dosage administration-politique est quelque peu différent en Belgique : c'est le roi également qui désigne le bourgmestre mais il le choisit au sein du conseil municipal, après avoir consulté les élus et en respectant les orientations politiques de la majorité (10).

L'affaiblissement du maire se traduit généralement par le renforcement de la collégialité ou du moins par une division des tâches qui fait du maire une sorte de *primus inter pares*. En Italie par exemple le *sindaco* est flanqué d'une *giunta* dont les membres se partagent la direction des principales affaires communales. Une telle réparti-

(8) E. MORIN, *Commune en France, la métamorphose de Plodemet*, Paris, Fayard, 1967, et A. BURGUIÈRE, *Bretons de Plozevet*, Paris, Flammarion, 1975.

(9) H. SCHMANDT et al., *The impact of federal aid on the city of St. Louis*, Working Paper, Brookings Institution, Washington, 1979, p. 7.

(10) F. DELPÉRÉE, *L'autonomie communale en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas*, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1978.



tion des rôles renforce le débat, évite l'autocratie mayorale mais affaiblit les capacités de coordination et accentue la tendance permanente au sectorialisme, à l'*assessorialismo*. Il est symptomatique que parfois ce sont les postes d'assesseurs plutôt que celui de *sindaco* qui font l'objet d'âpres marchandages et de luttes serrées entre partis politiques. En outre, le maire peut être « censuré » par son conseil et contraint à la démission. C'est dire si l'exécutif local en Italie doit mener un constant combat pour maintenir et défendre la coalition dont il est généralement l'émanation. On trouve ce même système assessoral en Suède (11) et aux Etats-Unis dans certaines localités où les services sont dirigés par des *Commissioners*. Au Danemark, en dépit de l'élection d'un *borgmester*, les tâches confiées au conseil ne font pratiquement pas la distinction entre fonctions délibératives et exécutives. Le phénomène est identique en Grande-Bretagne où, comme le souligne Jim Sharpe, le système « ne reconnaît pas la nécessité de distinguer entre fonctions exécutives et délibératives (ou législatives) (12). Au contraire, en France, comme on le sait, les tentatives collégiales de la Révolution de 1789 ont fait long feu et seul le Parti communiste français renouvelle — sans succès — ses propositions en faveur d'exécutifs locaux collégiaux.

L'autorité du maire n'est cependant pas exclusivement fondée sur l'organisation plus ou moins rigide des structures du pouvoir municipal. Elle tire aussi sa source du principe « d'universalité » des compétences communales. Jusqu'à une époque récente où les investissements locaux étaient réduits au strict minimum, on pouvait dire que le maire français était « empereur en son royaume ». Les multiples interventions de l'administration centrale et déconcentrée, la prolifération d'organes à vocation spécialisée (syndicats, agences, districts, communautés urbaines) ont considérablement modifié la situation des maires. Certains sont passés directement du doux inactivisme des sociétés rurales à la soumission aux politiques élaborées ailleurs (préfecture, équipement, SIVOM). D'autres se sont servi au contraire de ces nouvelles données comme d'autant de leviers pour renforcer leur autorité et exercer leur leadership au-delà de la stricte frontière de leur commune. Pour reprendre l'expression de Sidney Tarrow, ils sont devenus des *policy-brokers* (13), des courtiers

(11) T. ANTON, *Governing Greater Stockholm*, Berkeley, University of California Press, 1975.

(12) L. J. SHARPE, *Modernising the localities : local government in Britain and some comparisons with France*, in V. WRIGHT et J. LAGROYE, *Local Government in Britain and France*, London, Allen & Unwin, 1979, p. 48.

(13) S. TARROW, *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and in France*, Yale University Press, 1977, p. 111 et s.

au profit de leur commune... et pour le plus grand bénéfice de leur assise politique. D'autres ont trouvé dans les nouvelles structures de coopération communale un champ d'expansion pour leurs capacités coordinatrices et managériales et sont ainsi devenus des personnalités en vue à l'échelle du canton, du district, de la métropole urbaine. Cette situation relativement nouvelle pour le maire français est de tradition dans d'autres pays. Par exemple en Suisse on distingue « la commune des habitants » caractérisée par la multiplicité de ses tâches des « communes à buts particuliers », sortes d'établissements à vocation spécialisée tels que les communes scolaires, les communes d'assistance, les communes ecclésiastiques (14). Les Etats-Unis sont le paradis des agences ou districts à but spécialisé. Ces organes constituent un contrepoids d'autant plus sensible aux pouvoirs de l'autorité municipale qu'en général les *school districts*, *water agencies*, *fire districts*, *transportation authorities* n'ont pas un territoire qui coïncide avec celui de la commune (15). Toutefois tant les exemples étrangers que français montrent que le maire dynamique n'est pas complètement dépourvu de moyens. Il peut trouver dans cette sectorisation et cette anarchie institutionnelle les moyens d'un pouvoir renforcé. *At the pleasure of the mayor* a pu écrire Ted Lowi en analysant la mairie de New York. Scott et Corzine dans leur étude de quelque 400 districts de la zone de San Francisco ont même démontré que cette politique de dispersion, loin d'être involontaire, permettait « de soustraire au contrôle des électeurs, souvent ignorants des tâches, voire de l'existence même de ces agences » les centres de décision (16). De même l'incroyable anarchie institutionnelle de l'agglomération de Chicago n'a pas empêché pendant plusieurs décennies le maire Daley d'exercer un pouvoir sans partage. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux, Pierre Mauroy à Lille pour ne citer qu'eux, montrent que certains leaders savent utiliser opportunément les ressources d'une situation *a priori* peu favorable. C'est que dans son rôle de *policy-broker* le maire peut utiliser une gamme de ressources extrêmement diversifiée : politique de travaux publics, d'assistance, faveurs, clientélisme. Chaque système procure des instruments spécifiques que les « grands » maires utilisent pour surmonter les obstacles institutionnels à leur pouvoir.

(14) A. GRISEL, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel, Ed. Ides et Calendes, 1970, p. 131.

(15) Y. MÉNY, Débat national et protestations périphériques : les référendums scolaires aux Etats-Unis, *RFSP*, 1980, n° 4, p. 799 et s.

(16) S. SCOTT, J. CORZINE, *Special districts in the San Francisco Bay Area : Some problems and issues*, Berkeley, California, The Institute of Governmental Studies, 1962.

Incontestablement, c'est au travers du cumul des mandats et du maillage institutionnel de la coopération intercommunale que s'exerce en France le leadership des élus les plus dynamiques. Le maire de localité devient alors élu national (à moins que ce ne soit l'inverse, les « parachutés » tentant de s'enraciner) et souvent leader d'agglomération ou de zones rurales plus vastes que la commune. Les contrats de pays par exemple ont formalisé et facilité cette émergence d'un leadership élargi (dont MM. Méhaignerie à Vitry et Cointat à Fougères constituent d'excellents exemples).

Le leadership mayoral s'exerce dans les autres systèmes politiques par des moyens souvent différents, le cumul des mandats et le morcellement communal constituant des phénomènes dont la France a quasiment l'exclusivité. L'importance des partis politiques à l'échelon national et local est une donnée souvent essentielle. En Italie par exemple le rôle du *sindaco* tient davantage à la force des partis ou à la solidité de la coalition au pouvoir qu'aux variables personnelles. Dans les bastions démocrates-chrétiens du Sud ou de la Vénétie, dans l'Italie « rouge » du Centre, le leadership communal est lié avant tout au fonctionnement du parti localement dominant. Celui-ci peut même parfois sacrifier sa « tête de liste » au profit d'un parti associé (souvent le Parti socialiste) pour lui concéder des rémunérations honorifiques sans renoncer au contrôle de la mairie. Les partis jouent également un rôle essentiel dans les pays scandinaves et en Belgique. En Grande-Bretagne, comme le souligne R. Rhodes, l'exécutif tend à se constituer autour du leader du parti majoritaire et des conseillers les plus anciens (17). Aux Etats-Unis, la structure institutionnelle locale tend le plus souvent à affaiblir l'exécutif élu. La division fonctionnelle des compétences, la concurrence de la démocratie directe, l'indépendance du conseil, la brièveté du mandat (souvent un an ou deux), tout concourt à transformer le maire américain en potiche. Et pourtant, la figure du *boss* n'est pas un mythe. Dans le passé, ce sont les « machines » des partis, en particulier dans les grandes villes, qui ont compensé les déficiences structurelles de la fonction mayorale par le « patronage » et le clientélisme (*pork-barrel politics*). Grâce à cette politique de distribution d'avantages, se sont constitués de véritables fiefs au profit de personnes ou de partis.

Cette politique distributive prend mille et une formes des plus subtiles aux plus grossières : elles vont du « service » accordé pour

(17) R. RHODES, *Ordering Urban Change : Corporate planning in the government of English cities*, in J. LAGROYE and V. WRIGHT, *op. cit.*, p. 143.

débloquer une situation administrative à la distribution d'argent le matin des élections (*bread and coffee money, walkaround money*) pour soi-disant compenser la journée de travail perdue pour se rendre au bureau de vote, en passant par l'attribution de postes rémunérés ou honorifiques dans l'administration publique locale. Pendant longtemps, l'absence de fonction publique locale a permis une totale discrétion. La progressive « fonctionnarisation » des agents a permis de discipliner quelque peu les modes de recrutement au point de parler du déclin des « machines ». Toutefois, selon Marie-France Toinet (18), plus de la moitié des 8 millions d'agents locaux seraient encore patronnés. D'autre part, les machines ont plutôt changé que disparu. Philippe Dressayre (19) note par exemple qu'à Rochester « la machine technocratique » s'est substituée à la « machine du boss » traditionnelle. D'autre part, le patronage honorifique remplace de plus en plus la distribution des emplois (20). Les nominations aux postes non rémunérés mais riches de gratifications symboliques, d'influence et de notoriété conviennent de toute manière mieux aux exigences d'une classe moyenne embourgeoisée que le patronage classique adapté aux besoins d'immigrants de fraîche date, sans ressources et sans travail. Les maires américains et en particulier ceux des grandes villes ont ainsi réajusté le mode d'établissement de leur leadership. Ils y ont en outre été aidés durant les années 50-70 par le gouvernement fédéral qui s'est appuyé sur les élus locaux pour renforcer les politiques fédérales en passant par-dessus la tête des représentants et sénateurs des Etats (politiques scolaires, sociales, urbanistiques, etc.). Les pratiques clientélistes sont également monnaie courante en Italie (21) et expliquent partiellement l'instabilité mayorale dans ce pays, en particulier par contraste avec la France. La fonction de maire, dans un système où les circuits administratifs fonctionnent peu ou mal, où la distribution des ressources n'obéit pas à des règles claires et définies épuise littéralement l'énergie et la volonté des élus locaux. De ce point de vue, les maires italiens sont dans une situation analogue à celle de leurs homologues américains : la gestion de la commune mobilise toutes

(18) M. F. TOINET, *Le clientélisme aux Etats-Unis*, Document ronéoté présenté à l'atelier du CERP sur « Les systèmes politiques clientélistes », Florence, 25-30 mars 1980.

(19) Ph. DRESSAYRE, Pouvoirs sur la ville : les machines de Rochester (New York), *RFSP*, 1980, p. 776 et s.

(20) J. BECQUART-LECLERCQ, Les partis politiques aux Etats-Unis. Force et faiblesse d'une organisation territoriale, *RDP*, mai-juin 1982, p. 689 et s.

(21) L. GRAZIANO, *Clientelismo e sviluppo politico : il caso del Mezzogiorno*, in GRAZIANO, *Clientelismo e mutamento politico*, Milano, P. Angeli, 1974.

les ressources et les forces de l'élu au point que la mairie est, selon l'expression de Ted Lowi, une institution « qui ne mène nulle part » (22).

Cette remarque appelle une dernière interrogation : Quelle est la place des maires dans le système politique global, quelle influence peuvent-ils exercer et avec quels moyens ? D'emblée, il faut distinguer entre maires des petites communes et maires des métropoles, entre l'oligarchie influente des « maires des grandes villes » et le « peuple » des élus qui n'a de poids qu'en raison de son nombre. Partout aujourd'hui, les exécutifs des zones métropolitaines ont une influence décisive : en Italie, où les maires du triangle industriel (Turin-Gènes-Milan) et du Centre (Bologne-Florence) jouent un rôle considérable dans la détermination des politiques d'infrastructures et des mécanismes de distribution des ressources ; dans les pays scandinaves où les capitales ont une taille disproportionnée par rapport à la population totale ; aux Etats-Unis où de nombreux programmes sont établis en fonction des seuls besoins métropolitains ou pour obtenir le soutien des maires (souvent démocrates) des grandes villes. Toutefois cette influence est généralement localisée ou spécifique. Rares sont les exemples où les carrières politiques nationales s'appuient sur un mandat local, exceptionnels les cas où les élites locales disposent d'un véritable veto sur les politiques nationales. Dans aucun pays occidental l'influence des maires n'est aussi grande qu'en France, une fois de plus par la combinaison du nombre, du cumul et l'interprétation institutionnelle du local et du national. Tous les pays occidentaux ont réussi (à l'exception des Etats-Unis où le système local dépend des Etats et non de la Fédération) à réduire le nombre des communes et à réformer l'organisation locale. Seule la France a échoué en dépit de quinze années d'efforts rejetés depuis 1958. Mais la France est le seul pays où les maires constituent le groupe de pression le plus nombreux et le plus influent au sein du Parlement. Bref, d'une certaine manière, ils ont colonisé Paris. Leur importance est bien soulignée par Douglas Ashford lorsque, concluant son étude comparée de la France et de la Grande-Bretagne, il écrit « British politics, if not British government, would be little changed were local councils to disappear. Without the commune, however, French politics would be unimaginable » (23).

(22) S. TARROW, *op. cit.*, p. 231, et T. Lowi, *Why Mayors go Nowhere*, *The Washington Monthly*, janvier 1982.

(23) D. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policy-Making in the Welfare State*, London, Allen & Unwin, 1982, p. 367.

Yves MÉNY. — **The mayor, here and there.**

The mayor, executive of the local council and community leader, is one of the best established figure-heads of the French political and administrative scene. The uniqueness of his role and functions is singled out by contrast to his foreign counterparts. He appears indeed strengthened in his position by the variety of factors (ideological, institutional, relational) that are rarely combined in the other Western systems.

RÉSUMÉ. — *Le maire, exécutif du conseil municipal et leader de la commune est l'une des figures les mieux établies de la scène politico-administrative française. La singularité de son rôle et de ses fonctions ressort avec force par contraste avec ses homologues étrangers. Il apparaît en effet conforté dans sa position par le jeu de multiples facteurs : idéologiques, institutionnels, relationnels, qui sont rarement réunis dans les autres systèmes occidentaux.*

PHILIPPE GARRAUD

*Le recrutement des maires  
en milieu urbain :  
esquisse et typologie*<sup>(1)</sup>

Si formellement, le maire est élu au second degré par le conseil municipal, en fait la concurrence est nulle et le choix acquis d'avance. Les mécanismes de sélection des maires jouent bien avant l'élection qui ne vient que légitimer une situation acquise. Dans cette perspective, devenir maire présuppose le plus souvent la maîtrise d'un ensemble de ressources de différente nature (sociales, professionnelles, politiques, relationnelles, etc.). L'acquisition de ces ressources est liée à des itinéraires personnels et à des contextes sociopolitiques tant locaux que nationaux très diversifiés. En ce sens, l'histoire des villes et celle de leurs élus sont inséparables. Il serait vain de prétendre rendre compte exhaustivement de ces enchevêtrements toujours complexes et souvent singuliers de nombreuses variables. Aussi, dans le but limité de rendre compte d'une majorité de cas observés, on se proposera d'esquisser sommairement plusieurs modèles de recrutement des maires à partir d'un nombre réduit de variables.

La prise en compte de trois séries de variables relatives au milieu socioprofessionnel, à la nature des liens avec les partis politiques et aux modes d'enracinement et de reconnaissance locaux permet d'identifier et d'opposer schématiquement plusieurs modèles de recru-

(1) Cet article trouve son origine et sa matière dans un travail de recherche portant sur le recrutement et la carrière politique des maires en milieu urbain. Il s'appuie d'une part, sur la reconstitution de la carrière politique des maires des 500 plus grandes communes françaises depuis la Libération et, d'autre part, sur plus de 80 entretiens approfondis avec des maires ou des anciens maires de ces mêmes villes. Ces données sont en cours de traitement. Par ailleurs, les données disponibles relatives aux maires sont très hétérogènes, imprécises et partielles. Aussi, on se contentera ici d'essayer de dégager quelques tendances jugées significatives.

tement largement conditionnés par l'appartenance partisane. Les milieux urbain et rural (2) sont trop dissemblables, les situations de leurs maires et la nature même de l'exercice de leur mandat trop particulières pour qu'on puisse raisonnablement traiter l'ensemble des maires. Bien qu'il soit difficile de désigner un seuil précis, il apparaît donc important d'établir une distinction.

## I. — MILIEUX SOCIAUX ET STATUT SOCIOPROFESSIONNEL

Dans la plupart des cas, les maires des différentes familles politiques sont issus de milieux sociaux relativement homogènes et typés. D'autre part, l'exercice d'un mandat de maire en milieu urbain suppose une certaine disponibilité professionnelle. Ce facteur contribue à la sur-représentation de certaines couches sociales. Enfin, il faut se demander si l'exercice de certaines professions ne prédispose pas à une carrière politique.

### 1. *Les milieux sociaux*

En règle générale, il apparaît clairement que *l'hérédité élective des maires en milieu urbain est faible*. Ces maires ne sont que rarement issus d'élus : parlementaires, conseillers généraux, maires ou simples conseillers municipaux. La seule exception est constituée par les élus socialistes dont l'hérédité élective mais aussi et surtout politique paraît forte. Une tendance identique paraît se dessiner chez les jeunes maires communistes qui sont quelquefois fils de militants communistes. Mais cette notion d'hérédité politique et élective n'est pas toujours très significative. Plus largement, c'est *le milieu social d'origine* qui paraît jouer un rôle actif. Chaque famille politique renvoie à un milieu social relativement homogène : majoritairement, les maires communistes sont issus du monde ouvrier et les maires socialistes proviennent du milieu laïque. Les maires démocrates-chrétiens sont le produit d'un milieu catholique spécifique alors que la plupart des maires de droite sont liés directement ou indirectement aux bourgeoisies locales. C'est au sein de ses milieux sociaux différenciés que, sous l'effet d'autres facteurs, les trajectoires qui conduisent à l'exercice d'un mandat de maire trouvent leur origine.

(2) En ce qui concerne les élections municipales, par exemple, les taux de participation, de compétition et de « politisation » paraissent différer sensiblement d'un milieu à l'autre.



Deux phénomènes viennent cependant atténuer ces relations entre milieu social d'origine et appartenance politique. Le premier a trait à l'évolution du monde catholique et à son incapacité à assurer une socialisation univoque. Du fait de la disparition du modèle démocrate-chrétien, certains itinéraires sociopolitiques, qui auraient été dans un passé encore proche caractéristiques de ce modèle original de recrutement, conduisent aujourd'hui au Parti socialiste. Le second concerne les reclassements politiques qui ont affecté certains élus, en particulier lors de la restructuration du jeu politique provoquée par l'emprise croissante de la bipolarisation. Pour des raisons idéologiques mais aussi électorales (problème des alliances municipales), voire personnelles, certains élus sont amenés à rompre avec leur milieu sociopolitique d'origine, brouillant ainsi quelque peu la relation statistique entre milieu social et orientation politique. Les élus socialistes, par exemple, qui ont rompu avec leur formation politique lors de l'alliance avec les communistes ont conservé, quelle que soit leur étiquette politique actuelle, toutes les caractéristiques sociologiques propres à ce milieu sociopolitique spécifique.

Dans ces conditions, le recrutement socioprofessionnel des maires en milieu urbain apparaît très largement conditionné et structuré par les appartenances politiques (3).

## 2. Le rôle du statut socioprofessionnel

L'activité professionnelle exercée semble jouer un rôle important dans le recrutement des maires et avoir un effet sélectif. Malgré la grande diversité des professions exercées par les maires, un trait commun paraît se dégager : celui de *la disponibilité professionnelle*. La très grande majorité des maires, si l'on exclut les permanents communistes et les retraités, exerce une activité professionnelle qui leur permet matériellement de se consacrer aux affaires municipales. Ils disposent de conditions de travail relativement privilégiées permettant l'exercice d'un mandat électif tel que celui de maire. Ce critère de la disponibilité explique la prédominance d'une part des fonctionnaires et plus largement des salariés du secteur public, et d'autre part, de ce qu'on peut appeler les professions indépendantes, c'est-à-dire les professions libérales (médecins, avocats, et pharmaciens principalement), les gros commerçants et les industriels. Ces professions disposent d'un quasi-monopole dans le recrutement des

(3) D'une façon générale, voir à ce sujet : V. AUBERT et J.-L. PARODI, Le personnel politique français, *Projet*, n° 147, juillet-août 1980, p. 789.

maires en milieu urbain et plus généralement dans celui du personnel politique en France. Les fonctionnaires profitent pleinement des avantages statutaires de la fonction publique (possibilités de mise en disponibilité, de détachement, d'emploi à temps partiel, d'autorisation d'absence, etc.) et les professions indépendantes de leur autonomie économique et professionnelle. Certaines couches sociales et secteurs d'activités, le secteur privé et ses salariés tout particulièrement, se trouvent ainsi en grande partie exclus. Y appartenir constitue dans la plupart des cas un handicap majeur. La seule exception est constituée en ce domaine par le PCF qui, en raison de son fonctionnement interne propre, est la seule formation politique susceptible d'assurer la promotion politique des ouvriers et des employés.

Certains auteurs ont cru déceler un phénomène nouveau dans l'accès aux responsabilités électives d'un nombre de plus en plus important de fonctionnaires (4). Quelle en est l'ampleur ? Quelle est sa signification ? Ce phénomène paraît renvoyer à des explications différentes et largement autonomes les unes des autres.

*La montée des fonctionnaires* n'a peut-être pas la dimension massive et générale qu'on lui prête quelquefois. D'autre part, l'augmentation du nombre des fonctionnaires au sein du personnel politique tant local que national correspond à un accroissement constant de cette catégorie depuis la Libération. Elle s'explique également par le déclin continu d'autres catégories sociales, les patrons de l'industrie et du commerce en particulier. Enfin, elle paraît renvoyer à des évolutions sectorielles.

Très tôt l'activité syndicale a bénéficié d'une reconnaissance étendue dans la fonction publique et plus largement le secteur public, et la part relativement importante qu'occupent les fonctionnaires parmi les maires est partiellement liée aux liens privilégiés qui se sont progressivement créés entre ce milieu particulier et certaines organisations politiques par le biais de syndicats. Ce phénomène est particulièrement ancien et connu en ce qui concerne la SFIO puis le PS. Il a également fortement joué pour le MRP qui, à ses débuts et jusqu'à sa disparition, comportait une part importante de fonctionnaires, présentant en cela une structure socioprofessionnelle très proche de celle de la SFIO. Pour sa part, le PCF est particulièrement bien implanté dans le secteur public (SNCF, EDF, etc.). Il faut donc souligner que ces liens entre la fonction publique et ces trois forma-

(4) A cet égard, voir par exemple : A. MABILEAU et P. SADLAN, *Administration et politique au niveau local*, in *L'Administration et la politique en France sous la V<sup>e</sup> République*, AFSP, Table ronde des 31 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1979, Presses de la FNSP, 1981, p. 257 et s.

tions politiques se sont créés par le biais d'organisations syndicales qui entretiennent des rapports étroits avec ces partis politiques et dont sont issus nombre de leurs élus : FO, FEN, et plus récemment CFTD pour les socialistes, CFTC pour le MRP, CGT pour le PCF.

D'autre part, l'augmentation de la proportion des fonctionnaires parmi les maires vient en partie d'une croissance de la catégorie des enseignants et ces deux phénomènes sont étroitement liés à l'élargissement récent de l'implantation municipale socialiste mais aussi communiste (5). Aussi, le phénomène de la montée des fonctionnaires n'a sans doute pas la portée générale qu'on lui prête parfois. Il s'explique en grande partie par l'implantation des partis de gauche dans le secteur public et en particulier dans l'enseignement, et le rôle du syndicalisme dans le recrutement de leurs élus, phénomènes qui, compte tenu des facilités particulières dont bénéficient les salariés de la fonction publique, se traduisent avec une ampleur certaine dans le recrutement du personnel politique local depuis 1977.

Une autre explication tout aussi sectorielle peut être complémentaiement avancée. Elle a trait au rôle des cabinets ministériels sous la V<sup>e</sup> République.

Les structures locales des partis politiques de droite sont extrêmement faibles et peu actives. Ce mode de fonctionnement n'est pas sans conséquence en ce qui concerne le recrutement et la sélection de leurs élus. Alors que l'adhésion partisane des élus de gauche est très souvent précoce, celle des élus de droite est beaucoup plus tardive. Leur carrière politique connaît souvent des reclassements. Dans ce contexte, un autre type de recrutement politique pourrait être apparu sous la V<sup>e</sup> République (6). On s'aperçoit en effet que des membres de cabinets ministériels se présentent aux élections et deviennent maires, ultérieurement pour certains d'entre eux, à partir du début des années soixante (7). Il semble donc bien que le pouvoir gaulliste ait alors fait remplir aux cabinets ministériels une fonction de sélection du personnel politique, compensant ainsi dans une certaine mesure d'une part, la faiblesse des structures locales de ce

(5) Chez les maires communistes, on peut noter une augmentation sensible du nombre des enseignants : instituteurs, professeurs de l'enseignement technique ou secondaire.

(6) Ou du moins avait pris une ampleur nouvelle, dans la mesure où une tendance identique est déjà repérable sous la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République. Au demeurant, rares sont encore les hauts fonctionnaires membres de cabinets ministériels ou l'ayant été, qui deviennent maires. Les itinéraires locaux prédominent largement.

(7) Cette pratique est à rapprocher de la constitution du « cartel des non » en 1962 dans lequel certains observateurs ont vu une « révolte des notables » contre le pouvoir gaulliste.

type de parti politique et d'autre part, l'indocilité des notables de province. Ce processus a permis en fonction d'une stratégie d'ensemble des « parachutages » de jeunes hauts fonctionnaires en des zones sensibles de province, faisant valoir leurs relations parisiennes et indirectement leur capacité à obtenir des subventions. Dans certains cas, en vertu d'une logique cumulative, ces implantations locales se sont doublées d'un mandat législatif.

Dans ces conditions, on peut penser qu'une tendance telle que celle de la part croissante des fonctionnaires dans le personnel politique local peut avoir des explications sectorielles dont les effets se cumulent tout en ayant des origines spécifiques.

### 3. *Profession et prédispositions*

Il faut enfin se demander si certaines professions ne prédisposent pas à l'exercice d'un mandat électif comme celui de maire. En effet, de nombreux maires soulignent la continuité qu'ils perçoivent entre leur activité professionnelle et leur mandat municipal. Certains élus mettent en avant les compétences techniques liées à leur profession (inspecteur des impôts ou ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, par exemple), alors que de nombreux maires appartenant aux professions libérales estiment que leur métier, de par les contacts qu'il entraîne, est un excellent moyen d'une part, d'acquérir rapidement une certaine notoriété et d'autre part, de connaître la vie de la cité et ses problèmes. Certains enseignants pensent que les qualités demandées à leur profession sont les mêmes que celles requises pour avoir une carrière politique. Enfin, de nombreux industriels affirment pour leur part que « gérer une entreprise ou une commune, c'est la même chose ».

Sans prétendre trancher, on peut penser, ou du moins émettre l'hypothèse que certaines professions, plus que d'autres, permettent d'acquérir directement ou indirectement certaines ressources (compétence technique, informations, notoriété, prestige ou influence) dont l'importance paraît certaine pour être élu maire.

L'importance de ces mécanismes de reconnaissance sociale conduit à mettre l'accent sur les différentes formes d'enracinement local.

## II. — NOTORIÉTÉ, REPRÉSENTATIVITÉ ET ENRACINEMENT LOCAL

Si l'exercice d'une profession procurant une certaine disponibilité et permettant l'acquisition de ressources pouvant être investies dans le champ politique pose des conditions sans doute nécessaires

pour pouvoir être élu maire, elles ne sont pas suffisantes. Dans une grande majorité de cas, les maires disposent antérieurement à leur élection d'une représentativité politique et d'une notoriété locale plus ou moins fortes qui peut s'acquérir plus ou moins rapidement, selon des rythmes variables. On peut opposer schématiquement les élus de gauche dont la position repose sur une représentativité politique et la notoriété est liée à la participation à des associations et groupements volontaires, aux élus de droite qui sont beaucoup plus indépendants des appareils partisans et dont la notoriété se fonde sur des réseaux beaucoup plus informels.

### 1. Les liens avec les partis politiques

Aux militants dont la promotion est assurée par la participation régulière et forte à des organisations politiques s'opposent les notables dont la notoriété est fondée essentiellement sur des ressources socio-professionnelles et relationnelles. Il faut cependant préciser que cette distinction ne recouvre pas exactement les frontières partisanses. Si la quasi-totalité des maires communistes et la plupart des maires socialistes doivent leur mandat à leur militantisme partisan antérieur, certains peuvent tout aussi bien appartenir à un type intermédiaire cumulant notoriété socio-professionnelle et militantisme comme beaucoup de maires démocrates-chrétiens.

Le militantisme partisan (8) lié à l'existence des structures partisanses locales actives joue un rôle essentiel dans la sélection et la promotion des maires socialistes et communistes. Dans la plupart des cas, ils ne sont désignés la première fois comme têtes de liste qu'en tant qu'ils sont déjà préalablement reconnus comme responsables politiques locaux de leur parti. Nombreux sont parmi eux les anciens secrétaires de cellule ou de section.

Bien évidemment, il n'en va pas de même des élus de droite (9) dont l'élection sanctionne le plus souvent une position sociale déjà acquise. Avant même leur élection, ces maires sont déjà des notables. Ils ne sont que faiblement liés à des appareils partisans qui dans la plupart des cas n'existent pas localement ou n'ont qu'une activité épisodique. Bien souvent, le choix d'une étiquette politique est affaire de circonstances, d'opportunité, de tradition locale ou plus simplement d'investiture électorale : étiquette politique disponible

(8) En ce domaine, se reporter à : J. LACROYE, G. LORD, L. MOUNIER-CHAZEL et J. PALARD, *Les militants politiques dans trois partis français*, Pédone, 1976, 186 p.

(9) Sur le rôle différent des partis quant au recrutement des maires, voir : J. BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la FNSP, 1976, p. 41.

localement compte tenu de la concurrence ou « porteuse » dans une conjoncture politique donnée, ou encore permettant d'obtenir le financement de la campagne électorale. Le cumul des mandats ou la tentative de cumul qui nécessite déjà un soutien partisan est bien souvent le seul élément qui sépare les modérés réputés apolitiques ou « sans étiquette » des autres représentants de la droite. Au reste, ces élus connaissent dans bien des cas des reclassements politiques qui semblent témoigner du caractère quelquefois instrumental de leurs étiquettes politiques. Il existe ainsi de fréquents glissements politiques liés à une transformation du contexte politique national ou à une concurrence locale : ralliement d'élus MRP ou radicaux au RPF en 1947, élus RPF devenant indépendants en 1951-1953, indépendants devenant gaullistes à partir de 1959, gaullistes devenant RI ou UDF vers 1974.

Cette tendance se manifeste donc essentiellement à droite et au centre-droit et deux raisons peuvent contribuer à l'expliquer : d'une part, la volonté de se ménager des entrées auprès du pouvoir central en vue d'obtenir des subventions, d'autre part, le souci de disposer de l'étiquette politique la plus « porteuse » dans une conjoncture politique donnée. Il faudrait également se demander si la fréquence de ces reclassements ne témoigne pas de la perméabilité des frontières sociologiques et politiques séparant localement les différentes familles politiques du centre-droit et de la droite.

Si les maires socialistes et communistes sont à l'origine des militants devant leur mandat à leurs responsabilités partisans, cette particularité n'exclut nullement un processus de notabilisation et d'autonomisation progressive (10). Mais le terme de « notables » appliqué de façon indifférenciée à tous les élus ne rend pas compte de la diversité de leurs modes de sélection.

## 2. *L'activisme social*

Complémentairement à un engagement partisan souvent précoce, les élus de gauche disposent souvent d'une notoriété personnelle acquise au travers d'activités et de responsabilités syndicales et associatives. Avec bien des différenciations selon les familles politiques se dégage ainsi un mode particulier de promotion. C'est principalement au sein de la CGT, et plus rarement des organisations

(10) A ce propos, se reporter à : D. LACORNE, *Les Notables rouges*, Presses de la FNSP, 1980, p. 94-95 ; et P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976, p. 250-251.

satellites (Amis de l'URSS avant guerre ou Mouvement de la Paix au début des années cinquante, par exemple) pour les maires non issus du milieu ouvrier, que le PCF sélectionne la plupart de ses élus. Les maires n'y font pas exception. Les élus socialistes ont dans la plupart des cas vu leur élection précédée d'une participation active à de nombreuses associations : syndicats d'enseignants ou de fonctionnaires, association de parents d'élèves et sportives, œuvres laïques, groupements de quartier ou socio-culturels. Il en va de même des maires appartenant à la famille démocrate-chrétienne, en dépit de la spécificité des organisations concernées : CFTC, différents mouvements d'Action catholique, Associations familiales, etc.

Indiscutablement, cet activisme social (11) joue un rôle important. Il permet tout à la fois d'acquérir une certaine notoriété personnelle dépassant les frontières partisans, ainsi qu'une connaissance des problèmes collectifs d'une cité. A ce titre, il constitue une forme d'apprentissage permettant de se familiariser avec des problèmes entrant dans le champ d'intervention de l'institution municipale, en même temps qu'une source de représentativité locale qui peut ouvrir les portes du conseil municipal.

### 3. Des réseaux plus ou moins structurés

Les élus de droite, quand il ne s'agit pas de hauts fonctionnaires ou de dirigeants politiques nationaux « parachutés », sont très largement issus d'un milieu particulier qui est celui des bourgeoisies locales. Dans ce cas, le mandat de maire vient consacrer une réussite socioprofessionnelle et une notoriété déjà acquise, quelquefois héritées, très différentes de la représentativité politique et syndicale ou associative des militants. Cette notoriété socioprofessionnelle conditionne directement leur accès au conseil municipal qui se fait souvent en tant que représentant d'un groupe social particulier qui a volontiers tendance à se considérer comme « l'élite naturelle » des sociétés locales.

La participation associative de ces notables, quand elle existe, n'a pas du tout la même signification ou fonction que pour les élus de gauche. Elle n'est pas un moyen de promotion politique venant compenser l'absence de notoriété personnelle mais vient consacrer directement un statut social au sein de la société locale. On ne saurait confondre l'avocat « renommé », membre du Rotary-Club et prési-

(11) Sur cette notion, voir : J. LAGROYE, G. LORD, L. MOUNIER-CHAZEL, *Le militantisme...*, op. cit., p. 142-147.

dent du club local de tennis ou l'industriel président de la Chambre de commerce et d'industrie locale et le militant politique qui est parallèlement responsable d'un club sportif. Leurs itinéraires obéissent à des logiques sociales et politiques propres et leurs ressources ne sont pas de même nature.

Avant même leur élection, les futurs élus ont aussi accès directement ou indirectement par des relais, à des réseaux plus ou moins structurés et étendus (12) qui peuvent être constitués par des liens privilégiés avec certaines catégories socioprofessionnelles ou certains milieux sociaux ou des clientèles particulières : milieu sportif, personnes âgées, parents d'élèves, etc. La mobilisation de ces réseaux est souvent un des enjeux de la préparation des élections municipales et toute stratégie d'implantation repose sur la recherche de relais au sein de la société locale, afin d'accroître l'influence des groupes qui se disputent le pouvoir.

Si, pour une part, les nouveaux maires n'ont encore jamais eu de responsabilités liées à l'exercice d'un mandat électif, d'autres détiennent déjà préalablement un autre mandat électif important : conseiller général ou député. Dans ces conditions, l'ordre d'acquisition des mandats prend tout son sens. Il permet de préciser le rôle et l'importance du mandat de maire dans le cursus politique.

### III. — CUMUL DES MANDATS ET CARRIÈRE POLITIQUE

Finalement, on peut penser que peu nombreux sont les maires qui ne détiennent pas à un moment donné de leur carrière et pour une durée variable un autre mandat électif. Si complémentaiement, on tient compte des candidatures malheureuses et des situations rendant impossible toute candidature, il faut considérer que le cumul des mandats, loin de constituer une exception, est la règle. Il constitue une particularité du système politique français (13).

Ainsi, différents types d'itinéraires électifs conduisent au mandat de maire en fonction des situations locales, du renouvellement du personnel politique et de la conjoncture politique. Un premier type

(12) Pour deux exemples très différents, voir : J.-P. BRUNET, *Saint-Denis la ville rouge*, Hachette, 1980, p. 337-360 ; et J. LAGROYE, *Société et politique : J. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, 1973, 345 p.

(13) Cf. J.-F. MÉDARD, La recherche du cumul des mandats par les candidats aux élections législatives sous la V<sup>e</sup> République, in *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Pédone, 1972, p. 139-159 ; M. REYDELLET, Le cumul des mandats, *Revue du droit public et de la science politique*, n<sup>o</sup> 3, 1979, p. 693-768 ; V. AUBERT et J.-L. PARODI, « Le personnel politique français », art. cit., p. 796-798.



concerne les élus pour lesquels la mairie est un tremplin vers un mandat national. Un deuxième type regroupe les députés qui deviennent maires pour consolider leur implantation locale. Enfin il existe un troisième type de cumul exclusivement local (maire-conseiller général).

### 1. *Cumul et « efficacité »*

Interrogés sur la nécessité et les raisons du cumul des mandats, de nombreux maires mettent en avant les effets relationnels dont il serait à l'origine. Dans cette perspective, le cumul des mandats correspond à une représentation selon laquelle il permet d'accéder à des réseaux relationnels et à des circuits de décision du système politico-administratif auxquels un simple maire pourrait difficilement avoir accès (14). Il donnerait alors « plus de pouvoir et d'influence » à l'élu ayant plusieurs mandats, dans ses rapports avec l'Administration locale, le préfet et les ministères parisiens, notamment en ce qui concerne l'obtention de subventions. Beaucoup de maires justifient ainsi le cumul en affirmant qu'il permet d'obtenir des avantages pour la commune et satisfaction plus rapidement, le « poids » de l'élu, donc son influence, étant plus importants.

Il est, bien évidemment, bien difficile de juger du bien-fondé d'une telle argumentation, mais les maires qui ne détiennent pas d'autres mandats électifs estiment pour leur part que cette situation n'entraîne pas une efficacité moindre et que, de ce point de vue, le cumul n'est absolument pas une nécessité.

D'autres maires justifient le cumul des mandats en mettant l'accent sur la complémentarité quasi naturelle des problèmes traités, des espaces de référence et des fonctions, notamment entre le mandat de maire et celui de conseiller général. Ces explications n'apparaissent pas suffisantes. Aussi le cumul doit être envisagé sous l'angle de la professionnalisation du personnel politique.

### 2. *Cumul et professionnalisation*

Compte tenu des problèmes professionnels que pose l'exercice d'un mandat de maire qui ne donne droit qu'à des indemnités jugées insuffisantes par la plupart des maires urbains, le cumul des mandats permet d'échapper à cette contrainte et de devenir un professionnel de la politique, pouvant se consacrer à plein temps aux affaires publiques. Dans cette perspective, l'absence de statut applicable

(14) A cet égard, voir : P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*

spécifiquement aux maires des communes urbaines, qui doivent consacrer une grande part de leur temps à l'activité municipale, pourrait favoriser le cumul des mandats qui apparaît bien souvent comme la seule issue possible aux problèmes professionnels et matériels qui découlent de l'exercice d'un mandat de maire. Nombreux sont les maires à souligner les difficultés à concilier activité professionnelle et mandat municipal. Seuls en ce domaine, les maires communistes échappent à ce problème (15). La redistribution générale des indemnités opérée par le Parti lui permet en effet d'assurer la professionnalisation totale des militants les plus actifs et des élus.

Dans ces conditions, il semble que le problème du cumul ne saurait être abordé sans faire référence au statut particulier de l'élu local en France. Complémentairement, le cumul des mandats peut s'analyser dans certains cas en termes de « réussite sociale » transposée dans le domaine politique et liée à une stratégie de carrière, comme dans n'importe quelle autre profession. Dans le cadre d'un domaine d'action propre qui demande des compétences et a une légitimité, des rémunérations matérielles et symboliques spécifiques, certains maires ont vocation à devenir parlementaire parce que l'exercice de ce mandat témoigne d'une réussite et que le cumul est réputé accroître le pouvoir de l'élu.

Mais le cumul des mandats a une autre origine liée aux modes de scrutin. Dans cette perspective, il paraît nécessaire de tenir compte de facteurs stratégiques locaux.

### 3. *Cumul et concurrence*

Dans de nombreux cas, le cumul des mandats correspond à des exigences stratégiques. Il vient alors consacrer des succès électoraux antérieurs témoignant d'une bonne implantation locale. Ainsi par exemple, un nouveau maire sera tenté ou poussé à se présenter à la députation par ses amis politiques pour essayer d'enlever la circonscription à un adversaire politique qui est bien souvent aussi un adversaire municipal. De la même façon, un conseiller général qui bat un maire aux élections cantonales sera tenté ou poussé à se présenter aux municipales suivantes pour éliminer ainsi totalement de la scène politique un adversaire.

En ce sens, il existe une véritable dynamique des mandats où aucun « coup » n'est isolé. L'ensemble des mandats disponibles dans

(15) Leur propension à cumuler plusieurs mandats n'en est pas moindre pour autant.

un espace donné forme système et une préférence est accordée aux élus déjà détenteurs d'un autre mandat, connus et reconnus à ce titre pour qu'ils tentent d'élargir l'implantation de leur formation politique et leur propre position personnelle. Cumul et personnalisation du pouvoir local sont donc étroitement liés.

Cette logique est parfois érigée en véritable système stratégique offensif ou défensif : tel mandat constituant un excellent tremplin pour tel autre, telle perte de mandat mettant en scène un adversaire pouvant s'avérer désastreuse. Ainsi, suivant les rapports de force locaux et les dates des échéances électorales, et en raison du système électoral, on peut penser que certains maires n'occupent d'autres mandats que pour empêcher des rivaux éventuels (16) de conquérir une position locale. D'où la nécessité d'occuper le terrain pour barrer la route à tout concurrent éventuel.

Cette logique fondée sur le cumul présente en outre un avantage important. Elle permet de se prémunir contre une défaite éventuelle qu'on peut toujours espérer provisoire ou circonstancielle. La perte d'un seul mandat ne conduit alors pas à l'exclusion de la scène politique et le cumul en diversifiant les implantations permet une meilleure résistance aux aléas de la conjoncture politique. Inversement, du fait d'une forte concurrence, il est souvent extrêmement difficile pour un élu n'ayant qu'un seul mandat et le perdant à la suite d'un échec électoral, de tenter de le reconquérir ultérieurement. N'ayant plus accès aux réseaux permettant d'obtenir soutiens, services, subventions et notoriété, il perd alors une ressource importante.

Il est difficile et sans doute vain de vouloir tenter de hiérarchiser ces facteurs d'explication. Dans tel cas, tel facteur ou telle série de facteurs paraît déterminant. Dans tel autre cas, c'est un autre facteur ou une autre série qui paraissent jouer un rôle décisif.

## CONCLUSION

Au terme de cette rapide et trop sommaire présentation de quelques variables structurant le recrutement des maires en milieu urbain, on peut esquisser plusieurs modèles sociopolitiques rendant compte des itinéraires suivis.

Ces modèles sont relativement stables et n'évoluent que lentement. Les modifications les plus importantes concernent essentiellement le statut socioprofessionnel. Le nombre des ouvriers, ou plus

(16) Qui peuvent fort bien appartenir à la même formation politique...

	Modèle communiste	Modèle socialiste	Modèle démocratie chrétienne
Reclassement politique	Exceptionnel	Peu fréquent	Modèle de dis
Rapports avec le parti après l'élection	Etroits	Souples	Faibles inexist
Mode de promotion	Militantisme	Militantisme et activisme	Activism notori
Militantisme partisan	Fort et introverti	Fort et extroverti	Faible p inexist
Participation à des organisations	Forte (CGT et organ. satellites)	Forte (Syndicats et associations)	Forte (CFTC, cathol familia
Milieu social à dominante...	Ouvrière ou issu de ce milieu	Laïque Fonctionnaires et professions libérales	Catholique sociale divers
Hérédité partisane	Peu fréquente	Fréquente	Négative
Hérédité électorale	Rare	Fréquente	Rare

exactement des anciens ouvriers décroît chez les nouveaux maires communistes, mais la filiation ouvrière demeure essentielle. Chez les socialistes, les enseignants de l'Enseignement secondaire ou supérieur occupent une place de plus en plus importante, se substituant progressivement aux instituteurs, mais l'origine populaire reste une constante dans de nombreux cas. Leur propension à participer activement à la vie associative locale avant la conquête d'un mandat est un phénomène ancien, lié à la nature même du militantisme socialiste. Le modèle notabiliaire plonge encore directement ou indirectement ses racines dans les bourgeoisies locales pour une grande part. La position sociale occupée est ici déterminante alors que dans les partis de gauche, le militantisme reste le plus sûr moyen d'accéder à un mandat électif (17).

La seule exception est constituée par l'éclatement du modèle démocrate-chrétien, phénomène qui renvoie à l'évolution de l'Eglise, du milieu catholique et de ses organisations, ainsi qu'au déclin du MRP. Ce modèle ne paraît plus capable à l'heure actuelle d'assurer la promotion et la socialisation de futurs élus. Des itinéraires qui, dans un passé encore récent, auraient pu relever de ce modèle spécifique, viennent maintenant se greffer sur le modèle socialiste ou sur le modèle notabiliaire.

La plupart des maires accèdent encore à leur mandat par un itinéraire local ou périphérique. Encore peu nombreux sont les maires qui accèdent à leur fonction sous l'influence du centre : hauts fonctionnaires membres de cabinets ministériels ou dirigeants de partis désignés par les états-majors partisans. Enfin, s'il existe des logiques propres de recrutement et une incontestable différenciation des itinéraires permettant d'accéder au pouvoir municipal, le cumul des mandats demeure une constante pour de nombreux maires.

En définitive, beaucoup de ces caractéristiques ne sont sans doute pas propres aux maires en tant que tels, mais concernent plus largement l'ensemble du personnel politique français (18). En ce domaine, la spécificité des maires est sans doute faible, résidant essentiellement dans l'enracinement local ou périphérique de leur carrière ainsi que dans une longévité plus grande dans l'exercice de leur mandat.

(17) Une conjoncture politique favorable, en accroissant l'implantation municipale d'un parti peut favoriser l'accès au mandat de maire de militants jeunes et récents. C'est ce qui s'est produit en certaines régions pour le PS en 1977.

(18) Se reporter à : J. AUBERT et J.-L. PARODI, « Le personnel politique français », art. cit., p. 787-800.

Philippe GARRAUD. — **The recruiting of mayors in an urban context : summary analysis.**

The method of selecting mayors comes into play well before their election. Examination of a series of variables (social-professional level, relations with the political parties, type of reputation or representativity, etc.) permits the identification and comparison of several models for recruiting mayors in an urban context.

RÉSUMÉ. — *Les mécanismes de sélection des maires jouent bien avant leur élection. La prise en compte de différentes variables (statut socio-professionnel, rapports avec les partis politiques, type de notoriété ou de représentativité, etc.) permet d'identifier et d'opposer plusieurs modèles de recrutement des maires en milieu urbain.*

ANNE FROMENT-MEURICE

## *Comment faire de sa mairie un fief*

Il est courant, par souci du sensationnel plus que du réel, de caractériser certaines communes de France comme des domaines où le maire est le maître, des fiefs modernes en quelque sorte. Combien de maires en vérité peuvent aujourd'hui se vanter d'une autorité incontestée à l'intérieur des limites communales ? L'utilisation de cette formule revêt encore une certaine actualité dans ces petites villes où la personnalité du maire est omniprésente et son gouvernement autocratique, faute de problèmes majeurs de gestion et donc de contre-pouvoir. Elle a un sens aussi dans des communes plus importantes où le renouvellement régulier du mandat politique, appuyé par le recours aux méthodes dont il sera question plus loin a permis l'institution d'un système de gouvernement local pouvant conduire à la confiscation du pouvoir. Mais même dans ces derniers cas, les assises de l'autorité municipale sont devenues fragiles et contestées par des élus, des agents, des administrés qui n'admettent plus le règne sans partage des caciques locaux.

Si le droit communal de 1884 confère au maire dans l'administration de la cité une position singulièrement puissante que la loi du 2 mars 1982 ne diminue d'ailleurs nullement en maintenant en l'état structures et rapports de forces, l'évolution actuelle, sous l'effet de la lourdeur croissante de la gestion municipale et du désir de participation des citoyens, rend difficile l'instauration d'un fief ou anachronique sa survivance.

Il n'en demeure pas moins, quelles que soient ses difficultés actuelles d'incarnation, que l'image du fief continue d'exercer sur les élus un pouvoir d'attraction lié à la volonté d'assurer la réélection.

D'aucun préfèrent tenter, pour atteindre cet objectif, la quête du fief plutôt que d'accepter le libre jeu de la démocratie locale.

Les voies et moyens de cette recherche de l'emprise municipale comme système de gouvernement peuvent être analysés à trois niveaux : le corps municipal, l'administration municipale et la société locale.

### *L'autorité au sein du corps municipal*

Aux termes de l'article L 121-1 du Code des Communes : « le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et de deux ou plusieurs adjoints ». Malgré l'exclusivité de compétences que confère la loi au maire en le chargeant d'une mission générale d'administrateur de la commune, la construction du fief est un dessein qui doit être partagé par l'ensemble du corps municipal porté à la tête de la commune et ceci pour deux raisons : d'une part, les pouvoirs propres du conseil municipal qui en font l'organe de base de la commune choisissant souverainement l'autre organe représenté par le maire et qui le rendent indispensable au fonctionnement de la commune pour toute action fondamentale (autorisation des dépenses, vote des recettes, création d'emplois, passation des marchés, actions en justice...) et d'autre part, la variété et la complexité des tâches dévolues à la collectivité qui contraignent au travail d'équipe et à la déconcentration du pouvoir au profit de maires adjoints ou de conseillers municipaux. Parce qu'il ne peut plus être dans les communes d'une certaine importance l'homme orchestre et providentiel, l'interlocuteur unique des administrés, le maire doit obtenir, pour l'instauration de ce mode particulier d'administration municipale, l'adhésion des autres élus.

Cette complicité est un principe de gouvernement dans les communes où elle transcende même l'existence de la mairie pour trouver sa légitimité dans l'appartenance à un même parti politique.

Ailleurs, elle est le fruit d'un consensus politique né de l'influence prédominante d'un homme, le maire, qui même s'il est assuré de conserver en droit le dernier mot tant sur les adjoints — les attributions exercées par les adjoints ou les conseillers municipaux par délégation du maire le sont sous sa surveillance et sa seule responsabilité — que sur le conseil municipal — qui ne peut ni contraindre le maire à agir, ni le forcer à exécuter ses délibérations, ni le révoquer — n'est plus désormais que l'animateur d'une équipe. Généralement le maire aura pris des assurances pour l'expression ultérieure du consensus, au moment de la constitution de sa liste dans les communes de



plus de 30 000 habitants et à cet égard le scrutin de liste est un précieux auxiliaire. Dans les autres villes, il s'entourera d'un bureau réduit, préparant en comité fermé les grandes délibérations et il assoira son autorité aisément, faute pour les autres élus de disposer des informations sur la gestion communale. Dans ce domaine aussi, la tendance institutionnelle à favoriser l'omnipotence du maire est encouragée par une décision du Conseil d'Etat (1) imposant aux conseillers municipaux de passer par le maire pour obtenir l'information auprès des services municipaux. Même si cette décision fait obligation au maire de communiquer les informations demandées, il s'agit là d'une sauvegarde bien théorique du droit des conseillers municipaux.

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées et afin de couvrir les circonstances politiques locales les plus variées, il paraît donc plus juste d'attribuer le projet de constitution du fief au pouvoir politique local plutôt qu'au seul maire.

### *Le pouvoir politique local et le personnel municipal*

La mairie est souvent, dans les communes de moyenne importance, l'un des premiers employeurs sur le marché local ; les agents municipaux peuvent représenter avec leurs familles jusqu'à 2-2,5 % du corps électoral, aussi constituent-ils à la fois une clientèle et une courroie de transmission de la politique décidée par la municipalité. Par le simple fait déjà qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la mairie, les employés communaux peuvent être qualifiés, sans connotation compromettante, d'agents électoraux.

L'organisation du fief suppose donc, en second lieu, la complicité plus ou moins consciente selon le niveau d'emploi, du personnel communal et la participation active des cadres de la mairie. La cause du fief peut être plaidée auprès de l'ensemble des agents, par le consentement généreux d'avantages matériels prévus par des textes législatifs ou réglementaires, ou par la prise en charge par la collectivité d'autres formes de rémunération d'une légalité plus suspecte. Mais la complicité comme la participation sont aussi fonction des modalités d'exercice du pouvoir au sein de l'administration municipale et donc des rapports de forces instaurés entre l'instance politique et l'équipe de direction tant administrative que technique. Enfin, elles peuvent être directement le fait d'agents dont la seule véritable fonction est électorale.

(1) CE Commune de Pointe-à-Pitre, 9 novembre 1973.

— *Les compléments de rémunération*

Si le maire n'a en principe aucune marge de manœuvre sur le mode de recrutement des agents, la grille des emplois communaux, les échelles indiciaires, le déroulement de carrière et les rémunérations principales fixées par le statut du personnel communal et les mesures arrêtées par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, il dispose de nombreux moyens plus ou moins déguisés pour accorder des compléments de salaires permanents.

— Ceux-ci peuvent consister, par exemple :

- dans le versement systématique aux agents qui peuvent en bénéficier du maximum d'heures supplémentaires autorisé par la réglementation, sans considération du service fait. Un même agent pouvait ainsi percevoir au cours du même mois 130 heures supplémentaires dans une commune de la banlieue parisienne ;
- ou dans la détermination de l'assiette des primes de technicité perçues par les cadres techniques de la mairie de telle sorte que leur montant atteigne automatiquement le maximum autorisé, soit 30 % du traitement budgétaire moyen du grade ;
- ou encore dans la faculté d'accorder des frais de déplacement et des indemnités kilométriques calculés plus généreusement que la réglementation ne le permet et sans justifications réelles.

— Depuis une quinzaine d'années, la plupart des communes subventionnent par ailleurs des associations de la loi de 1901, baptisées « Amicales du Personnel » ou « Comités des Œuvres sociales du Personnel » et créées à leur initiative afin de distribuer des avantages en nature ou en espèces à l'ensemble du personnel municipal. La quasi-institutionnalisation de ce procédé n'en fait plus véritablement un moyen de pression et le range désormais parmi les droits acquis excepté là où le montant de l'allocation peut dépasser celui d'un treizième mois et où il est encore réparti sous le signe discret du favoritisme.

— L'attribution de logements gratuits pour « nécessité absolue de service » ou quasi gratuite pour simple utilité de service constitue aussi un moyen de susciter, notamment parmi le personnel d'encadrement, la reconnaissance des bénéficiaires, d'autant qu'elle peut être assortie dans le premier cas de la prise en charge par la commune des frais accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) et même parfois de la mise à disposition gratuite de garages personnels, ce qu'aucun texte n'a jamais autorisé. Cependant il peut être encore plus apprécié d'obtenir une concession de logement pour utilité de service quitte à payer un loyer symbolique, car cet avantage peut se cumuler avec

la perception des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires dont peuvent seuls bénéficier les cadres administratifs supérieurs de la mairie qui ne sont pas logés gratuitement.

— La prise en charge par la collectivité des frais de téléphone comme la mise à disposition de voiture de fonction allongent encore la liste de ces compléments de rémunération qui ne saurait être exclusive dans un domaine où les facultés d'imagination des divers protagonistes ne sont jamais taries.

— La municipalité peut également intervenir sur la situation financière de ses agents en modifiant le déroulement de leur carrière par des avancements d'échelons plus ou moins rapides, par la création d'emplois de direction plus nombreux que la taille de la commune ne l'autorise et même par des mesures de promotion collectives. En transformant tous les emplois du Groupe I d'agents communaux d'exécution classés en groupes indiciaires croissants en emplois du Groupe II, en promouvant au Groupe III l'ensemble des agents du groupe II ayant atteint une certaine ancienneté, un reclassement global des emplois a pu être opéré attribuant à des catégories entières de personnel des avantages de carrière qui n'auraient pu être légalement accordés qu'à certains d'entre eux. Ailleurs, les cadres supérieurs d'une ville de 110 000 habitants bénéficient des échelles indiciaires applicables aux communes comprenant entre 150 000 et 400 000 habitants et donc d'un surclassement indiciaire sous le prétexte que leur activité s'étend aux communes suburbaines.

— *L'autorité sur l'appareil administratif et technique*

Le pouvoir politique local doit trouver dans les cadres supérieurs de la mairie placés à la tête de l'ensemble des services et chargés de mettre en œuvre les orientations politiques qu'il a définies, un appui sans réserves. La constitution du fief est aussi à cette condition.

La direction de l'administration municipale s'est longtemps incarnée dans le couple maire-secrétaire général, le premier conservant la responsabilité finale de l'activité municipale et détenant la signature, le second apparaissant, selon la définition officielle de ses fonctions, comme le principal collaborateur du maire chargé de l'organisation générale des services municipaux et de leur coordination. Cet attachement quasi exclusif du secrétaire général à la personne du maire paraît garantir *a priori* l'identité de vue nécessaire à l'organisation d'un type d'administration municipale donné et aux principales lignes d'action à mener.

Les risques de divergence naissent toutefois quand le maire nouvellement élu se trouve dans l'impossibilité statutaire de remplacer

l'encadrement existant par une équipe de direction tant administrative que financière et technique librement choisie. Aussi, ce couple privilégié peut-il éclater au bénéfice d'une autre répartition des pouvoirs qui peut prendre plusieurs formes mais dont la finalité est en tout état de cause d'assurer au maire la mise en place d'un appareil administratif dévoué à sa cause. Les cadres supérieurs en place qui ne plaisent pas sont alors doublés et marginalisés, soit par l'adjonction d'un ou de deux secrétaires généraux adjoints qui forts de la confiance du maire récupéreront peu à peu l'essentiel des compétences, soit par la constitution de cabinets du maire. Selon les circonstances, ces cabinets constitués par du personnel contractuel généralement recruté dans les administrations centrales ou parmi les militants de partis politiques, prennent en charge uniquement des fonctions politiques destinées à faire valoir l'action du maire tandis que le secrétaire général et plus largement les équipes administratives et techniques dirigeantes demeurent investies de leurs fonctions normales ; ou ils interfèrent peu à peu dans les rouages administratifs avec l'intention de supplanter la hiérarchie classique et de la court-circuiter au profit de rapports directement noués avec le maire et les quelques élus responsables.

— *Le volume des effectifs*

Le niveau des effectifs municipaux peut être fixé relativement librement par le conseil municipal et le maire dans la mesure où il ne rencontre de limites que dans la capacité fiscale de la commune. La tentation est grande dans ces conditions, de recruter de véritables agents électoraux titulaires d'un poste officiel sur l'état du personnel mais dont la mission est en réalité de conforter le fief. La preuve de l'existence de ces emplois fantômes est malaisée à établir et ne saurait être apportée qu'à la suite d'enquêtes de nature policière qu'aucun corps de contrôle administratif n'a pu engager jusqu'ici.

Certes les indices existent : la comparaison du niveau d'effectifs entre des communes d'importance démographique comparable peut être significative à cet égard, à condition de prendre en compte le mode de gestion des services municipaux ; s'ils sont pour l'essentiel affermés ou concédés à des sociétés privées de service, un volume d'effectifs supérieur à la moyenne devient suspect. L'emploi de 700 personnes dans une commune de 35 000 habitants de la région parisienne (moyenne d'effectifs : 350 à 400), dont 90 ouvriers pour les seuls ateliers municipaux alors que l'exploitation des réseaux d'eau et d'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères et l'entretien des réseaux électriques sont concédés, masque très certainement

l'utilisation d'une partie des agents à des missions étrangères à l'intérêt municipal.

Avant d'étendre ses ramifications sur la société locale, la construction du fief est donc interne à la mairie et peut l'ériger en véritable bastion.

### *Le pouvoir politique local et la société locale*

Au-delà d'une politique dynamique de relations publiques et de l'audience procurée auprès des ressortissants les plus démunis de la commune par les actions du bureau d'aide sociale, les moyens qui vont permettre au pouvoir politique local d'intervenir sur les administrés en fonction des emprises souhaitées pour renforcer l'ensemble municipal, sont principalement le choix des co-contractants et fournisseurs de la mairie et le recours aux organismes paramunicipaux.

#### *— Le choix des fournisseurs et prestataires de service de la mairie*

La municipalité est souvent conquise grâce à l'appui logistique et financier des milieux économiques et commerciaux qui ont soutenu le programme politique proposé. Une fois élue, l'équipe nouvelle témoigne naturellement sa reconnaissance par l'attribution prioritaire des marchés publics ou des commandes de la commune à ces discrets partenaires du combat politique. En outre, le recours aux mêmes fournisseurs et entreprises pour les achats courants, les travaux d'équipement ou les travaux d'entretien, en l'absence de toute mise en concurrence assure au pouvoir politique local un noyau solide et influent de relations, tissées dans les milieux qui sont généralement les principaux pourvoyeurs d'emplois au plan local et donc de clientèle électorale potentielle.

La méthode consiste de préférence à passer systématiquement des marchés négociés avec ses fournisseurs ou entrepreneurs habituels en utilisant tous les artifices possibles pour respecter en apparence le code des marchés publics : minoration délibérée du coût des travaux pour se situer en dessous du seuil obligatoire de l'appel d'offres (350 000 F) quitte à compléter par des travaux supplémentaires en cours d'exécution du marché les prestations initialement prévues ; utilisation abusive des exceptions réglementaires à la mise en concurrence (déclaration d'urgence impérieuse ou d'adjudication infructueuse sans justification réelle, spécificité des travaux prétextée...).

La technique est aussi dans les cas de recours obligatoire à la procédure de l'appel d'offres, de fausser le libre jeu de la concurrence par

une publicité préalable insuffisante, des délais trop courts pour la remise des offres, l'exclusion non justifiée de candidatures au moment de l'examen des offres ou la mise à l'écart sans explication des entreprises moins disantes en fin de procédure.

En revanche, dans les petites villes (moins de 10 000 habitants) l'intérêt de la municipalité qui est souvent le principal sinon l'unique client sur le marché local peut être de disperser ses commandes et travaux entre les quelques artisans, commerçants ou entrepreneurs dont le rayon d'action ne dépasse pas les limites du territoire, encore qu'elle résiste mal à accorder la priorité aux commerçants ou entrepreneurs qui sont aussi conseillers municipaux.

Il est moins utile de nouer la même exclusivité de rapports avec les différents prestataires de services que sont les notaires, les architectes, les ingénieurs-conseils ou les cabinets d'études en raison de leur réseau d'influence *a priori* plus limité. Quand elle existe néanmoins, outre son irrégularité et son caractère abusif, elle est suspecte : elle devient un moyen de noyer dans la masse de faux contrats d'études qui ne sont suivis d'aucun commencement d'exécution ou le versement d'honoraires en dehors de toute prestation de service effective afin de distribuer l'argent public à d'autres fins que l'intérêt communal.

L'ensemble de ces méthodes peut être érigé en véritable système de gestion dans les communes où les municipalités et le personnel communal n'ont pas de réelle autonomie d'action, mais sont rattachés à un vaste réseau de clientèle exclusive constituée par des entreprises, des bureaux d'études, des hommes de l'art au service d'une même idéologie.

#### — *Le recours aux organismes para-municipaux*

Le phénomène associatif représente de nos jours, face aux municipalités, le seul véritable contre-pouvoir local porteur de projets ou de problèmes dont la nature peut susciter contradictions et conflits avec la politique municipale ; aussi la municipalité s'efforcera-t-elle de faire des associations locales des relais de ses propres orientations. En leur confiant la gestion des activités à caractère social, culturel et sportif développées par la mairie, ou la responsabilité du développement et de l'aménagement urbain ou encore l'organisation de manifestations commerciales, elle peut trouver en outre un excellent moyen de renforcer l'emprise municipale, par la maîtrise de ces secteurs d'intervention en dehors de tout contrôle réel et sans être soumise aux règles du droit public financier.

Dans ce but, deux voies sont ouvertes : soit le pouvoir local pri-

vilégie les mouvements qui l'ont aidé à conquérir la municipalité en acceptant de leur part, du fait de leur préexistence, la manifestation d'une certaine autonomie ; le risque est alors grand à plus ou moins brève échéance que l'indépendance accordée soit l'occasion de dysfonctionnements entre la mairie et le service para-municipal et que de partenaires, ces organismes ne deviennent des contestataires ; soit, et il s'agit du modèle le plus courant, la municipalité crée des associations qui sont de pures émanations du conseil municipal, lequel est largement représenté au sein de leur conseil d'administration : présidées par le maire, elles se voient confier des missions d'intérêt général financées essentiellement sur crédits municipaux. En apparence auxiliaires d'un pouvoir faisant la preuve à travers elle d'une volonté de décentralisation favorisant la mise en œuvre d'une politique sociale, éducative, culturelle et sportive plus proche des réalités quotidiennes, ces associations ne recouvrent en fait que des artifices juridiques destinés à conforter l'autorité du pouvoir politique local sur les administrés dans leur vie courante en dehors de tout contrôle de nature administrative et financière.

Les communes mettent à leur disposition des domaines, des locaux, des matériels et souvent du personnel sans que les conditions de leur utilisation soient définies dans des conventions précises. Moyennant généralement une redevance d'occupation et d'exploitation symbolique, elles laissent ces associations encaisser, sous le seul contrôle d'un directeur qu'elles nomment et rémunèrent, les recettes tirées de l'animation culturelle ou sportive et soustraire ainsi à la collectivité les produits d'activités pourtant nées de la seule initiative municipale.

Souplesse et liberté d'action obligent ; aussi le régime financier et comptable de ces organismes est-il mis à profit pour échapper aux règles du droit public financier ; il est courant de constater par exemple que nombre de ces associations ont une trésorerie régulièrement excédentaire, placée en bons du trésor ou en comptes à terme ; malgré cela, les communes continuent d'augmenter les subventions annuelles qui leur sont versées et consentent donc des aides excédant les besoins réels alors même que leur propre situation de trésorerie peut les conduire à solliciter le concours du Trésor public.

Ces organismes permettent aussi, par la prise de participation dans le capital de sociétés privées (notamment en matière de tourisme et d'équipement) de mettre à la disposition d'intérêts particuliers des fonds d'origine exclusivement publique.

Surtout, les associations constituent un moyen direct pour les élus de régler des dépenses dont ils n'entendent pas avoir à rendre

compte et de financer des activités parallèles au moyen notamment de fausses facturations : il n'est pas rare, en effet, que la vérification sur pièces des comptes d'associations déclarées d'utilité sociale fasse apparaître la prise en charge pour le moins discutable de factures de grands restaurants, ou de cabarets et plus généralement de relations publiques. Quant aux résultats du compte d'exploitation annuel de ces organismes, ils révèlent parfois des discordances avec le montant réel des dépenses justifiées qui leur est souvent inférieur, et donc des zones d'ombres inexpliquées.

— L'interventionnisme municipal peut aller jusqu'à contrôler les manifestations commerciales qui constituent des événements majeurs de la vie locale. Il est fréquent en effet que les maires soient les Présidents des associations de gestion des foires commerciales et des parcs d'exposition. Par ce biais, ils peuvent acquérir une influence prépondérante sur les principaux acteurs du commerce local en leur consentant des avantages exorbitants ; généralement propriétaires des halles ou du parc d'exposition dont la construction a représenté un investissement fort coûteux, les communes mettent ces locaux (dans le cadre de conventions conclues par le maire) à la disposition quasi gratuite de ces associations présidées par le même maire, alors qu'il s'avère la plupart du temps que celles-ci réalisent des bénéfices substantiels, tirés de l'ensemble des activités lucratives qui gravitent autour des manifestations commerciales (restaurants, brasseries, spectacles).

— La même nature de rapports peut exister en matière de développement urbain, entre le pouvoir politique local et les sociétés d'économie mixte d'aménagement ou de construction ou les sociétés anonymes d'HLM, créées à l'initiative municipale. Dans un secteur aussi sensible électoralement que le marché du logement, la formule de la société d'économie mixte qui assure une prise de participation majoritaire aux fonds publics (65 % du capital au maximum) tout en bénéficiant de la souplesse d'organisation des sociétés anonymes est particulièrement attrayante : le cumul des fonctions municipales avec celles de président ou d'administrateur de la société y est autorisé tout en permettant de confier à des tiers le soin d'assurer la gestion. Sur le plan financier, elle permet le recours à des avances bancaires à court et moyen terme tandis que l'ensemble des activités de ces sociétés peut être régi par des procédures de droit privé.

Simple façade juridique, ces sociétés qui peuvent associer à des fonds publics exclusivement municipaux, ceux de sociétés immobilières privées qui pourront se révéler par la suite les véritables mandataires, ainsi que ceux d'établissements de crédit et d'entreprises locales, deviennent des instruments à la disposition de la municipa-



lité : l'intervention de ces organismes qui ont recours le plus souvent, pour la maîtrise d'œuvre de leurs programmes, aux services techniques municipaux est d'abord l'occasion pour les élus siégeant au conseil d'administration ou les directeurs de services municipaux de bénéficier de crédits de mission ou de représentation non négligeables.

Mais surtout ces sociétés assurent à l'autorité municipale une liberté d'action appréciable tout à la fois à l'égard des promoteurs ou aménageurs et sur la clientèle potentielle au logement.

L'intention de ménager, voire de favoriser les associés privés de la société d'économie mixte ou ceux de la société anonyme d'HLM peut conduire la municipalité à accepter la densification des programmes de construction tout en n'inscrivant pas au bilan de l'opération, sous des prétextes divers, toutes les possibilités de financement auxquelles elle pourrait faire appel : participation pour surdensité, taxe locale d'équipement ou participation des constructeurs au financement des équipements, etc. Pour les sociétés gestionnaires, la sollicitude du pouvoir local peut aller jusqu'à accorder une garantie générale d'exploitation qui conduit à la prise en charge du déficit des opérations réalisées.

Enfin, si malgré la nécessité de principe de respecter des critères objectifs d'attribution, le pouvoir politique local dispose, à travers le bureau municipal du logement, d'une relative liberté pour utiliser les quotas de logements HLM qu'il lui appartient de répartir, l'emprise qu'il détient sur ces sociétés lui donne encore plus de latitude pour choisir à des fins municipales les futurs locataires ou accédants à la propriété des logements proposés à l'achèvement des opérations engagées.

Tels sont quelques-uns des mécanismes qui peuvent aboutir à la naissance ou à la perpétuation d'un réseau subtil et complexe d'influences où les imbrications d'élus, d'employés, d'organismes subordonnés, de clientèle active ou passive sont destinées à servir un dessein qui ne s'identifie pas toujours au bien communal. Il en est sûrement d'autres que seule la pratique du pouvoir municipal apprend. Mais les chances de réussite d'une telle entreprise sont minces, par l'ampleur des moyens financiers qu'elle suppose tout d'abord : le recours à ces méthodes de gouvernement renchérit en effet tous les coûts et grève les finances communales de charges parasites sans aucune utilité sociale. Elle récusé, en second lieu, l'adaptation nécessaire au phénomène général de contestation qui frappe tous les pouvoirs institués et la pratique véritable d'une politique d'ouverture et de concertations. Elle est menacée enfin par le nouveau mode de scrutin adopté pour les élections municipales, qui en provoquant l'émergence d'un pouvoir politique d'opposition au sein de chaque conseil municipal, devrait favoriser l'expression d'un contrôle vigilant sur la gestion communale.

**Anne FROMENT-MEURICE. — How to make a political stronghold from a city hall.**

A variety of techniques permit the establishment of complex networks of political influence which allow certain mayors to follow a path which is not always identical with the best interests of the municipality. But the probability of success in such an endeavour are slim.

*RÉSUMÉ. — De nombreux mécanismes favorisent la constitution de réseaux complexes d'influence qui permettent à certains maires de poursuivre un dessein qui ne s'identifie pas toujours au bien communal. Mais les chances de réussite d'une telle entreprise sont minces.*

JEAN FOYER

## *La politique au village*

Outrecuidance ou inconscience. Le lecteur aurait le choix de la qualification si l'auteur de ces lignes avait la prétention déraisonnable de proposer des conclusions générales sur le thème du maire rural devant la politique. La plupart de nos 36 000 communes sont des communes rurales et 28 000 d'entre elles comptent moins de 500 habitants. Leur trait commun est d'être peu peuplées. Nombre de ces communes, si elles embarquaient la totalité de leurs habitants, ne suffiraient pas à remplir un grand avion moderne. Toutes ces communes obéissent au même régime administratif, qui est aussi bien celui des villes. L'unité administrative recouvre une profonde diversité anthropologique, qui est celle de la France elle-même comme l'ont brillamment montré H. Le Bras et E. Todd. Que de différences dans les comportements politiques et, partant, ceux des maires de la Flandre au rivage languedocien, du Limousin à la Bourgogne, ou de l'Anjou au Dauphiné ! Ces pages apportent simplement la réponse personnelle de l'auteur à une enquête plutôt qu'il ne propose une théorie générale. De prudentes extrapolations géographiquement limitées seraient néanmoins légitimes. En effet, la commune que j'administre n'est pas atypique.

Située à 30 km au nord d'Angers, la commune de Contigné est incluse dans ce bocage qui commence à la vallée de la Seine et qui prend fin dans la Vendée, à la plaine de Luçon. Bocage qu'ont passablement ruiné de nos jours les ingénieurs du génie rural et les experts géomètres pour les besoins du remembrement, les exploitants eux-mêmes pour le passage de leurs engins... plus récemment la maladie qui tue les ormeaux.

Le bocage angevin, dans lequel Contigné est compris, a poussé sur un sous-sol schisteux. L'ardoise affleure à quelques kilomètres du chef-lieu de la commune. Nous sommes ici près de la limite occidentale des terrains primaires du Massif armoricain dont André Siegfried et mon maître Gabriel Le Bras ont montré la corrélation, indiscutable autant qu'inexpliquée, entre la géologie d'une part, les comportements politiques et la pratique religieuse d'autre part. Elle est, dans cette commune, plus sensible avec les premiers qu'avec la seconde.

Depuis l'institution du suffrage universel en 1848, les comportements électoraux des habitants de Contigné, lors des consultations nationales, sont d'une remarquable stabilité. Les étiquettes peuvent changer, ou changer de sens — les « progressistes » passant à gauche, tandis que les radicaux font le chemin inverse —, la loi peut accorder l'électorat aux femmes et aux jeunes de 18 ans, les agriculteurs peuvent bien ne plus représenter que 44 % de la population dans une commune non industrialisée, le rapport des forces ne varie point. Il est d'un tiers pour la gauche et de deux tiers pour les modérés. Ce clivage n'a été modifié que deux fois, mais ne le fut pas durablement. A une élection législative partielle en octobre 1935 et aux élections générales de 1936, les électeurs de Contigné donnèrent une forte majorité à Albert Blanchoin, alors adhérent à la Jeune République et par conséquent au Rassemblement populaire. Mais il était l'enfant du pays, né au chef-lieu du canton, originaire de la commune, et il affrontait la seconde fois un candidat parachuté que personne ne connaissait. Au premier tour des élections présidentielles de 1981, la répartition traditionnelle ne bougea pas. Au second tour, M. Mitterrand n'obtint pas la majorité, mais il gagna quelques dizaines de voix venues, autant qu'on peut le savoir, d'agriculteurs mécontents de la politique agricole qui, au premier tour, avaient donné leur voix à M. Chirac. Ce n'était point là un transfert durable. Au premier tour des élections législatives, le député RPR sortant, M. Narquin, retrouvait, sans le moindre déchet, le plein de ses voix.

La stabilité du corps électoral, sa fidélité, ne suppose cependant aucun militantisme et n'en implique pas davantage. Par rapport à la III<sup>e</sup> République, la « dépolitisation » est remarquable. Au début du siècle, le député de l'arrondissement de Segré conviait ses électeurs à des « pot-au-feu » électoraux. A l'opposé, un Comité républicain qu'animait un médecin du chef-lieu de canton avait recruté quelques adeptes. Les élections municipales en 1935, les législatives avaient donné lieu à des campagnes passionnées. Dans les dernières années

de la III<sup>e</sup> République un châtelain avait tenté d'obtenir des adhésions au rsf. Tout ce passé est complètement oublié. Les grands partis ne sont pas organisés et n'y ont pas d'adhérents ou très peu. Les affiches politiques ne sont pas collées par des habitants de la commune. La gauche manque ici de ses propagandistes habituels, responsables syndicaux et « paysans-travailleurs ». Les frères ennemis d'autrefois, l'instituteur et le prêtre, qu'a réconciliés ailleurs la dévotion au Parti socialiste, sont de ce point de vue ou peu actifs, ou point du tout.

C'est de cette commune que j'ai été élu maire en mars 1959 et réélu en 1965, 1971 et 1977. Ma mère est née dans cette commune, où mon grand-père maternel était notaire. Mon père en a été le maire entre les deux guerres. Je puis écrire que j'ai accédé à la fonction sans l'avoir demandé et parce que l'on est venu me chercher.

Comment devient-on conseiller municipal dans une commune dans laquelle la vie politique est si faible ? Dans de nombreuses communes rurales du département, le spontanéisme électoral prévaut. Aucune candidature n'est présentée avant le premier tour. Les électeurs composent eux-mêmes leur liste. Le plus souvent le maire sortant et une partie des conseillers sortants sont réélus au premier tour, mais ce n'est pas toujours le cas. Pour le second tour, les personnes les mieux placées à la suite du premier font liste ensemble.

La méthode fait venir la confiance d'en bas, selon la formule de Sieyès. Mais elle n'assure la cohésion du conseil et rend parfois difficile la formation d'une majorité. Elle favorise aussi des manœuvres, telle la distribution de listes clandestines, portant les noms de personnes qui, souvent, n'ont pas été consultées.

C'est ce qui arriva à Contigné en 1959. Le conseil sortant avait résolu de ne pas présenter de liste. Depuis sa dernière réélection, le maire avait pris sa retraite et avait fixé son domicile au chef-lieu de canton voisin. Quelques jours avant le scrutin, une liste circula à la tête de laquelle j'avais été placé à mon insu. Je venais d'être appelé à remplacer comme député de Maine-et-Loire M. Chatenay nommé membre du Conseil constitutionnel. Du coup, les conseillers sortants et qui espéraient rentrer, me demandèrent en catastrophe, pour déjouer la manœuvre de faire une liste avec eux et avec quelques nouveaux. Cette liste fut élue tout entière. J'appartenais à l'UNR, mais mon étiquette ne joua pas un grand rôle. Les électeurs votèrent pour moi simplement parce qu'ils étaient heureux de voir l'un des leurs député. Je n'eus pas à souffrir de la mauvaise humeur causée

par la suppression de la retraite du Combattant et l'institution de la franchise de la Sécurité sociale.

Depuis cette première élection, j'ai réussi à convaincre mes collègues qui envisageaient d'accomplir un nouveau mandat de nous représenter ensemble. A chaque fois, plusieurs anciens exprimèrent en effet la volonté de ne pas accepter un nouveau mandat. Ma liste est comme le couteau de Jeannot. En 1977, nous ne restions plus que deux de l'équipe de 1958.

Dans le choix des nouveaux, l'appartenance ou plutôt la « sensibilité » politique, pas toujours aisée à détecter au reste, ne joua pas positivement un grand rôle. Prévalent le caractère et l'honorabilité de la personne, des dispositions au travail en équipe, le souci de faire représenter les diverses catégories socioprofessionnelles... et l'évaluation des chances de plaire à l'électeur, du nouveau ou de la nouvelle. En 1977, voulant assurer une représentation aux ouvriers, j'avais offert une place à un ouvrier notoirement socialiste, qui l'avait acceptée. Moins éclectiques que moi, les électeurs ne l'ont pas élu.

Les électeurs en effet ne se privent de la faculté de panacher. Il est rare que les « nouveaux » de la liste du maire sortant soient tous élus au premier tour, et ils n'arrivent pas tous en position favorable. C'est ainsi qu'en 1971 la première femme entra au conseil municipal. En 1965, j'avais voulu en proposer une sur ma liste. Le secrétaire de la mairie et le garde-champêtre — qui composent le service (informel) de renseignements généraux du maire rural — m'en avaient dissuadé, représentant que les autres femmes ne voteraient pas pour elle. Instruit par l'indication spontanée du corps électoral, je présentai trois femmes sur ma liste en 1977. Cette fois les électeurs estimèrent probablement que la progression était trop rapide ; ils n'en élirent que deux, les deux nouvelles.

Ceux des conseillers — une minorité — qui sont élus sans avoir figuré sur la liste du maire et qui ont quelquefois figuré sur une autre liste, complète ou incomplète, n'ont pas tous pour autant des opinions politiques différentes de celles des colistiers du maire. Ils se gardent en général de les afficher, et surtout de prendre l'étiquette d'un parti politique. L'ostentation exercerait un effet de répulsion. Certaines candidatures ont certainement pour motif une opposition aux opinions politiques (nationales) du maire, d'autres une opposition à sa personne, datant parfois de plusieurs décennies. Dans d'autres cas, elles sont le fait de personnes ou d'une personne isolée qui ont le désir légitime de participer à l'administration de la commune et qui rappellent leur existence aux électeurs, le maire ayant omis de s'en charger.

L'élection faite, il est bien rare qu'au sein du conseil les positions soient d'affrontement, ou qu'elles le demeurent longtemps. J'ai pour ma part œuvré, autant que je le pouvais, à réaliser l'amalgame, et d'habitude avec succès. Il est arrivé que des conseillers élus comme opposants se représentent sur la liste du maire à l'expiration du mandat.

Mes compatriotes ont en général un excellent jugement. Ils n'ont pas l'illusion de croire qu'un conseil municipal ait prise sur la politique des Nations. Et j'ai eu la chance de commencer mon mandat en un moment où les Français étaient satisfaits d'avoir retrouvé un Etat et approuvaient à une majorité énorme l'action du général de Gaulle. Les quelques points de frictions traditionnels étaient en voie de solution par la disparition de l'une des parties en cause, je veux dire la querelle scolaire. L'école primaire privée de filles allait être transformée en établissement secondaire agricole de premier cycle. La concurrence s'estompait.

Les décisions prises collégalement n'ont pas fait apparaître d'oppositions politiques dans le conseil ou ailleurs. Elles s'imposaient avec évidence : adduction d'eau potable et réseau d'assainissement, goudronnage de chemins et remise en état de cours d'eau, aménagement d'un terrain de sports et construction d'un foyer pour les jeunes, installation d'une bibliothèque de prêt, entreprise d'un assainissement agricole complet de la commune, construction d'une cinquantaine de pavillons et facilités à l'installation d'artisans. D'autres auraient fait ce que mes collègues et moi nous avons fait. J'ai eu certainement la possibilité de le faire plus vite.

Seule la fixation des prix des repas de la cantine scolaire, qui sont très faibles, donne lieu à des résistances où n'entrent ni la politique, ni l'hostilité envers ma personne. Le Conseil de parents d'élèves, adhérent à la Fédération Cornec, que les instituteurs ont mis en place, est composé de parents modérés politiquement et pour plusieurs catholiques très pratiquants !

Dans le conseil municipal, la politique nationale donne surtout lieu, selon l'opportunité à des échanges de vues en fin de séance. Mes collègues apprécient parfois que je leur expose mon opinion sur telle ou telle question d'actualité. Et naturellement s'ouvre un échange de vues. Dans ce genre d'exercices, je m'efforce d'observer l'objectivité et le respect de la vérité que la vieille Université m'a enseignés. Je n'en porte pas l'angélisme au point de m'abstenir de communiquer un message.

Cependant, j'ai adopté pour conduite de ne point « politiser » la commune, d'autant que, depuis 1960, je n'en suis plus le député. Mon entrée au Gouvernement, alors que j'étais suppléant, avait rendu nécessaire une élection partielle et, en novembre 1962, j'étais élu député dans la deuxième circonscription. Certes, j'ai mis l'influence que je pouvais avoir au service du candidat de ma formation lors des consultations législatives et je me suis efforcé de lui faciliter, une fois élu, les contacts avec la population. Mais je n'ai pas voulu m'immiscer dans son action militante. Je n'ai créé aucun comité, aucune section, aucune cellule. Mes administrés connaissent mes opinions et n'ignorent pas mes prises de positions. La presse départementale les rapporte, le quotidien lu dans ma commune ouvre libéralement ses colonnes à ma prose. Je distribue aux membres du conseil municipal des photocopies de mes interventions à l'Assemblée nationale. Mais, aux yeux de mes compatriotes et administrés, je ne veux pas être un homme de parti, et je souhaite ne pas apparaître comme tel.

Pour leur part, les formations de l'opposition ne manifestent pas une activité bien supérieure. Elles tenteraient plutôt de faire une percée à travers les associations. Elles sont à peu près sans prise sur le Club du Troisième Age, dont les adhérents en 1981 affichaient leur reconnaissance à M. Giscard d'Estaing de l'amélioration, effectivement ressentie, des ressources des personnes âgées. L'Association familiale exerce une activité très bienfaisante, mais qui est le fait d'un très petit nombre de personnes dévouées. L'Association sportive et le Club des Jeunes offrirait un terrain plus favorable. De jeunes enseignants, originaires de la commune et qui y revenaient le dimanche, ont bien essayé de s'en servir. Leur influence paraît aujourd'hui tendre vers zéro. Présentement les relations entre ces associations et la municipalité sont bonnes.

En réalité, l'opposition active, bien avant le revirement de 1981, est plutôt le fait des groupements socioprofessionnels que des formations politiques. Dans ma commune, elle est naturellement celle des agriculteurs, souvent justifiée. Elle m'a valu des traitements très différents selon que j'appartenais à la majorité ou que je siége dans les rangs de l'opposition. Lorsque j'étais dans la majorité, mon portail était recouvert d'inscriptions vengeresses à la peinture rouge, le mur de mon jardin orné de slogans peints en noir, la chaussée devant ma porte m'interpellait par écrit. Dans une petite commune tout se sait. J'apprenais que les auteurs des inscriptions n'étaient pas des paysans travailleurs mais des exploitants d'opinions modérées, des hommes fort estimables, avec lesquels j'entretenais d'excellentes relations et avec lesquels j'avais travaillé à améliorer les conditions d'exploitation



de l'agriculture communale. Plusieurs de ces peintres amateurs m'ayant demandé un entretien, qui révéla mon accord avec eux sur le fond des problèmes, je leur fis observer, après une heure de conversation, qu'il était plus simple de s'adresser à moi verbalement que par des inscriptions sur mon portail, et que je ne pouvais pas grand-chose d'ailleurs sur la politique du Gouvernement.

Depuis mai 1981, le mécontentement de l'agriculture n'a pas perdu, hélas ! ses raisons d'être, il se manifeste désormais au détriment de la propriété angevine de Mme Cresson. L'opposition a bien des avantages. Je suis redevenu un maire rural comme les autres.

Longtemps réduite à la réception des actes de l'état civil — qui se raréfient, les jeunes préférant la « cohabitation juvénile » au mariage et les trop rares enfants voyant le jour dans des maternités urbaines —, à l'entretien, souvent négligé, de quelques bâtiments et des chemins ruraux, la fonction de maire n'était pas exténuante. Elle s'est beaucoup transformée par l'effet de trois causes : la nécessité d'intervenir pour maintenir en vie des collectivités qui se désertifient, l'aspiration des habitants qui demandent à bénéficier de services comparables à ceux qui sont offerts aux habitants des villes, la « complexification » des relations entre l'Administration, toutes les Administrations et le public.

En prenant mes fonctions, l'une de mes grandes chances a été de trouver en place un secrétaire de mairie exceptionnel, qui avait débuté vingt-sept ans plus tôt auprès de mon père et qui était simultanément directeur d'école. Intelligent et adroit, compétent et consciencieux, dévoué, charitable et généreux, il était aussi très certainement de « sensibilité » socialiste. Nous sommes devenus les meilleurs amis du monde. En dix-huit ans, nous n'avons pas souvent différé d'opinion. Et j'ai pu grâce à lui administrer la commune de Contigné.

Lorsque, après quarante-cinq ans de secrétariat, il a voulu résigner ses fonctions, je lui ai demandé, et il a accepté, de se présenter sur ma liste et de se faire élire adjoint.

Il existe une abondante littérature traitant du maire-aménageur, du maire-constructeur, du maire-créateur d'équipements. Point n'est besoin d'y revenir. Plus intéressant peut-être sera le témoignage d'un maire rural dans son office d'intercesseur, d'interprète, de médiateur, de confesseur et de rédacteur. Les administrés reçoivent de nos jours, provenant des administrations publiques, des organismes de Sécurité sociale, des banques et caisses de crédit, des documents de moins en moins intelligibles. L'informatique atteint présentement le sommet de l'incommunicabilité. A la réception de cette paperasse, aussi hermétique que le cunéiforme, la réaction du citoyen est de se

précipiter à la mairie. Telle de mes administrées est atteinte d'un tel découragement devant ce discours impénétrable, qu'elle ne prend même plus la peine d'ouvrir les enveloppes à en-tête et qu'elle les apporte, à la mairie, cachetées. A la mairie, le secrétaire défend la première ligne. Il explique lui-même les termes ésotériques dont il connaît le sens, remplit les questionnaires, rédige des projets de lettres. Quand la difficulté atteint les degrés supérieurs ou simplement que l'administré ne se contente point de parler au secrétaire, il y a lieu de recourir au maire. A lui de débrouiller les questions juridiques complexes ou d'appeler au téléphone l'autorité avec laquelle, en quelques instants de conversation, le problème va obtenir, comme par miracle, sa solution. Je consacre une demi-journée par semaine à ces exercices.

Tous les parlementaires en font autant à l'occasion de leurs permanences. Cependant la relation de l'administré au maire dans une petite commune a une qualité particulière, qui tient tout simplement à ce que les deux interlocuteurs se connaissent. D'où une aisance plus grande du questionneur, et une plus grande sûreté du répondeur. Avec le médecin, et avec plus de disponibilité que ce dernier, le maire rural devient un substitut du confesseur. Il écoute le récit de toutes les misères de ce bas-monde et, s'il ne parvient pas toujours à les guérir, il est souvent le seul qui puisse donner quelque aide ou quelque conseil, ou du moins manifester compréhension et sympathie. Placé à la base de la pyramide administrative, le maire rural est une sorte de relais, de « convertisseur » qui rend l'Administration tolérable et qui la fait apparaître bienfaisante.

La mode est la décentralisation. En la matière, comme dans les autres, il convient de garder la mesure. Placé en première ligne, le maire a souvent besoin de chercher abri auprès de l'autorité dite naguère supérieure, et cet abri lui est d'autant plus nécessaire que la commune est plus petite. L'oubli d'une pareille évidence rendra impossible, en beaucoup de domaines, les décisions de refus qui seraient le plus nécessaires, à moins que le maire ne soit héroïque.

Au terme de ce témoignage, sans doute trop personnalisé, ne nous pressons pas de conclure, traduisant une formule anglaise, que ce qui est petit est beau.

Beaucoup de nos communes rurales ne sont pas loin de relever désormais de l'archéologie. Elles sont des vestiges d'une société en voie de disparition, même si certaines d'entre elles se débattent avec courage, et quelquefois avec succès. La réduction drastique de leur nombre à 2 000, que d'aucun préconisaient il y a vingt ans, aurait accéléré le processus plus qu'elle ne l'aurait ralenti. Elle eût en tout

cas fait disparaître un rouage que l'on réinvente aujourd'hui dans les quartiers des villes, car il est nécessaire à l'humanisation de l'Administration. Ce rouage, depuis deux siècles, est constitué dans le plat pays par le maire, personnage moins soucieux à l'ordinaire de pouvoir que de dévouement.

Parlementaire depuis près d'un quart de siècle, président d'une commission parlementaire durant treize ans, membre du gouvernement durant huit ans, j'ai été comblé par la vie publique. On me jugera sans doute d'un sentimentalisme excessif, de toutes mes fonctions, c'est celle de maire à laquelle je demeure le plus attaché. Peut-être parce que les liens qui m'unissent à ma commune sont d'un bien autre ordre que celui de la politique.

**Jean FOYER. — Rural politics.**

In small villages, politics tends to lose some of its importance or take a different form. The mayor is above all someone known to everyone, a go-between and a counselor to his constituents, and even at times a vicarious confessor.

*RÉSUMÉ. — Au village, la politique perd de son importance ou prend une autre forme. Le maire est avant tout celui que chacun connaît, l'intercesseur et le conseil de ses administrés, parfois jusqu'à devenir un substitut du confesseur.*

## POUVOIRS 23, « L'IMPÔT », ERRATUM

*Par suite d'une erreur de transmission, la dernière page de l'article de Michel Sylvain, « Taxe professionnelle : le pouvoir dans la masse », p. 59, n'a pas été publiée. Nous prions l'auteur et les lecteurs de nous en excuser. Il fallait lire :*

Étalée sur sept ou dix ans, cette réforme provoquerait des transferts de charge modérés — au profit essentiellement de l'industrie et des entreprises de main-d'œuvre —, permettrait le rétablissement de conditions de concurrence aujourd'hui gravement perturbées, et surtout permettrait la survie d'une recette autonome sans laquelle la liberté locale serait illusoire. Observons d'ailleurs qu'il existe en RFA une « taxe sur les activités industrielles et commerciales » dont le poids, pourtant deux fois plus lourd qu'en France, ne semble pas menacer la compétitivité de l'économie allemande.

\*  
\* \*

La réforme fiscale constituait, avec les nationalisations et la décentralisation, un des grands engagements du Président de la République. Or, qu'il s'agisse de l'impôt sur la fortune (ramené à de modestes proportions), de l'impôt sur le revenu (qui appréhende toujours aussi mal les revenus non salariaux) ou de l'impôt foncier (qui reste dans les cartons), on ne peut pas dire qu'en ce domaine les réalisations aient été à la mesure des ambitions. Sans doute les causes de ce retard sont-elles nombreuses, et d'une certaine manière compréhensibles. Mais l'exemple qui vient d'être exposé montre aussi la résistance qu'une administration puissante et bien organisée peut opposer au changement. Il appartient au pouvoir — quel qu'il soit — d'en tirer les leçons.

STÉPHANE DION

## *Le maire de gauche, son parti sa municipalité*

La polarisation droite-gauche, facteur dominant de la politique nationale depuis une décennie, gagne le milieu local\*. Il s'agit d'un phénomène que l'on retrouve ailleurs qu'en France et qui est lié pour une bonne part à la généralisation des médias audio-visuels par lesquels le citoyen a l'impression d'entretenir un contact permanent et direct avec les vedettes de la compétition politique nationale (1). Pour le maire, cela signifie que les échos des débats nationaux parviennent à ses électeurs sans passer par son intermédiaire, alors que sa carrière politique dépend de plus en plus de la courbe de popularité de son chef de parti. Cette dépendance tend à éroder ses défenses traditionnelles formées des réseaux clientélistes par lesquels il cherche à protéger son fief local des aléas de la politique centrale (2).

\* Une enquête menée par l'auteur dans quatre villes de la région parisienne est à l'origine de cette contribution. Dans ces communes d'environ 50 000 habitants, les relations de travail au sein des administrations communales ont été étudiées de novembre 1980 à novembre 1981, au moyen de 180 entretiens semi-directifs auprès des responsables locaux des partis, d'élus locaux, de cadres communaux, de syndicalistes et de dirigeants d'associations. L'analyse présentée ici du rôle du parti du maire dans la municipalité porte sur les traits généraux communs à ces quatre bastions de gauche — deux à dominante communiste et deux à dominante socialiste — qui n'ont pas changé de couleur politique depuis des décennies.

(1) H. TEUNE, Nationalization of Local Politics and the Governance of Cities in the United States, *International Political Science Review*, vol. 1, n° 2, 1980, 280-295.

(2) Les élections cantonales de 1982 confirment à ce propos que les scrutins locaux en France suivent la même dynamique que les élections partielles dans les autres pays occidentaux : elles deviennent l'occasion pour les électeurs mécontents d'interpeller le Gouvernement. L'évolution dans la façon dont ils définissent le scrutin municipal indique que les partis politiques ont pris conscience de ce mode d'expression des opinions publiques. En 1977, la droite parlait d'élections purement

De façon paradoxale, la nationalisation des consultations électorales s'accroît en même temps que croît l'intérêt des partis pour l'objet local en lui-même. Les mandats communaux ne sont plus seulement considérés comme des tremplins pour atteindre en force le palier national. En 1971, et plus nettement encore en 1977, les partis ont commencé à élaborer de véritables programmes politiques locaux. Cette tendance est à rattacher à la phase de transition que traversent les villes françaises depuis quelques années (3). Elles subissent en première ligne les pressions pour la rationalisation des processus internes et des relations avec la population. Elles font face aux conséquences de la croissance urbaine, alors que la crise économique provoque l'augmentation persistante des demandes des usagers et la réduction des recettes disponibles. L'accélération inquiétante du gonflement des coûts de fonctionnement des équipements maintenant construits oblige les autorités locales à rechercher les moyens de surveiller de près la gestion de l'ensemble et à structurer leur secteur d'animation. Le fonctionnement devient l'axe majeur de préoccupation, dont la prise en charge suppose une capacité d'analyse, de conception et d'exécution s'exerçant localement dans des perspectives tracées par les municipalités elles-mêmes. Dès lors que la scène politique locale se forme moins sur des enjeux concernant les produits du système que sur les processus de l'action, elle laisse une place grandissante aux lieux de négociation entre les responsables municipi-

administratives à préserver de toute « politisation », tandis que la gauche plaçait cette consultation dans la continuité vers la prise du pouvoir. En 1982, c'est la gauche au gouvernement qui s'inquiète, après le recul des cantonales, des efforts des ténors de la droite qui, sans renoncer à leur rhétorique de l'apolitisme, lancent des appels pour faire des prochaines municipales une nouvelle démonstration de la baisse de popularité gouvernementale. Dans la mesure où le discours de gauche qualifie d'illusoire une gestion municipale non intégrée dans un projet national de société, le pouvoir de gauche n'ira pas jusqu'à dénier aux consultations locales tout caractère politique. On observe tout de même l'insistance nouvelle avec laquelle les dirigeants socialistes exhortent les électeurs des villes dirigées par leur parti à voter avant tout en fonction de la façon dont leur commune a été gérée pendant six ans.

(3) À partir d'angles d'approche différents, des observateurs ont su déceler cette évolution : F. d'ARCY, C. GILBERT et G. SAEZ, Nouveaux clivages dans les élites étatiques, in F. de BAECQUE et J.-L. QUERMONNE, *Administration et politique sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1981, p. 283-302 ; P. GREMION, Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V<sup>e</sup> République, *Le débat*, novembre 1981, p. 5-15 ; P. JOBERT et M. SELIER, L'administration des grandes villes et le problème des politiques d'autonomie locale, *RFSP*, avril 1977 ; D. LORRAIN, « L'épaisseur du local », communication pour les journées annuelles de la Société française de Sociologie, photocopié, 1982 ; A. MABILEAU et P. SADLAN, Administration et politique au niveau local, in F. de BAECQUE et J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 257-287.

paux et les contre-pouvoirs infracommunaux qui se structurent au niveau des quartiers ou autour de l'utilisation large des équipements.

Cette évolution affecte les deux sources traditionnelles de légitimation du maire : celle du rassembleur-bâtitisseur qui sait arracher aux autorités de tutelle les réalisations nécessaires et celle de l'humaniste-protecteur qui facilite la résolution des cas particuliers. Les maires communistes et, à l'occasion, des maires d'autres allégeances jouèrent aussi un rôle de syndicaliste-mobilisateur présent lors des coups durs de la vie professionnelle. La première légitimité relève de la négociation avec l'Etat, en particulier avec ses services extérieurs, la deuxième des relations individuelles avec les citoyens demandeurs et la troisième des activités économiques dans la commune. Or, une ville construite offre peu d'occasions d'entretenir l'impression d'un dynamisme bâtisseur. Les réseaux notabiliaires perdent en rentabilité à mesure que s'essouffle la conjoncture de croissance économique et de développement social que la France a connue pendant deux décennies. La concentration urbaine, la complexification des services et l'épuisement des réserves du clientélisme municipal rigidifient le rapport entre le citoyen et son élu. Enfin, la tertiarisation de l'économie et le chômage compriment l'univers de l'entreprise dans la réalité locale. La nouvelle donne exige des maires deux légitimités supplémentaires : la légitimité managériale de l'expert au niveau des exigences de fonctionnement et la légitimité consensuelle du démocrate sur le plan des processus d'animation du cadre de vie. Pour cela, les édiles locaux se dotent d'appareils administratifs opérationnels pour appréhender les besoins des groupes sociaux. Le maire étend son contrôle à un réseau communal débordant l'organisation municipale *stricto sensu* en créant des organismes par municipaux (telles les commissions mixtes) parallèlement aux structures traditionnelles. Il recherche une expertise locale, quête facilitée par le chômage élevé et les ajustements déjà réalisés ou en cours d'un statut des employés communaux déphasé, ces deux facteurs incitant un nombre croissant de diplômés à convoiter des postes au niveau communal et parfois à y envisager une carrière.

La diversification des appareils municipaux en liaison avec celle de l'environnement infracommunal rend l'intégration des univers cognitifs des principaux intervenants municipaux, les anciens comme les nouveaux, aussi difficile à obtenir qu'essentielle à une action concertée. L'homogénéisation par le parti pourrait bien devenir alors le solvant par lequel le maire tente de maintenir en équipe solidaire des collaborateurs qui agissent de plus en plus dans des directions différentes.

## GOUVERNER EN BANLIEUE PARISIENNE

L'histoire récente des quatre villes de la banlieue parisienne sur lesquelles a porté l'enquête reproduit en les accentuant chacun des traits de cette évolution urbaine. Communes encore semi-rurales au sortir de la deuxième guerre mondiale, dont les îlots d'habitats dispersés commandaient une remise en état du patrimoine et des infrastructures, elles ont poursuivi, pressées par l'explosion démographique et les flux migratoires, leur effort de reconstruction et de relogement en affectant les terrains libres à la construction de grands ensembles. Peu à peu, cette phase s'achève et la population se stabilise entre 40 000 et 50 000 habitants. Le plafonnement démographique entraîne une pause dans la croissance de la clientèle scolaire permettant un ajustement relatif entre la demande et la quantité des équipements disponibles. Par ailleurs, ces communes subissent les contre-coups du déclin de l'industrialisation de la vallée de la Seine en amont de Paris, vieille de 80 ans, que la crise économique internationale ne peut expliquer entièrement. La spécialisation des industries de la région parisienne, le départ d'industries polluantes ou provoquant des nuisances, l'effet des mesures de décentralisation et l'insuffisance des espaces libres ont accéléré le mouvement vers la tertiarisation des effectifs. Les entrepôts remplacent les activités créatrices d'emplois dans les zones industrielles et l'essoufflement du patrimoine productif se traduit par des pertes sèches d'emplois locaux. La mairie, devenue premier employeur de la ville, voit fondre ses rentrées fiscales en taxes professionnelles alors même qu'il faut faire face aux nouvelles exigences sociales et que les équipements construits nécessitent de lourds frais de fonctionnement.

L'étoffement des services communaux n'a pas suivi l'évolution accélérée de ces communes. Ce n'est qu'au sortir de la phase de construction intensive que les municipalités ont procédé ces dernières années au développement et à la structuration de leurs services. Il en est résulté la progression brusque des effectifs, le renforcement de l'encadrement, auparavant squelettique, ainsi que l'établissement de mécanismes de contrôle et d'information internes. La rationalisation des procédés administratifs devient en effet un des objectifs primordiaux. C'est que, compte tenu des contraintes financières, ces municipalités évitent les réalisations coûteuses et réduisent les dépenses d'investissement aux alentours du cinquième des dépenses globales afin de maintenir une faible augmentation des impôts et des tarifs. Dans une commune de 50 000 habitants, la construction en



trois ans d'une école maternelle, d'un marché couvert et de deux centres de loisirs modifie peu la perception que les habitants ont de leur ville. En revanche, assouplir l'Administration, bien recevoir l'usager, pénétrer les milieux d'animation et se doter de fichiers informatiques bien tenus améliore la capacité municipale de rejoindre les lieux de l'activité quotidienne.

Dissoutes dans un tissu urbain ininterrompu, soumises à l'attraction de la capitale que le déclin des activités économiques locales renforce, ces communes sont particulièrement difficiles à administrer et à animer. Fleuve, autoroutes, voies ferroviaires et métro les découpent en secteurs cloisonnés impropres à délimiter de véritables quartiers. La dissémination des zones de densification urbaine aux contours de la sphère pavillonnaire les prive d'un centre d'animation économique et sociale. Aussi se prêtent-elles mal à une politique locale en matière d'emploi, d'habitation ou d'échanges culturels. Sur les plans politique, social, économique et psychologique, l'existence est sectorisée ; les gens échangent, produisent et consomment dans des lieux différents. Cette segmentation complique les interventions municipales et affaiblit le sentiment d'appartenance des habitants à une entité communale et donc leur degré d'allégeance au maire.

Ces municipalités ont pratiqué ces dernières années un urbanisme de raccordement des espaces éclatés. Il s'agit de recréer — par la généralisation des zones d'intervention foncière, l'abaissement des coefficients des sols, la réhabilitation de vieux quartiers, l'aménagement de voies piétonnières, de bordures du fleuve et de nouvelles places — une entité d'existence susceptible d'être perçue comme telle par ceux qui la vivent. La volonté de rationaliser le territoire communal comme un ensemble à unifier place les équipes municipales en face de deux types de résistances opposés : soit des rassemblements de citoyens désireux de préserver la spécialisation territoriale de leur lieu de résidence, comme par exemple un quartier résidentiel qui refuse l'aménagement d'une salle polyvalente ; soit d'autres regroupements, telles les personnes âgées ou les associations à sensibilité communautaire, qui réclament tous, mais selon des optiques souvent divergentes, l'autosuffisance de leurs quartiers.

Ces six dernières années, les municipalités ont cherché au moyen de la consultation institutionnalisée à mieux connaître leur champ d'opération et à prévoir ses réactions sociales. L'ouverture sur l'extérieur les a mises devant deux objectifs contradictoires : celui de la rétention, c'est-à-dire de l'émission contrôlée de ressources et d'informations pour renforcer la cohésion des décideurs locaux ;

celui de la diffusion large pour créer un consensus et légitimer les actes de la municipalité. Parfois, le maire et son groupe politique s'avèrent obnubilés par la crainte de marginaliser leurs appuis traditionnels en ouvrant des nouveaux lieux d'expression aux partis et aux élites associatives qui leur sont hostiles (4). A d'autres occasions, ils s'exposèrent aux contrecoups d'une mesure prise après concertation avec une association considérée comme représentative mais en réalité peu en prise sur la population concernée.

Cette recherche simultanée de l'adaptation à la variété de l'environnement et de la sauvegarde d'une unité de fonctionnement marque aussi la vie des appareils municipaux. Leur implication dans les domaines du scolaire, du social et du culturel, de la jeunesse, de l'enfance ou de l'urbanisme a entraîné le double effet d'accroître la spécialisation des tâches et d'étendre le champ des activités. En conséquence, chaque secteur est peu incité à s'ajuster aux autres et à faciliter la tâche de l'encadrement de coordination. Cela entraînerait des fractures, soit entre les secteurs d'intervention, soit entre les services fonctionnels et les services opérationnels, si ne se créait un tissu très riche de relations informelles. Voilà en partie pourquoi, malgré l'uniformité remarquable des structures formelles, la réalité du pouvoir oscille tant d'une commune à l'autre entre les principaux acteurs : le maire et son cabinet, le secrétaire général, les chefs de division et les cadres techniques (5). Aussi le système de relations de chaque municipalité reproduit-il un ajustement spécifique entre la concordance fonctionnelle et la souplesse d'adaptation. Un trait leur est cependant commun : l'importance du parti politique dans cette tâche d'intégration.

#### LES TROIS VISAGES DE LA POLITISATION FONCTIONNELLE

Dans les quatre communes étudiées, les sections locales communistes et socialistes ne se distinguent pas par leur dynamisme. Le gonflement des effectifs par ceux qu'on appelle les « alimentaires » — les bénéficiaires et les aspirants au clientélisme qui entendent

(4) D'où la phobie des villes communistes pour la surreprésentation des classes moyennes et intellectuelles.

(5) Sur les relations de pouvoir dans les municipalités, voir : J. DUMAS, Introduction à une analyse systémique, Institut français des Sciences administratives, *La fonction publique locale*, cahier n° 19, Paris, Cujas, 1979, p. 235-346 ; F. DUPUY et J.-C. THOENIG, *Former ou déformer : le cas des personnels communaux*, Paris, Cujas, 1980.

rester en bons termes avec la mairie — masque mal l'apathie des sections, cellules ou comités de ville et la passivité des inscrits. Même en pleine élection présidentielle, puis législative, seul un noyau dévoué et polyvalent (les mêmes militants qui animent les associations de locataires, de parents d'élèves ou les syndicats) a mené la campagne et effectué les tâches de propagande. Si on les interroge, certains d'entre eux finissent par avouer que « l'esprit d'avant 1978 n'y est plus », qu'à force de s'essouffler à donner l'impression d'un militantisme massif, un certain désabusement les gagne et les incite à attendre davantage des fluctuations de la politique nationale (et internationale) que du travail de terrain.

La section locale ne constitue pas un lieu de pouvoir concurrentiel au pouvoir municipal. Satellisé par lui, l'essentiel de ses éléments les plus actifs font partie de l'équipe des élus ou bien travaillent dans les appareils administratifs et paracommunaux. Elle représente un outil pour la municipalité et non pas une tutelle. A l'occasion, elle lui servira de ballon d'essai pour lancer une proposition ou diffuser un projet afin d'en tester la popularité. Par elle se menait aussi la lutte contre le partenaire-adversaire de la gauche, de 1978 à juin 1981. Aussi est-ce dans l'univers municipal que se jouent les rapports de force locaux au sein du parti, et ce même chez les communistes.

En effet, dans les deux municipalités communistes, le maire est véritablement le premier communiste de sa ville. Pourvu qu'il fasse preuve de ferveur militante en participant aux réunions, commissions de travail et congrès du parti, qu'il se conforme à l'orientation nationale et qu'il témoigne de son orthodoxie en relançant les mots d'ordre nationaux (6), la politique urbaine et la gestion communale relèvent bel et bien de lui et de son entourage avec, il est vrai, des aides occasionnelles des bureaux d'étude rattachés au parti. Par rapport aux processus en cours chez les socialistes, il y a cependant une différence, même si dans les deux cas le maire préfère recruter les responsables administratifs dans la filière ou dans la mouvance du parti. L'arrivée de techniciens en provenance d'organismes reliés au parti affecte à des degrés divers l'équilibre des relations des communistes locaux alors que dans les municipalités socialistes le problème se pose moins puisque les nouveaux venus s'intègrent en faisant, par-delà les divisions de tendance, allégeance à l'homme, à

(6) Pendant l'hiver 1981, ces municipalités participèrent à deux campagnes lancées par le parti : la lutte contre la drogue, la délinquance et la « surconcentration » d'immigrés dans les villes communistes et la mise en place de structures pour décentraliser les inscriptions électorales en prévision des présidentielles.

sa carrière, surtout s'il est, comme dans les deux cas étudiés, un grand notable cumulant plusieurs mandats (7).

A la nationalisation des opinions publiques, l'acuité des problèmes urbains et la complexification de la gestion s'ajoute aussi l'érosion du militantisme. Sous ces pressions, le champ d'action du parti du maire se concentre : l'aptitude à agréger les groupes et à contrôler le traitement des enjeux locaux s'estompe, mais c'est par l'allégeance partisane doublée de l'allégeance au maire que s'effectue l'intégration des acteurs politico-administratifs.

Contrairement aux idées reçues, cette politisation des appareils municipaux ne s'étend pas indistinctement à toute l'organisation. Dans les quatre communes au maximum le huitième des employés étaient membres du parti du maire. Même en tenant compte des défections au sein du Parti communiste dans les dernières années, la proportion relativement faible de fonctionnaires impliqués dans le parti donne un indice des difficultés de la machine politique à puiser ses énergies chez les employés communaux.

Tout se passe comme si, à mesure que l'Administration devient plus sophistiquée et cesse de se confiner aux tâches de stricte exécution routinière pour investir les centres de décision et de négociation avec les groupes sociaux, la politisation instrumentale par laquelle les instances locales du parti utilisent à leurs propres fins les ressources communales, sans disparaître, cède en importance à une politisation fonctionnelle organisée pour la mise en œuvre des décisions publiques. Le militant de choc se heurte au diplômé. Cette politisation fonctionnelle s'opère à trois niveaux : *au niveau hiérarchique*, des énergies militantes sont injectées aux points clés de l'administration municipale pour s'en prendre à la bureaucratie, c'est-à-dire aux distorsions, aux blocages et aux rigidités qui biaisent et parfois trahissent l'impulsion politique ; il s'agit de secouer une administration alourdie, réfugiée derrière le formalisme et jugée imperméable aux pressions. *Au niveau décisionnel*, le maire et les élus appellent à leur aide des experts pour fixer les objectifs et élaborer les décisions. Les cabinets politiques, les commissions, les services « études et programmation », les services d'informatique et les bureaux d'études constituent les lieux d'élaboration des décisions dans lesquels on retrouve les tech-

(7) Sur les relations entre le maire communiste et son parti, voir : J.-P. Hoss, *Communes en banlieue : Argenteuil et Bezons*, Paris, Armand Colin, 1969 ; D. LACORNE, *Les notables rouges*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1980 ; J. MILCH, *The PCF and Local Government. Continuity and Change*, in D. BLACKNER et S. TARROW (eds), *Communism in Italy and France*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 340-369 ; J. G. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 205-222.

nocrates du local. *Au niveau relationnel*, à la frontière entre l'organisation communale et son environnement, dans les cabinets politiques, les bureaux d'urbanisme, les services d'information et les appareils socioculturels se déploie une expertise d'intervention, un palier politique intermédiaire qui protège les élus et leur évite de se laisser entraîner, sans discernement ni possibilité de retrait, dans le rôle politiquement dangereux d'arbitre des luttes d'influence dans la société locale.

A ces degrés différents, les quatre administrations communales ont connu ces mutations dans les dernières années (8), ce qui ne va pas sans provoquer des tensions entre fonctionnaires « politiques » et « classiques ». L'encadrement politico-administratif, en tentant de briser les noyaux bureaucratiques, s'expose aux résistances du personnel en ce qu'il vient bousculer leurs pratiques. Il entre en compétition avec les cadres statutaires parce qu'il bloque les possibilités d'avancement et qu'il enfonce plus profondément dans la hiérarchie la frontière théorique entre l'Administration et l'instance politique. Dans une certaine mesure, ses tentatives pour rationaliser les pratiques et uniformiser la circulation de l'information affectent aussi les clients et les militants du parti dans leur capacité d'échapper aux normes de l'organisation pour s'investir à l'extérieur. L'opposition entre l'effort de rationalisation et la politisation instrumentale est exacerbée par les fonctionnaires non rattachés au parti du maire qui, face aux privilèges de leurs collègues, ont pris l'habitude de se négocier des passe-droits pour accroître leurs propres possibilités de désengagement. Comme le confie ce chef de service d'une ville communiste : *Quand vous laissez les uns partir coller des affiches, comment empêcher les autres de faire des mots croisés !* Cette situation se complique parfois, en particulier chez le personnel de bureau, du développement d'une rhétorique de l'apolitisme — idéologie de légitimation de toute administration publique — par laquelle s'établissent les bases discursives à la résistance à un encadrement ouvertement politisé. Le malaise frappe de paralysie les cellules communistes des employés communaux dont les membres sont placés dans une situation trop inconfortable pour parvenir, comme par le passé, à débloquer l'information ascendante et à relayer les messages du sommet à la base. Il incite parfois le cadre à contourner ces difficultés en s'intégrant à ceux qu'il devrait réformer, ce qui contribue

(8) Avec un certain retard des deux villes communistes en grande partie imputable aux difficultés de recrutement liées à la concentration des communes de cette tendance politique dans la région qui puisent toutes au même réservoir de compétences.

au maintien des isolats bureaucratiques. Ou encore, plutôt que de s'évertuer à modifier des circuits de fonctionnement, le cadre préférera se désengager des tâches quotidiennes de gestion et investir le champ de l'élaboration des décisions.

Le rapport de force entre l' élu et ses collaborateurs s'en trouve modifié de plusieurs façons et ce, en dépit de l'homogénéité partisane. Sur le plan hiérarchique, plusieurs scénarios sont possibles. Parfois, le cadre se gagne la faveur de son personnel en se solidarisant avec lui contre les interventions quotidiennes des élus. Dans d'autres cas, il s'allie au maire adjoint de son secteur pour se préserver de l'expertise budgétaire et de la coordination administrative du secrétaire général. Ce dernier peut en appeler au maire pour qui la formation de binôme élu délégué - chef de service constitue une menace possible à son autorité. Sur le plan décisionnel, le technocrate exerce une forme de tutelle sur l' élu qui, souvent, ne maîtrise pas les vocabulaires techniques. Certains élus délégués sont ainsi confinés, comme l'ensemble des conseillers municipaux, à un rôle de légitimation des décisions. La tendance générale dans les quatre villes indique cependant que les aspirants technocrates, entravés par les pratiques du maire qui privilégie une action à court terme de caractère populiste et guidée au gré des demandes des individus et des groupes, se font difficilement transmettre des responsabilités globales débordant le cadre gestionnaire. Enfin, l'animateur du champ relationnel manie la dimension politique, bien au-delà de l'humanisation des services d'accueil, jusqu'au cœur des échanges et des négociations délicates avec l'extérieur. Ses relations avec les élus oscillent entre deux déséquilibres : soit qu'il les rétrograde à un rôle de figuration et qu'il s'intègre à un état-major associatif local revendiquant une légitimité communautaire plus authentique que la leur et enclin à les soupçonner, quoi qu'ils fassent, d'un néo-corporatisme à saveur électorale ; soit qu'il collabore à la municipalisation des sphères d'activité par l'intensification du contrôle financier et par la structuration de comités paramunicipaux. Dans tous les cas de figure, il tente de s'affranchir de sa dépendance vis-à-vis des élus en façonnant ses propres réseaux et en cherchant à s'affirmer comme l'intermédiaire indispensable entre l'autorité politique et les groupes influents.

Recouvrant ces zones de turbulence, l'homogénéisation partisane agit en surplomb comme une garantie supplémentaire que le maire s'accorde en vue de préserver la discrétion, la confidentialité et la solidarité. Le prix à payer est l'introduction de tout un champ d'ambivalences particulièrement complexe : un conflit s'exprime en langage politisé, alors que ses causes tiennent aux contraintes admi-

nistratives, et inversement. Mais le résultat est finalement assez efficace et les maires ne perdent pas le contrôle de leur organisation.

Sur un point précis, la politisation de l'encadrement avantage de façon non équivoque le maire et son parti : celui du repérage des informations délicates à filtrer sur le plan interpartisan. Le groupe majoritaire préserve en effet jalousement son monopole sur l'appareil administratif. Toute alliance entre un élu minoritaire et un fonctionnaire est vite décelée et brisée.

#### LA GAUCHE ENTRE LE NATIONAL ET LE LOCAL

A l'échelle du territoire français, les tribulations nationales de l'Union de la gauche ont finalement causé peu d'éclatements locaux. Chaque partie trouva son compte dans le maintien des alliances. Il reste que la cohabitation des frères ennemis a tout du mariage de raison, surtout quand le maire adjoint représente la principale menace électorale pour le maire.

Dans les quatre villes étudiées, les majoritaires ont su circonscrire la marge de manœuvre de la minorité sans créer de crises sérieuses. Là encore, on retrouve le glissement des enjeux des produits aux processus : si les minoritaires se sont peu opposés aux choix des réalisations, ils ont partout réclamé l'accès à la représentation extérieure ainsi qu'aux leviers de patronage et de propagande. Pouvoir faciliter les démarches aux demandeurs de logement, d'emploi ou de permis de construire qui viennent le trouver, contrôler l'embauche des cadres ainsi que le choix des fournisseurs et des concessionnaires, être en mesure de marquer sa personnalité lors des réunions publiques, écrire dans le bulletin municipal son point de vue propre, telles sont les requêtes ou exigences habituelles du groupe minoritaire. Paradoxalement, les structures collégiales (le bureau municipal et les commissions d'élus) ne lui profitent pas mais fournissent plutôt l'occasion à la majorité de lui demander des comptes. Elles introduisent davantage les élus délégués de la minorité dans un jeu qu'ils ne contrôlent pas, ce qui dans deux villes leur a valu des ennuis avec leur section.

Dans un seul cas, la minorité est parvenue à faire une brèche dans le pouvoir de la majorité et c'est parce que le maire adjoint socialiste délégué aux sports a trouvé dans les associations un appui pour s'aménager une sphère autonome d'action. Sinon, à défaut d'aides extérieures, les minoritaires se désengagent du travail municipal, dont les bénéficiaires en termes de popularité ne reviennent qu'au maire

et à son parti, pour mieux déplacer la compétition aux niveaux associatif et électoral.

Aux yeux de la majorité, porter les désaccords municipaux sur la place publique est le crime de lèse-majesté que le partenaire ne doit pas commettre. Un maire a réagi en retirant pendant quelques mois leurs délégations aux minoritaires coupables de l'avoir contredit en pleine commission extra-municipale. Les deux villes socialistes ont été sporadiquement perturbées par ce type de tension en partie lié à la rivalité entre les deux partis, mais qui tient aussi à une divergence d'approche entre la stratégie notabiliaire du maire, dont le succès dans les négociations avec les autorités publiques exige le respect de certaines règles de discrétion, et les efforts des communistes pour susciter une mobilisation à partir des problèmes locaux tels les fermetures d'écoles, le montant des loyers ou l'octroi d'une subvention pour un équipement social.

Somme toute, les deux partenaires ont su éviter de s'attaquer directement tout au long de ces années de division de la Gauche. Les affrontements ont plutôt été le fait des sections, mais aussi des syndicats, ce qui n'a pas été sans causer des difficultés aux municipalités.

Jusqu'en mai 1981, les considérations partisans interfèrent continuellement au sein des relations de travail. Dans les villes communistes, les orthodoxes sont parvenus, avec l'appui de la mairie, à écarter des postes de responsabilité de la CGT les « socialisants » et les membres du parti en rupture de banc qui, à l'occasion de chaque conflit ou de chaque réunion syndicale, mettaient en cause non pas l'Etat ou le statut national de la fonction publique locale, mais les politiques de la municipalité tout en prêtant aux syndicalistes communistes une complaisance vis-à-vis de la partie patronale. La CGT dans les deux villes socialistes a pratiqué aussi cette stratégie de la globalisation du débat selon une intensité qui allait *crescendo* à mesure que se rapprochait l'échéance de l'élection présidentielle, avec comme point culminant l'accusation d'antisindicalisme lancée par tracts ou en assemblée générale non seulement contre la mairie, mais aussi contre l'ensemble des municipalités socialistes. De leur côté, les sections cédétistes, selon une dynamique que l'on observe maintenant au niveau national, ont accompagné jusqu'à un certain stade la CGT pour rassurer le personnel quant à leur indépendance face à un patron dont elles sont politiquement proches par ailleurs. Mais dans les quatre villes, tous ces remous n'entraînèrent finalement que de rares crises où une proportion du personnel sortit momentanément de son indifférence. En période normale, les maires pré-



viennent les éclats en suivant personnellement de très près toutes les questions relatives au personnel, et les dirigeants syndicaux, pour leur part, se font d'autant moins soutenir que leur étiquetage politique mine leur crédibilité. Les municipalités socialistes ne s'en tiennent pas moins sur leurs gardes vis-à-vis de la CGT. Aussi est-ce avec soulagement qu'elles ont vu les ministres communistes entrer au gouvernement Mauroy. Depuis, en effet, les tracts syndicaux ont radicalement changé de teneur et les affrontements du passé sont maintenant imputés à un simple manque de communication.

On le voit bien, à tous les niveaux — syndical, partisan, associatif ou administratif — les considérations nationales interfèrent dans la politique municipale alors que cette dernière, par ailleurs, s'enrichit et s'ouvre à de nouveaux acteurs. Les réformes en cours devraient renforcer cette double tendance apparemment contradictoire à la perméabilité et à la densité. D'une part, l'introduction d'une dose de proportionnelle accentuera l'insertion du municipal dans la compétition partisane nationale. D'autre part, les déclarations gouvernementales laissent entrevoir aux communes l'élargissement de leurs juridictions et donc de leur espace de manœuvre.

L'effet descendant de la nationalisation du débat politique et la pression ascendante de la structuration du tissu social infracommunal impliquent pour le maire la révision de sa stratégie d'implantation. Pour son parti, ils signifient à la fois l'appauvrissement des capacités agrégatives et le renforcement du rôle d'intégration des acteurs municipaux. Dans les banlieues parisiennes de gauche, là où les traditions partisans sont plus développées qu'ailleurs, ces tendances sont décelables tant aux niveaux des politiques d'urbanisme que des méthodes administratives ou des rapports intracommunaux entre communistes et socialistes.

La force du pouvoir municipal réside dans sa capacité de coordination latérale. Du centre partent les courroies verticales, du municipal dépendent de plus en plus les liens horizontaux. A ce propos, les observateurs qui prédisent l'affaiblissement de la commune par suite du renforcement de la région et du département oublient que les structures communales, en plus d'être bien mieux outillées que les conseils généraux pour drainer vers elles le flux des cas particuliers et des sollicitations individuelles, investissent le champ des négociations sociopolitiques entre les groupes. L'émergence du phénomène associatif enrichit la sphère d'action des villes alors que la consolidation industrielle exerce une influence contraire sur les

régions en appelant à une intégration verticale qui aplanit les pôles de restructuration.

Pour le maire, se consolider à l'infracommunal pour se protéger du national semblera d'autant plus opportun que le premier sera davantage à sa portée et le second encore plus incertain. Reste à vérifier l'efficacité de cette stratégie. L'intensification des relations entre le pouvoir politique et les groupes sociaux a prêté à trois interprétations. L'une, participationniste, y voit un signe de dynamisation de la société civile et d'éveil des citoyens autrefois passifs et maintenant prêts à intervenir sur les décisions qui les concernent. Une autre, corporatiste, démasque un pouvoir centralisateur cherchant à renforcer encore plus son maillage de l'environnement social. Une troisième, légitimiste, s'inquiète de l'intégrité souveraine de l'autorité électorale face aux pressions des groupes agissants. L'exemple de nos quatre maires de banlieue montre que cette ambiguïté liée à toute intervention publique est autre chose qu'un débat abstrait particulièrement prisé par les idéologues, les hommes politiques et les spécialistes des sciences sociales. Dans la vie communale, elle apparaît en filigrane des problèmes quotidiens et elle pose aux maires un véritable dilemme : coincés entre les déçus d'une participation jugée factice parce que téléguidée et octroyée, les durs de la municipalisation ou de l'implantation partisane et les dénonciateurs de l'abdication du pouvoir élu au profit des élites minoritaires non représentatives, pourront-ils se préserver une aire de tranquillité en parade à la nationalisation des opinions publiques ? Peut-être que pour le maire de droite, ou le maire de province éloigné de la scène parisienne et de ses villes-dortoirs, le problème est moins aigu. Pour notre part, nous en doutons.

Stéphane DION. — *The left wing mayor, his party, his municipality.*

Two apparently divergent trends, the right-left polarization extended to the municipal level and strengthened intra-urban social organizations, are forcing mayors to question their traditional political strategies. What will be the mayor's party's place in this political context ? The author answers on the base of a study into four left wing municipalities in the Paris Area.

RÉSUMÉ. — *Deux facteurs en apparence divergents, la polarisation droite-gauche étendue au niveau municipal et la structuration du tissu social infracommunal, exigent des maires urbains la révision de leurs stratégies d'implantation. Quel sera le rôle du parti du maire dans ce contexte politique ? L'auteur répond sur la base d'une enquête dans quatre municipalités de gauche de la région parisienne.*

MICHÈLE SELLIER

## *La mairie dans le cursus politique*

Apprécier la place que tient un mandat municipal dans un cursus politique prend toute sa signification dans le contexte politique français. Dans les autres pays européens et aux Etats-Unis, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes qu'en France en raison ici ou là d'un statut plus ou moins fonctionnarisé du maire, d'un exercice souvent collégial de la fonction et surtout d'une pratique quasi générale de non-cumul des mandats (1).

Ainsi, aux Etats-Unis, on n'attend pas d'un élu local qu'il détienne d'autres mandats électifs ; il est plutôt perçu comme un homme dévoué qui rend temporairement un service à la société plutôt que comme un « professionnel à vie » de la politique (2).

En Grande-Bretagne, il faut distinguer le cursus des travaillistes de celui des conservateurs ; alors que les députés conservateurs accèdent dans la majorité des cas directement au Palais de Westminster, les députés travaillistes, en revanche, acquièrent souvent d'abord une expérience dans l'administration locale avant d'être élus à la chambre des communes (3).

En Italie, les députés se recrutent rarement parmi les maires ; de plus les maires de villes de plus de 30 000 habitants ne peuvent pas cumuler leur mandat avec celui de parlementaire, et pour un maire de grande ville italienne il peut même être plus presti-

(1) Selon les pays, la règle de non-cumul des mandats est inscrite dans des textes ou résulte le plus souvent de la tradition ; ainsi aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne, l'abandon du mandat détenu à l'acquisition d'une nouvelle charge électorale repose sur une pratique coutumière, tandis qu'en Italie, la législation pose l'incompatibilité entre la fonction de parlementaire et celle de maire d'une ville de plus de 30 000 habitants.

(2) J. BECQUART-LECLERCQ, Local political recruitment in France and the United States : a study of mayors, in *European Journal of Political Research*, 8, 1980, p. 417.

(3) MATTEI DOGAN, Les filières de la carrière politique en France, in *Revue française de Sociologie*, VIII, 1967, p. 481.

gieux de demeurer maire de sa ville plutôt que d'accepter un portefeuille ministériel à Rome.

En France, notre traditionnelle pratique de cumul des mandats a induit de véritables carrières d'hommes politiques et a fait de ceux-ci dans une large mesure des professionnels.

Tenter d'évaluer la place qu'occupe la mairie dans leur stratégie de carrière devrait conduire à distinguer les villes selon leur taille (— de 3 500 habitants, — de 30 000 habitants, + de 100 000 habitants) leur situation administrative (chefs-lieux de département, de canton), leur poids économique, les régions, etc. De fait la catégorie « mairie » n'existe pas, et pourtant les hommes politiques français semblent rechercher ce mandat pour lui-même, quelle que soit l'importance de la commune. La symbolique institutionnelle est ici très forte et largement le fruit de notre histoire. Et cette symbolique est encore renforcée de nos jours par la transformation de la pratique institutionnelle communale (4) ; en effet, en raison de l'urbanisation et de l'industrialisation accélérées des dernières décennies, les maires se sont sentis investis d'une mission nouvelle : « assurer le bien-être collectif de leurs concitoyens » ; cette tâche leur était certes déjà impartie, mais c'est sous la V<sup>e</sup> République qu'ils ont pris largement conscience de toutes leurs possibilités d'intervention dans tous les domaines de la vie sociale et ils assument aujourd'hui des responsabilités nouvelles et souvent considérables vis-à-vis de leurs électeurs (5).

L'attrait nouveau qu'exerce le mandat de maire se mesure aisément : le clivage est en effet très net entre la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République ; ainsi le député désireux de faire carrière, sous la III<sup>e</sup> comme sous la IV<sup>e</sup> République, commençait toujours par exercer une fonction élective à l'échelon local, mais l'élection au Conseil général paraissait alors le point de passage habituel vers le Parlement. Sous la IV<sup>e</sup> République, l'écart entre députés maires et députés conseillers généraux tend à diminuer puis à partir de 1958 la tendance s'est renversée et le mandat de maire est désormais plutôt plus recherché que celui de conseiller général (6).

(4) M.-F. SOUCHON, *Le maire, élu local dans une société en changement*, Ed. Cujas, 1968.

(5) B. JOBERT et M. SELLIER, *Les Grandes Villes : autonomie locale et innovation politique*, in *Revue française de Science politique*, 28, n° 2, avril 1977.

(6) Cf. les chiffres par J.-C. MASCLÉ, *Un Député pour quoi faire ?*, PUF, Droit d'Aujourd'hui, 1982, p. 106.

	1919	1956	1958
Députés maires	27,5 %	27,02 %	49,24 %
Députés conseillers généraux	40 -	36,39 -	44,75 -

L'adoption, en 1965, d'un nouveau mode de scrutin de type présidentiel pour les villes de plus de 30 000 habitants peut également être un facteur explicatif du poids accru du maire dans sa ville ; désormais le maire préside un conseil municipal homogène politiquement et élu sur son nom.

Si le mandat de maire en lui-même s'est beaucoup transformé depuis 1958, la recherche des mandats et les stratégies de carrière qui en résultent se sont trouvées affectées par le changement de régime intervenu en 1958 ; ce changement introduisant dans nos institutions parlementaires des pratiques de plus en plus présidentielles a largement contribué, en effet, à renouveler le personnel politique et au *cursus honorum* classique des hommes politiques qui faisaient un stage dans les fonctions locales avant de « monter » à Paris, s'est ajouté à partir de 1958 un nouveau *cursus honorum* inverse des hauts fonctionnaires ministres tendant à « descendre » à la périphérie rechercher des mandats locaux (7). La « République des bons élèves » (8) issus des grandes écoles, plus particulièrement de l'ENA, rejette désormais les professionnels de la politique vus comme défenseurs des intérêts locaux et suppôts d'un régime parlementaire dépassé (9).

Dans les deux types de cursus politique on aboutit à une imbrication des mandats locaux et des mandats nationaux traditionnelle dans notre système politico-administratif, et cette imbrication est à la fois le produit et le garant de la permanence du modèle centralisé français (10). La stratégie des notables locaux acquérant des mandats nationaux pour mieux asseoir leur pouvoir local, de même que celle des députés recherchant des mandats locaux pour mieux conserver leur siège à l'Assemblée a déjà été bien étudiée (11). Après l'arrivée d'un personnel politique de gauche au pouvoir et plus particulièrement au moment où commence timidement à entrer en application la loi sur la décentralisation (12) (loi dont on est loin de mesurer

(7) P. BIRNBAUM, *Les Sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 78.

(8) P. ANTONI et J. D. ANTONI, *Les Ministres de la V<sup>e</sup> République*, Paris, PUF, 1976.

(9) P. BIRNBAUM, Modernisation du système politique ou transformation de la classe dirigeante, in *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 52 ; E. SULEIMAN, *Les Hauts Fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1976, chap. 6.

(10) P. GRÉMION, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 480.

(11) J.-F. MÉDARD, La Recherche du Cumul des Mandats par les Candidats aux Elections législatives sous la V<sup>e</sup> République, in *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Paris, Pédone, 1972, p. 137-160 ; M. REYDELLET, Le Cumul des mandats, in *Revue de Droit public et de la Science politique*, 3, 1979, p. 719 ; J.-C. MASCLÉ, *op. cit.*, p. 103-121.

(12) L'adoption du projet de loi sur les compétences des communes, des départements et des régions est reportée à la session de printemps 1983.

encore tous les effets) on peut s'interroger sur la place qu'occupe précisément le mandat de maire dans la carrière du personnel politique français selon le cursus politique qu'il a emprunté et apprécier également s'il en résulte un rapport différent à la fonction.

#### I. — LA MAIRIE :

##### ABOUTISSEMENT DU « CURSUS DESCENDANT » NOUVEAU

En confiant au chef de l'Etat désormais élu au suffrage universel le soin de désigner le gouvernement et en édictant l'incompatibilité des fonctions ministérielles et des fonctions parlementaires, le passage par la haute fonction publique et non plus l'apprentissage de la gestion locale est devenu la filière dominante de sélection de l'élite gouvernementale (13).

Ainsi le gouvernement Debré du 8 janvier 1959 comprenait 8 hauts fonctionnaires et 3 hommes politiques non parlementaires sur 27 ministres, soit 37 % de non-parlementaires ; par la suite ce pourcentage a considérablement varié au sein des gouvernements successifs de la V<sup>e</sup> République (14) ; dans le gouvernement Mauroy de juin 1981 ce chiffre est de 23 %, soit un pourcentage non négligeable et sensiblement égal au pourcentage moyen de non-parlementaires des gouvernements du général de Gaulle (23,5 %) (15).

Au sein des gouvernements du général, seuls 12,6 % des ministres ont commencé leur carrière par l'exercice d'un mandat local, les cabinets ministériels étant devenus le vivier au sein duquel les futurs ministres étaient sélectionnés (16). Dans le gouvernement Mauroy de juin 1981, 20 ministres sur 44 (45,4 %) ont d'abord assumé des responsabilités au niveau local (17).

L'étude des mandats détenus par les ministres, membres du gouvernement à la veille des élections municipales de 1959, 1965, 1971, 1977 et 1983, et celle de leurs candidatures à ces élections éclairent la progression de l'intérêt porté au mandat de maire par la classe

(13) V. AUBERT et J.-L. PARODI, Le personnel politique français, in *Projet*, n° 147, juillet-août 1980, p. 795.

(14) Cf. chiffres cités par M. REYDELLET, *op. cit.*, p. 719. Gouvernement Georges Pompidou, II, 1968 : 27,58 % ; Couve de Murville, 1968 : 3,2 % ; J. Chaban-Delmas, 1969 : 0 % ; P. Messmer, 1972 : 0 % ; J. Chirac, 1974 : 24,3 % ; R. Barre, III, 1978 : 26,3 % ; P. Mauroy, mai 1981 : 30 %.

(15) P. ANTONI et J. D. ANTONI, *op. cit.*, p. 35.

(16) P. ANTONI et J. D. ANTONI, *op. cit.*, p. 34.

(17) De plus 4 autres ministres sont d'anciens parlementaires battus, qui ont retrouvé un siège à l'Assemblée après avoir conquis un mandat local.

gouvernementale (18) ; ainsi si 3 ministres seulement sur 27 sont maires en 1959, soit 11 %, ce pourcentage passe à 54 % en 1977 et est encore de 48 % en 1981. L'augmentation très considérable du nombre des candidatures aux élections municipales (11 % en 1959 à 88 % en 1971) marque également l'attrait nouveau du mandat de maire pour les ministres ; en 1971, sur 36 ministres se présentant aux élections, 17 se présentent pour la première fois à la mairie, ils sont tous déjà parlementaires et ils parachèvent ainsi leur *cursus honorum* ; 11 d'entre eux seront élus. Pour 1983, on prête à une dizaine de ministres actuels l'intention de se présenter aux municipales pour la première fois tandis que les maires sortants seraient à nouveau candidats.

La recherche du mandat municipal a également été le fait de nos différents présidents de la République à l'exception du général de Gaulle. G. Pompidou, d'abord Premier ministre, devient maire de Cajarc en 1965, puis député en 1968 ; V. Giscard d'Estaing, maire de Chamalières en 1967 acquiert ainsi son dernier mandat après celui de député et de conseiller général ; quant à F. Mitterrand, il a été élu maire de Château-Chinon en 1955 alors qu'il était déjà député et ministre, il n'est devenu conseiller général qu'en 1959.

Quant aux parlementaires, ils partent eux aussi à la conquête

(18)	Membres du gouvernement		
	1959	1965	1971
Maires sortants	3 (11 %)	7 (26,9 %)	18 (43,9 %)
Candidats aux élect. municipales	3 (11 -)	16 (61,5 -)	36 (87,8 -)
Elus ou réélus maires	3 (11 -)	11 <sup>(a)</sup> (42,3 -)	28 <sup>(b)</sup> (68,3 -)
Conseillers généraux	7 (25 -)	10 (38,5 -)	27 (65,8 -)
Parlementaires	17 (63 -)	18 (69,3 -)	41 (100 -)
	1977	1982	
Maires sortants	20 (54 %)	21 <sup>(d)</sup> (47,7 %)	
Candidats aux élect. municipales	30 (81 -) <sup>(c)</sup>	?	
Elus ou réélus maires	23 (62,2 -)	?	
Conseillers généraux	20 (54 -)	13 (29,5 -)	
Parlementaires	24 (64,8 -)	34 (76,5 -)	

(D'après le *Who's Who.*)

<sup>(a)</sup> Plus 3 élus suppléants à Paris.

<sup>(b)</sup> Sur 28 élus ou réélus, 12 sont maires d'une ville de + de 30 000 hab.

<sup>(c)</sup> Tendance légèrement infléchie en raison de l'entrée de hauts fonctionnaires dans le gouvernement Barre.

<sup>(d)</sup> Sur 21 ministres maires, 13 sont maires d'une ville de plus de 30 000 hab. (5 d'une ville de + de 100 000 hab.).

d'un mandat municipal s'ils ne l'ont pas déjà : c'est ainsi qu'en 1971, sont candidats aux élections municipales 379 députés sur 487 (233 sont députés maires sortants) et 191 sénateurs sur 283 (148 sont sénateurs maires sortants).

Au cours de la V<sup>e</sup> République, on a enregistré des vagues successives de députés élus maires aux municipales suivantes et demeurant ensuite députés-maires (ainsi les députés élus en 1958, devenus maires en 1959). Ce phénomène de *cursus honorum* inversé qui se rencontre plutôt chez les députés de la tendance gaulliste a déjà été étudié (18). Il est également le fait des députés communistes qui accèdent directement à l'Assemblée nationale sans avoir pu obtenir d'autre mandat (19) ; élus députés, ils sont alors en meilleure position pour briguer à nouveau un mandat municipal (20).

En 1972, J.-F. Médard voyait dans ce *cursus honorum* inversé par rapport au *cursus* classique un signe de nationalisation de la vie politique et en même temps un signe de la localisation de la vie politique nationale ; le député a en effet besoin du mandat municipal pour consolider son assise électorale. Le mandat municipal peut également servir de substitut au parlementaire déçu par son mandat national. Le parlementaire qui n'est pas investi de responsabilités nationales trouve alors dans sa mairie des possibilités d'action et des satisfactions que son siège d'élu national ne lui procurait pas. Et pour les ministres, la V<sup>e</sup> République ayant consacré l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire, le mandat de maire constitue une sorte d'assurance réélection voire une sécurité d'emploi.

Indépendamment de ces aspects, le mandat municipal apporte essentiellement aux hommes politiques de la V<sup>e</sup> République qui appartiennent en majorité à la haute fonction publique et au corps enseignant (21) la légitimité démocratique qui leur manquait.

## II. — LA MAIRIE :

### BASE DU « CURSUS ASCENDANT » CLASSIQUE

Malgré le poids des hauts fonctionnaires dans la classe politique française, les hommes politiques commençant leur carrière par un mandat municipal n'ont pas pour autant disparu. En effet les élus

(19) J.-F. MÉDARD, *op. cit.*, p. 158.

(20) R. CAYROL, J.-L. PARODI, C. YSMAL, *Le Député français*, FNSP, 1973, 159 p.

(21) F. de BAECQUE, J.-L. QUERMONNE *et al.*, *Administration et politique sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, FNSP, 1981, 368 p.



de gauche ont souvent eu besoin d'un mandat local pour faire l'apprentissage de la gestion, alors que les élus des formations de droite avaient dans leur majorité déjà acquis une expérience de gestionnaire dans leur vie professionnelle. Il manquait également aux candidats de gauche la notoriété dont jouissaient les notables de droite ; de plus, le mandat de maire apporte au candidat des ressources politiques, matérielles — et parfois même financières — qui facilitent considérablement son élection.

La mairie constitue de fait un tremplin, d'abord pour être désigné comme candidat à une élection nationale par son propre parti, ensuite pour être élu, et enfin pour favoriser toute réélection. Ces phénomènes ont déjà été largement démontrés et chiffrés (22).

Et les dernières élections législatives de juin 1981 n'ont fait que confirmer globalement les analyses précédentes ; ainsi à l'exception des deux formations radicales, les partis ont présenté en majorité des candidats qui exerçaient déjà au moins un mandat local (et principalement un mandat municipal). Cependant on peut noter d'une élection à l'autre des différences sensibles selon les formations politiques ; ainsi il semble que le RPR et l'UDF aient favorisé, chaque fois qu'il y a eu unité de candidature au sein de l'Union pour la Nouvelle majorité, le candidat bénéficiant d'une solide implantation locale (23), sans qu'il soit donc possible de conclure à une tendance à la décentralisation de ces formations politiques.

Parmi les députés qui forment la nouvelle majorité à l'assemblée, on dénombre 97 députés sortants socialistes réélus (dont 58 maires soit 60 %), 40 communistes réélus (dont 23 maires soit 57,5 %) et 10 MRC réélus (dont 7 ont une mairie) ; sur ces 88 députés-maires de gauche, 48 (54,5 %) sont maires d'une ville de plus de 30 000 habitants ; par ailleurs, pour 56 d'entre eux (64 %) le mandat de maire fut le premier mandat.

Chez les députés de gauche élus pour la première fois en 1981, on recense 2 maires sur 4 députés communistes, 3 maires sur 4 MRC et sur 170 socialistes, 69 maires et 53 autres élus municipaux. Cela représente un total de 74 maires (dont 14 maires de villes de plus de 30 000 habitants) sur 178 députés. Si l'on considère l'ensemble des

(22) J.-F. MÉDARD, *op. cit.*, p. 139-159 ; R. CAYROL, J.-L. PARODI et C. YSMAL, *op. cit.*, p. 107-154 ; M. REYDELLET, *op. cit.*, p. 693-768 ; J.-C. MASCLÉ, *op. cit.*, p. 103-120 ; G. FABRE-ROSANE et A. GUÈDE, Sociologie des candidats aux élections législatives de mars 1978, *Revue française de Science politique*, 28 (5), octobre 1978, p. 840-858.

(23) A. GUÈDE et S. A. ROZENBLUM, Les candidats aux élections législatives de 1978 à 1981, permanence et changement, in *Revue française de Science politique*, 31, n° 5-6, oct.-déc. 1981, p. 990.

élus socialistes, communistes et radicaux de gauche de la nouvelle assemblée (24), un sur deux est député-maire (49,8 %) (25).

Au Palais du Luxembourg, le cumul des mandats de maires et de sénateurs est dans l'ordre des choses, le Sénat assurant, aux termes de la Constitution, la représentation des collectivités territoriales de la République ; de fait, 60 % des effectifs de la haute assemblée et 50 % seulement après les élections municipales de 1977, exerçaient la responsabilité de maire (26). Ce pourcentage est remonté à 56,7 % après le dernier renouvellement du Sénat de septembre 1980. Par ailleurs, sur 174 sénateurs maires, 126 sont maires de communes de moins de 9 000 habitants et 21 de villes de plus de 30 000 habitants.

Pour présenter le phénomène de cumul d'une autre manière, considérons les 39 villes de plus de 100 000 habitants en France en 1981 : sur ces 39 villes, seules 3 ont à leur tête un maire qui ne détient pas de mandat parlementaire et n'en a jamais brigué (à noter que ces 3 maires ont été élus en 1977) (27) ; sur les 36 autres, 25 ont suivi un cursus classique ascendant, occupant d'abord le fauteuil de maire.

Si la mairie est souvent utilisée comme tremplin dans la carrière des parlementaires, ce mandat a également été pris en considération lors de la composition des listes pour les élections européennes de juin 1979 ; ainsi la liste UFE, conduite par Simone Weil, comprenait, parmi les 9 premiers noms, ceux de 4 maires de villes de plus de 100 000 habitants dont Pierre Baudis, maire de Toulouse et Francisque Collomb, maire de Lyon, que le RPR aurait, lui aussi, tenté d'attirer sur sa liste (28). La liste socialiste plaçait Pierre Mauroy en seconde position et Gaston Defferre symboliquement en 81<sup>e</sup> position ; la liste communiste, pour sa part, comprenait 58 % d'élus municipaux ; quant à la liste DIFE, conduite par J. Chirac, elle privilégiait plutôt ses trois anciens premiers ministres, placés en tête de liste, que des maires de grandes villes.

Si l'on envisage maintenant l'ensemble des candidats à la présidence de la République depuis 1965 ayant obtenu un score supérieur à 5 % des électeurs inscrits, on constate qu'à l'exception du

(24) Chez les députés socialistes, des cursus différents selon la tendance à laquelle ils appartiennent peuvent être distingués, voir : David HANLEY, Les députés socialistes, in *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 59.

(25) Sur 87 députés de gauche (PC, PS et MGR) de moins de 40 ans, 61 détiennent au moins un mandat local (municipal ou départemental).

(26) J. MASTIAS, *op. cit.*, p. 75.

(27) J. Sanguedolce, PC, à Saint-Etienne, R. Jarry, PC au Mans, et J. Monnier, PS à Angers.

(28) A. LAURENS, *Le Métier politique ou la Conquête du Pouvoir*, Paris, A. Moreau, 1980, p. 51.

général de Gaulle et de J. Duclos et G. Marchais, ces candidats détenaient toujours un mandat de maire ; on peut noter également qu'aucun des candidats maires d'une ville de plus de 10 000 habitants (29) n'est parvenu au second tour... sans qu'il faille nécessairement en tirer des conclusions.

Ainsi, du haut en bas de l'appareil d'Etat, on ne peut que souligner la proportion toujours importante (souvent supérieure à 50 %) de cumul du mandat de maire avec d'autres fonctions politiques (30).

### III. — UN RAPPORT IDENTIQUE A LA FONCTION

A la veille du dépôt d'un projet de loi limitant le cumul des fonctions et des mandats électifs, on peut s'interroger sur le rapport qu'entretient la classe politique avec la fonction de maire ; pour certains, ce mandat fut le premier de leur carrière, leur première bataille électorale, menée parfois même dans la ville qui les a vus naître ; pour d'autres, ce mandat fut acquis au hasard d'une élection dans une ville où ils n'avaient jusqu'alors que peu d'attaches, parce qu'il leur fallait la consécration démocratique d'une élection au suffrage universel pour estomper leurs origines technocratiques ou partisanses.

Or il semble qu'avec le temps et quelle qu'ait été leur carrière, les hommes politiques manifestent le même attachement à leur fonction de maire. Certes le haut fonctionnaire, arrivé récemment dans sa municipalité peut faire preuve d'abord de quelque distance vis-à-vis de la population, mais il apparaît ensuite progressivement conquis par son mandat local.

Ainsi pour ne prendre qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, citons celui de J. Charbonnel, maire de Brive-la-Gaillarde ; J. Touchard disait de lui en 1969 que c'était un homme mal à l'aise dans la vie politique locale (31) ; or en 1982 il apparaît que cet ancien ministre a fait de la ville son fief et qu'il y est roi « en son royaume ».

A l'expérience, il apparaît aux hommes politiques et en particulier à ceux qui ont exercé ou qui exercent encore des responsabilités nationales que le mandat de maire procure des satisfactions qu'ils

(29) J. Lecanuet, G. Defferre, J. Chaban-Delmas, J. Royer, E. Muller et J. Chirac.

(30) Ainsi parmi les élus régionaux des 22 régions françaises siégeant en octobre 1981, on trouve 54 % de maires et 76,6 % d'élus municipaux.

(31) J. TOUCHARD, Les députés-maires, in *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, op. cit., p. 94.

n'ont retrouvées à aucun autre niveau de l'appareil d'Etat ; ils ont là le sentiment de leur utilité ; ils détiennent le pouvoir réel de mener à bien des réalisations concrètes, visibles et tangibles, pouvoir qu'ils ont généralement tendance, quelles que soient les formations politiques, à détenir seuls et qu'ils répugnent à déléguer ; ils jouissent d'une popularité certaine (qui n'atteint quasiment jamais les adjoints et les autres élus municipaux) ; ils sont effectivement mêlés de près à la vie de leurs concitoyens dont ils célèbrent à l'occasion le mariage ; ils sont parmi les seuls hommes politiques dont l'homme de la rue puisse dire le nom.

Ils détiennent, du moins jusqu'aux dernières élections (32), le plus stable des mandats électifs et ils étaient pour la plupart assurés de leur réélection.

Indiscutablement, c'est le mandat qui leur tient le plus à cœur et quelles que soient les fonctions qu'ils occupent dans l'Etat, ils restent attachés à leur mairie ; peut-on dire que P. Mauroy ne demeure pas en même temps maire de Lille, et que G. Defferre oublie la ville de Marseille ? Et même lorsque Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand furent élus à la magistrature suprême, ils n'en conservèrent pas moins l'un son mandat de conseiller municipal de Chamalières jusqu'en 1977, l'autre son mandat de conseiller municipal de Château-Chinon depuis 1981.

Cependant en cas de limitation du cumul des mandats, que va-t-il advenir du mandat municipal ? La hiérarchie entre mandats locaux et nationaux est avant tout subjective et si à première vue on peut penser que les mandats locaux seront abandonnés au profit des mandats nationaux, il n'est pas impossible dans le système politico-administratif décentralisé futur, qu'un maire puisse renoncer à un mandat parlementaire pour se consacrer à des fonctions locales dotées de pouvoirs et de responsabilités considérablement élargis.

Marcel Debarge, auteur d'un rapport au Premier ministre sur la limitation du cumul des mandats, constate aux termes de nombreuses consultations, qu'il y a unanimité pour reconnaître la nécessité pour tout élu de conserver son enracinement dans cette collectivité de base que forme la commune (du moins la petite commune) (33).

Interviewé par un journaliste du *Monde* en septembre 1982,

(32) En 1971 (les élections municipales de 1977 étant atypiques en raison de la conjoncture politique) sur les 193 villes de plus de 30 000 habitants, 162 maires furent réélus (84,3 %), 16 maires ayant décidé de ne pas se représenter.

(33) M. DEBARGE, « Rapport au Premier ministre sur le statut de l'élu local départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs », document ronéoté, Paris, janvier 1982.

Michel Jobert déclarait : « A choisir je préférerais un mandat municipal à un mandat parlementaire, car il est plus près de la gestion » (34).

En fait il y a fort à parier que l'imbrication actuelle des mandats locaux et nationaux va se perpétuer en France ; les élus nationaux, même chargés de responsabilités à l'échelle du pays, seront toujours à la recherche du mandat municipal ; la mairie sert en effet en même temps de test et de relais de la politique gouvernementale : « C'est le mur qui renvoie la balle et qui permet au responsable national d'apprécier en quelques heures si la politique gouvernementale est bien ou mal perçue par la population », nous a déclaré Marcel Debarge, interviewé à ce sujet (35).

Quant aux élus locaux, même s'ils exercent déjà des responsabilités régionales (36), il n'est pas évident qu'ils ne vont pas tenter, comme par le passé, d'acquérir des mandats nationaux tant que l'attribution des ressources restera liée, en France, à des stratégies nationales.

Il ne semble effectivement pas que des carrières de « maires à l'italienne » soient prévisibles dans un proche avenir dans notre pays.

(34) *Le Monde*, 24 septembre 1982.

(35) Marcel DEBARGE, interview du 29 septembre 1982.

(36) M. SELIER, *Les conseillers régionaux*, in *Le pouvoir régional*, CURAPP, PUF, 1982, p. 9-63.

Michèle SELLIER. — **The town-hall as a career path.**

Due to the purely French tradition of permitting elected officials to hold more than one office, the town-hall appears, sometimes as the starting point of the classical upward path for politicians who obtain their first political experience at the local level before stepping up to Paris, sometimes as the culmination of a new type of career path of a government minister seeking democratic legitimacy ; but whatever the direction, the French politician seems to show the same deep attachment to his mayoral office. The decentralization movement will probably not change this intertwining of local and national office for a long time.

RÉSUMÉ. — *Phénomène purement français, en raison de la tradition de cumul des mandats la mairie apparaît tantôt comme la base d'un cursus honorum ascendant classique d'hommes politiques qui s'essayent à la gestion locale avant de « monter à Paris », tantôt comme l'aboutissement d'un cursus honorum descendant nouveau de ministre à la recherche de légitimité démocratique ; mais quel que soit le sens du cursus emprunté, l'homme politique français semble manifester vis-à-vis de son mandat de maire un même attachement particulièrement fort. Et la décentralisation ne devrait pas modifier avant longtemps cette imbrication de mandats locaux et nationaux.*

JEANNETTE BECQUART-LECLERCQ

## *Les chemins du pouvoir local : la sélection du maire\**

Question lancinante qui intrigue politologues et politiciens : quels sont les chemins du pouvoir, comment accède-t-on aux postes de responsabilité, au prestige et aux privilèges qui y sont associés ? Cette question se pose de façon particulièrement aiguë et complexe pour le mayorat, pour des raisons tenant d'une part à la position de pouvoir elle-même, et d'autre part au processus d'accès à cette position.

La position de pouvoir du maire s'appréhende à deux niveaux. A l'intérieur de la commune, il représente un personnage important certes, mais accessible et proche des habitants : le maire est celui qui a pouvoir sur la gestion du quotidien et la résolution des problèmes concrets. Dans le système sociopolitique élargi, le maire joue un rôle de relais avec les pouvoirs centraux. En outre, sa position est un tremplin sur le chemin du pouvoir central, un atout et un enjeu dans des stratégies politiques qui débordent largement la commune et que nous avons désignées ailleurs par le concept de « logique centrale » par opposition à la « logique locale ». La double facette de cette position politique rend plus complexe l'analyse de l'accès au mayorat, et c'est un aspect primordial qu'il faut intégrer d'emblée dans la façon même de poser le problème.

La deuxième question préliminaire concerne le processus même d'accès au poste de maire : pourquoi s'interroger à son sujet ? Aux yeux de l'observateur superficiel ou pour celui qui traite les questions de société par leurs aspects purement institutionnels, la réponse est claire : la désignation du maire se fait par le suffrage universel indirect, avec l'élection du conseil municipal qui choisit ensuite le maire en son sein. La réalité sociologique est différente ; souvent les jeux sont faits d'avance et l'élection est une formalité qui entérine une désignation préalable. La question de la désignation du maire rejoint alors celle de la sélection des candidats, et parmi ceux-ci,

\* Je remercie J.-L. THIÉBAULT pour ses remarques sur cet article.

du candidat le mieux placé. Ce choix est un moment crucial du jeu politique français, confluent de stratégies multiples plus ou moins claires, plus ou moins conflictuelles, carrefour d'ambitions personnelles, de logiques locales et de logiques centrales, où l'informel déborde largement l'institutionnel.

Cette double perspective initiale : le mayorat comme position carrefour tiraillée entre le local et le centre, la désignation du maire comme processus à la jointure des procédures formelles et des mécanismes informels, guidera notre propos. En filigrane, une approche comparative avec les Etats-Unis invitera à relativiser le cas français en le mettant en perspective. Central ou local, formel ou informel, ces deux dimensions se croisent et se recourent. Elles sous-tendent l'analyse d'une série d'hypothèses sur les facteurs de la sélection du maire :

1) Dans une démocratie représentative, ce sont les procédures électorales institutionnelles qui influencent de façon déterminante la désignation du maire.

2) Dans une démocratie avec système multi-partisan, le parti politique joue un rôle essentiel dans la désignation des leaders politiques y compris les maires.

3) Les aspects institutionnels sont mineurs par rapport aux facteurs informels du recrutement politique, tels l'héritage culturel et les racines locales.

4) Dans un pays centralisé comme la France, les relations centre-périphérie et les visées nationales influencent de façon déterminante le recrutement politique des maires.

Faute de place nous n'examinerons pas la première hypothèse sur les facteurs de la désignation du maire et verrons successivement : le rôle du parti politique, les facteurs informels et locaux de la sélection politique, les relations avec le centre du système.

#### LE RÔLE DU PARTI DANS LA SÉLECTION POLITIQUE

Le recrutement politique fait partie des fonctions traditionnellement attribuées aux partis, bien que ce rôle soit souvent discret ou non avoué par les acteurs politiques eux-mêmes. Seulement 5,5 % des maires de communes moyennes interrogés aux Etats-Unis et 8 % des maires interrogés en France reconnaissent que leur parti a exercé la principale influence dans leur carrière politique (1). Dans l'ensemble, les partis américains joueraient un rôle moins exclusif que les partis français dans la sélection

(1) Enquêtes comparatives dans des communes moyennes du nord de la France et du Wisconsin, cf. : BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*. Presses FNSP, 1976 et Political recruitment, a study of mayors, *European Journal of Political Research*, décembre 1980, 407-422.



politique ; comparativement à la taille respective des deux pays, les partis comportent davantage de professionnels de la politique et d'employés permanents en France qu'aux Etats-Unis, où les structures partisans sont plus lâches, moins hiérarchiques et bureaucratiques.

En France, les divers partis interviennent de façon plus ou moins pesante et exclusive dans le processus de désignation des candidats aux élections municipales et dans l'attribution des meilleures places sur les listes de candidats (les têtes de liste sont souvent candidats au poste de maire). Afin de cerner les variations de l'influence partisane sur la désignation du maire, on peut poser l'hypothèse d'une échelle des partis classés selon leur rôle dans ce processus : rôle prépondérant et exclusif du parti avec influence des instances hiérarchiques centrales et locales (Parti communiste) ; rôle prépondérant de la section locale (Parti socialiste) ; rôle plus effacé du parti, qui se défend parfois d'intervenir en tant que tel et se cache alors derrière une rhétorique d'« apolitisme » (partis du centre et de droite).

Les recherches relatives au mode de désignation du maire semblent confirmer cette typologie. Lacorne indique que pour les maires communistes et socialistes interrogés lors d'une enquête effectuée en 1971 en Picardie et Languedoc « l'adhésion au parti et l'expérience militante précèdent la carrière électorale (mesurée à partir de la première élection au poste de maire) de 21 ans en moyenne dans le cas communiste et de 18 ans dans le cas socialiste » (2). Lacorne nuance cependant cette affirmation en indiquant que si ce principe de séniorité militante est toujours valable au sein du PCF, « il a perdu de sa force au sein du PS, puisqu'il est désormais possible à un candidat jeune de briguer le poste de candidat tête de liste après seulement quelques années d'adhésion ».

Les perceptions subjectives des voies d'accès à la fonction de maire sont différentes pour les maires communistes et les maires socialistes : le *parti* est indiqué comme voie d'accès par 67 % des maires communistes contre 18 % des maires socialistes, le *conseil municipal* par 3 % des maires communistes et 18 % des maires socialistes tandis que la *notoriété locale* est indiquée par 30 % des maires communistes contre 63 % des maires socialistes.

On peut se demander comment le Parti communiste influence concrètement la désignation du maire ? Le mécanisme est celui d'une coopération, plutôt qu'une procédure de sélection démocratique (Lacorne, 1980 : 68) car : 1) L'initiative ne vient pas de la base, bien que dans les grandes villes le comité de section se réserve le droit d'établir une première liste de candidatures ; 2) La procédure n'aboutit pas à un vote formel, mais s'effectue par des discussions au sein des cellules et des sections ; 3) Les décisions prises au niveau local ne sont jamais décisives puisqu'elles doivent être ratifiées soit par un comité fédéral, soit par le comité central (cas des grandes villes), et finalement 4) Le contrôle des instances centrales

(2) Cf. Denis LACORNE, *Les Notables rouges*, Presses FNSP, 1980, p. 67 et s.

du parti sur le recrutement des maires est lié à des questions financières qu'il ne faut pas sous-estimer ; les élus communistes reversent une partie de leur indemnité au parti selon des modalités définies par le comité central ; d'autre part, les adjudications et marchés sont passés par l'intermédiaire de sociétés de service contrôlées par les instances centrales du parti, et le maire communiste y trouve une dépendance accrue vis-à-vis du parti (3). Pour un parti centralisé comme le PCF, la désignation du maire est alors davantage un enjeu de portée interne qu'un enjeu local de gestion communale.

L'appareil du Parti socialiste semble moins peser sur la désignation du maire, souvent laissée à l'initiative de la section locale ; celle-ci choisit le candidat à placer en tête de liste, par un vote formel, qui consacrerait un candidat bien placé par sa notoriété et ses racines locales (facteur indiqué comme prépondérant par deux tiers des maires socialistes interrogés par D. Lacorne). Certes, le vote est ensuite soumis à l'approbation des instances fédérales et en dernier ressort à la convention nationale du parti ; cependant, si le centre impose un candidat à la section locale, celui-ci est taxé de candidat « parachuté » ; divisions et conflits s'ensuivent, souvent au risque d'une défaite électorale (cas de Maubeuge en 1977, où M. Beregovoy fut imposé comme candidat-maire par l'appareil du PS).

L'existence même de ces réactions aux décisions centrales confirme les observations de Lacorne sur le caractère décentralisé du PS et sur la marge de liberté dont ont disposé les sections locales pour les campagnes municipales, les choix d'alliance, la sélection des candidats et des têtes de liste. Les instances centrales du PS avaient opté pour une stratégie d'union de la gauche avec les communistes, mais sans directives fermement impératives, au contraire, avec une longue liste d'exceptions. Une influence prépondérante est reconnue aux instances locales, influence qui s'exerce toutefois à l'intérieur du parti. Ce poids de la base amplifie le rôle des personnalités locales et du maire sortant en ce qui concerne le recrutement des élites politiques, légitime les particularismes locaux, apparemment aux dépens de l'appareil partisan, mais, en fait, en le renforçant par une faculté d'adaptation et une souplesse qui contrastent avec la rigidité organisationnelle du PCF, ses lignes impératives et le poids de son appareil central. Ainsi, les stratégies partisans pour conquérir le pouvoir local se différencient par leur caractère plus ou moins décentralisé, plus ou moins impératif vis-à-vis des élites locales.

En outre, ces stratégies peuvent avoir un caractère plus ou moins explicite. En général les stratégies partisans sont explicites aux yeux des militants des partis, mais tendent à rester invisibles aux yeux des autres habitants de la commune, afin de cacher les intérêts strictement partisans derrière un programme de défense des intérêts généraux de la commune, dans le but d'étendre la clientèle électorale.

(3) Cf. DONNEUR et PADIOLEAU, Local clientelism in Post-industrial Society, the example of the French communist Party, *European Journal of Political research* (10), 1982, p. 71-82.

Le rôle du parti s'efface dans les petites communes et dans les communes de droite, où l'appareil partisan est moins structuré qu'à gauche ; le caractère partisan des élections locales y est souvent masqué ou remplacé par une rhétorique apolitique ; celle-ci insiste sur la défense des intérêts communaux sans implication partisane, et sur l'union de tous les habitants au-delà des divisions politiques. Ces deux facteurs — petite taille de la commune et orientation à droite — tendent à se renforcer car la droite est davantage élue dans les petites communes (70 % des villes de plus de 30 000 habitants ont en 1982 une majorité de gauche, et seulement 57 % des communes de 9 000 à 30 000 habitants, voir tableau en annexe, Dupoirier et Grunberg, qui gouverne la France urbaine, *Revue fr. de Sc. pol.*, 28, 1978, 41).

TABLEAU 1. — *Orientation politique des communes de plus de 9 000 habitants, en pourcentage (élection de 1977, d'après Dupoirier et Grunberg, 1978)*

	Total France urbaine	Dont communes de moins de 30 000 hab.	Dont communes de plus de 30 000 hab.
Communistes	28 %	25 %	32 %
Gauche non communiste (rs et alliés)	33 - } 61 %	32 - } 57 %	38 - } 70 %
Centre	2 %	3 %	1 %
Droite	37 - } 39 %	40 - } 43 %	29 - } 30 %

La droite ayant occupé le pouvoir central jusqu'en mai 1981, la tutelle du centre sur le pouvoir local était plus difficile à assumer pour les partis de droite que pour la gauche, qui avait beau jeu de se poser en défenseur des intérêts locaux contre un pouvoir central « oppresseur ». En revanche, les partis de droite ayant un plus grand nombre de députés et de sénateurs, le cumul des mandats était un point fort de leurs stratégies et les cas de personnalités nationales recherchant une base locale pour s'y faire élire et légitimer ont été nombreux, ainsi que les échecs de cette stratégie (Ortoli échoue à Lille en 1971). Cette stratégie est une caractéristique de la culture politique française et est utilisée par tous les partis avec plus ou moins de succès.

Le rôle des instances locales des partis de droite dans le recrutement politique semble difficile à estimer, d'une part, faute de recherches suffisantes sur l'organisation territoriale de ces partis, et d'autre part, à cause du rôle plus effacé du parti dans la sélection de leurs candidats dont les atouts informels leur permettent de se passer du tremplin partisan.

LES FACTEURS INFORMELS DU RECRUTEMENT POLITIQUE :  
 ATOUTS ET HANDICAPS

Le candidat bien placé pour devenir maire dispose d'un certain nombre d'atouts qui lui assurent cette fameuse « notoriété », faite d'enracinement dans les traditions locales, d'héritage politique, de statut et de prestige, facteurs complexes sur lesquels reposeront la légitimité locale du maire et la confiance de la population.

Il semble qu'en France la tradition soit une source particulièrement importante de la légitimité du maire, par contraste par exemple avec un pays comme les Etats-Unis. En effet, des recherches comparatives sur le recrutement d'échantillons appareillés de maires de petites villes (enquêtes *op. cit.*) montrent qu'en France près de 50 % des maires sont fils ou descendants d'élus, et que ce pourcentage n'est que de 20 % aux Etats-Unis, où l'héritage politique joue moins. Les racines dans le temps et dans l'espace viennent renforcer l'héritage ou en compenser l'absence. Que ce soit aux Etats-Unis ou en France, les maires interrogés indiquent souvent comme raison de leur élection : « je suis né ici »... « je suis connu depuis toujours »... En moyenne, 59 % des maires français sont nés dans la commune où ils ont été élus ; s'ils n'y sont pas nés, ils y ont résidé en moyenne pendant 47 ans ; aux Etats-Unis, ce facteur joue plus modérément car 44 % des maires sont nés dans leur commune et en moyenne ils y résident depuis 36 ans.

Ces facteurs d'enracinement semblent plus importants que les facteurs de visibilité car, ni la grande fortune, ni l'instruction supérieure ne semblent être des atouts indispensables ; le maire doit rester proche de la population, et l'identification être toujours possible avec « l'enfant du pays ». Cependant l'enracinement n'est pas incompatible avec une certaine distance culturelle : le niveau d'instruction du maire est largement supérieur à celui de la population, surtout aux Etats-Unis ; notons que cet écart culturel joue davantage que l'écart de revenu, tant en France qu'outre-Atlantique.

Proximité et accessibilité sont donc des atouts majeurs sur le chemin du pouvoir local, et de tels atouts sont procurés par certaines professions « à clientèle » qui assurent la notoriété du maire : clientèle politique et clientèle professionnelle se renforcent mutuellement. En France, les professions à clientèle propices au mayorat sont surtout les professions liées à la santé et au droit : médecins, pharmaciens, vétérinaires d'une part, notaires, avoués, d'autre part. En outre, les professions de l'éducation, instituteurs, enseignants du secondaire, sont bien représentées parmi les maires et ces professions impliquent obligatoirement de nombreux contacts avec la population. On trouve peu d'ouvriers et d'employés parmi les maires, relativement au poids de ces catégories socioprofessionnelles dans la population française. L'appartenance à une de ces professions est un handicap sur le chemin du pouvoir local, qui est compensé par le soutien effectif d'un parti de gauche.

Aux Etats-Unis, on constate une prédominance analogue des professions à clientèle, et tout particulièrement parmi celles-ci, des professions liées à l'immobilier : promoteurs, agents immobiliers. La commune jouit de beaucoup d'autonomie pour l'urbanisme (*zoning*) et les permis de construire ; le poste de maire est un lieu crucial d'information et de décision pour toutes les professions liées à l'urbanisme et à la construction. Rien d'étonnant à ce que le mandat de maire attire ces professions (13 % des maires interrogés au Wisconsin). Rien d'étonnant encore à la corruption qui est fréquente parmi les élus locaux aux Etats-Unis : les scandales politiques ponctuent régulièrement les chroniques locales, en particulier les détournements de fonds publics par des mécanismes liés à l'immobilier. Le monde du commerce et de l'industrie est également bien représenté parmi les maires américains, qui ont beaucoup plus de chances d'être travailleurs indépendants (*self-employed* : 46 %) que les citoyens moyens (2,28 %) : le succès professionnel est un atout sur le chemin du pouvoir local. Le ratio de sur-représentation de ces professions est cinq fois plus élevé aux Etats-Unis qu'en France, où, en revanche, les professions sur-représentées sont les fonctionnaires et les intellectuels, ce qui imbrique davantage le pouvoir local dans l'appareil administratif et idéologique d'Etat. On voit en effet accéder au pouvoir local une classe de nouveaux notables émergeant aux budgets des collectivités publiques : experts de l'urbanisme, techniciens divers, enseignants, travailleurs sociaux, etc.

La vie extra-professionnelle est aussi importante que la profession pour la sélection des maires : le militantisme associatif est un vivier de recrutement des futurs élus locaux, et souvent le maire a été un militant engagé dans plusieurs associations locales où il assume bénévolement des responsabilités. Il s'y fait connaître et apprécier par son dévouement ; son entourage le sollicitera ensuite pour s'inscrire sur une liste de candidats. L'association volontaire est un tremplin vers le pouvoir local.

Si l'association sert de tremplin afin d'acquérir la notoriété nécessaire pour la première élection, elle contribue ensuite à tisser le réseau des liens clientélistes qui assureront la réélection. En effet, une fois élu, le maire devient président d'honneur de nombreuses associations dans la commune. En outre, celles-ci feront appel à la mairie pour obtenir des subventions municipales. L'utilisation des fonds publics locaux pour soutenir des associations privées ne pose pas de problème éthique en France ; la pratique en est généralisée : il n'est guère de commune dont le budget ne comporte une longue liste des subventions annuelles aux associations locales.

Aux Etats-Unis, la relation entre les associations et le recrutement politique diffère au moins sur trois points. D'abord, les associations sont moins dépendantes du pouvoir local pour leur assise financière, et il n'est pas question d'affecter automatiquement des fonds provenant d'impôts à des collectivités privées même si leur but n'est pas lucratif. Ensuite, l'association volontaire est moins clairement utilisée comme source de propulsion politique, elle est rarement mentionnée comme telle dans les

réponses des maires américains aux questions sur l'accès au poste de maire. Enfin, en France, la vie associative, en dépit de son rôle de tremplin politique, ne conduit pas souvent à la possibilité de véritablement participer aux décisions politiques qui sont considérées comme une prérogative du maire et des élus, tandis qu'aux Etats-Unis, les associations sont officiellement associées aux processus de décision, par des commissions extra-municipales nombreuses, efficaces et responsables.

Cependant, la moindre importance des associations américaines comme facteur direct de sélection politique ne signifie pas un moindre engagement du maire américain dans la vie associative : le nombre moyen d'associations auxquelles appartiennent les maires de l'enquête comparative citée est pratiquement le même des deux côtés de l'Atlantique — 4,3 appartenances pour chaque maire en France, et 4,5 aux Etats-Unis. En fait, cette moyenne similaire cache des différences concernant la diffusion ou la concentration du pouvoir ; le cumul des appartenances commence déjà en France à ce niveau para-politique, tandis que le pouvoir et les responsabilités sont moins concentrées sur certains politiciens aux Etats-Unis : environ 50 % des maires du Wisconsin appartiennent à 3 ou 4 associations et seulement 14 % à plus de 7 associations ; en France 37 % des maires de commune comparable appartiennent à 3 ou 4 associations, et 30 % à 7 associations et plus. Le cumul des mandats s'enracine déjà à la base du système socio-politique français en commençant par la vie associative.

Parmi les critères informels de la sélection politique locale, interviennent des facteurs biologiques comme l'âge, le sexe, la race. La gérontocratie est parfois dénoncée comme trait inhérent à l'exercice du pouvoir, mais joue-t-elle comme critère de recrutement politique au niveau local ? L'âge moyen du maire est 60 ans dans le nord de la France, et 53 ans au Wisconsin (enquête comparative citée), mais, pour la première élection en France, l'âge joue moins qu'on ne le croirait à première vue, comme condition d'accès au pouvoir local. En effet, si les nouveaux élus sont jeunes, leur longévité au pouvoir est en moyenne de vingt ans (treize ans comme maire) ; d'où ce paradoxe de la politique locale : le pouvoir s'exerce par une gérontocratie, mais l'âge est un handicap pour le recrutement initial. Aux Etats-Unis, la longévité au pouvoir est beaucoup plus courte : cinq ans pour le maire qui, contrairement à son homologue français, ne tend pas à durer le maximum possible de temps au pouvoir. La circulation des élites est plus forte aux Etats-Unis, tandis qu'elle se fige déjà à la base du système politique en France, où l'élection du maire est souvent une réélection.

Si la race était un facteur sociologique pertinent en France, on peut faire l'hypothèse qu'il jouerait comme aux Etats-Unis, où les minorités ethniques sont souvent exclues du pouvoir local (à part quelques villes ayant élu des maires noirs) ; par exemple, à Roubaix, la population de souche nord-africaine (environ 25 % de la population) n'est guère représentée parmi les élus sauf à « participer » à une commission extra-municipale sans pouvoir de décision.

Le sexe est un important critère de sélection ou d'exclusion politique, à tel point que la Loi française a voulu instaurer un quota de 25 % de femmes sur les listes de candidats, afin d'en compenser l'exclusion (pas plus de 75 % de personnes du même sexe sur une liste (4)). La discrimination se marque dès l'entrée au conseil municipal : le pourcentage de femmes est passé de 4 % en 1947 à 2,3 % en 1965 ; 4,43 % en 1971 ; 8,7 % en 1977. Parmi les 36 000 maires, 1 040 sont des femmes (dont 44 % sont communistes) et il n'y a que 4 femmes maires de ville de plus de 30 000 habitants (cf. *Les femmes en France*, La documentation française, 1982, p. 177).

Pourquoi cette discrimination ? Une étude de Yves Mény (5) révèle ce que l'on pourrait appeler les facteurs *internes* de la discrimination : les motivations et rationalisations des femmes, comme « le manque de temps » à cause d'obligations familiales et professionnelles. Les facteurs *externes* relatifs aux mentalités des hommes en place, aux mécanismes de monopolarisation du pouvoir, aux interdits implicites, aux normes de groupe, restent à élucider et appellent des recherches ultérieures.

Les facteurs informels du recrutement politique que nous avons examinés, héritage politique et racines locales, tremplins associatifs, atouts et handicaps socioprofessionnels et biologiques, sont internes au système sociopolitique local ; ils contribuent à la légitimité du maire dans sa commune et à l'allégeance de ses électeurs.

Cette légitimité dépend également de facteurs externes liés aux échelons supérieurs de pouvoir et au centre du système politique français. Les visées nationales du maire et son capital relationnel extra-communal constituent autant d'atouts sur le chemin du pouvoir local.

#### VISÉES NATIONALES ET ACCÈS AU POUVOIR LOCAL

On examine ici l'hypothèse que, dans un pays centralisé comme la France, les relations centre-périphérie et les visées nationales des candidats au pouvoir surdéterminent le recrutement politique des maires.

Sans aller jusqu'à nier l'existence du pouvoir local, sa dépendance par rapport au pouvoir central est telle que l'on ne peut envisager les mécanismes de sélection politique sans se référer au centre du système et sans situer le pouvoir local dans cette perspective élargie : rôle des notables et de leurs relais nationaux, cumul des mandats et réseaux relationnels verticaux comme atouts et tremplins politiques, rôle des ambitions

(4) On peut faire l'hypothèse que l'entrée des femmes dans la politique locale n'en modifiera pas fondamentalement les orientations. En effet, une étude des valeurs des politiciens locaux a montré que la variable du sexe n'avait pas d'incidence sur les valeurs politiques mesurées par dix échelles (BECQUART-LECLERCQ, Une approche sociologique des valeurs politiques, *Rev. fr. Sc. pol.*, avril 1982, p. 250).

(5) Cf. Yves MÉNY, *Women in Local politics : the case of France*, Colloque de l'IPSA, Kalisz, 1979.

personnelles des élus locaux et des logiques nationales des partis.

Les visées nationales des partis provoquent le phénomène du parachutage, contredisent alors les facteurs locaux du recrutement politique, et entraînent des divisions souvent préjudiciables au succès électoral des candidats, ainsi qu'une polarisation de la légitimité, soit purement locale pour le candidat de la commune, soit purement nationale pour le candidat parachuté. Il semble au contraire que ce soit précisément le croisement de ces deux légitimités qui assure le maximum de chances au futur maire.

Le croisement de ces deux légitimités est parfaitement assuré par le cumul des mandats locaux et nationaux sur une seule tête, phénomène qui se renouvelle d'élection en élection, et permet une montée sans risque de la pyramide politique : le maire français ne doit pas démissionner s'il brigue un autre mandat. *A contrario*, le cumul des mandats n'est pas accepté dans la culture politique américaine : même s'il n'est pas illégal, il est très rare ; de plus, le mandat de maire n'est pas un bon tremplin pour une carrière politique nationale (Becquart-Leclercq, *op. cit.*, 1980, p. 419).

En outre, le cumul est perçu comme une source illégitime de « conflit d'intérêts » et de privilèges abusifs pour la localité du « cumulant ». C'est pourtant cette possibilité même d'avantages qui assure en France l'élection du « député-maire » ou du « sénateur-maire » : celui-ci disposera d'informations privilégiées et de relations bien placées qui seront autant d'atouts pour réaliser les politiques communales, obtenir autorisations et subventions, et manipuler les bureaucraties administratives.

Le cumul se fait habituellement de la base vers le sommet, mais il existe des cas de cumul descendant, mécanisme inversé qui peut alors être couplé avec celui du parachutage. La France compte nombre de cas célèbres de maires ayant commencé leur carrière politique à Paris, comme haut fonctionnaire ou responsable politique. Dans ce cursus exceptionnel, la notoriété nationale sert de tremplin pour l'accès au pouvoir local, et non pas l'inverse.

Le système politique français est verticalement très intégré : chaque échelon de la carrière politique sert de tremplin pour l'échelon supérieur. Dans ce système, le mayorat est une base essentielle pour la réalisation des ambitions nationales, base qu'il importe de s'assurer, et de conserver en la cumulant avec les postes plus élevés, et sur laquelle un éventuel échec permettra de se replier. Le mécanisme du cumul s'étage sur cinq échelons de gouvernement (six avec l'Europe) : commune, coopération intercommunale, département, région, parlement. *A contrario*, le système américain est marqué par une fragmentation horizontale et des coupures entre les échelons de gouvernement qui ont chacun leurs propres mécanismes de recrutement.

Il ne faut pas en déduire que le clientélisme politique soit moins important ici que là pour la sélection du maire. Bien que les données quantitatives manquent pour vérifier les hypothèses, toutes les observations concourent à souligner l'importance primordiale des réseaux d'amis, de



clients, de relations, pour le soutien et l'émergence du leader politique. La plupart des maires interviewés des deux côtés de l'Atlantique confirment que ces réseaux sont à l'origine de leur carrière. En retour, les réseaux bénéficient des retombées du pouvoir par divers mécanismes allant des faveurs sporadiques à la corruption endémique. Ces processus existent partout et ont été empiriquement démontrés par des recherches dans les communes françaises et italiennes (6). Le réseau de clientèle locale existe parce que le maire a des « relations bien placées » au centre du système politique, qui lui permettent d'en manipuler les rouages, au profit d'une clientèle, dont il peut espérer le soutien pour sa carrière politique.

#### CONCLUSION

Quelles conclusions tirer de l'examen des chemins multiples menant au pouvoir local ? L'accès au poste de maire est multi-causal, point de convergence d'un faisceau de mécanismes dont voici quelques points forts suggérés par l'analyse sociologique :

1) L'élection du maire est de plus en plus politisée ; on peut donc estimer que parmi les voies d'accès au pouvoir local, le parti politique représente une avenue de plus en plus empruntée. Cette hypothèse est corroborée par de nombreux indices qualitatifs. Afin de la tester, il faudrait étudier l'évolution des budgets consacrés par les partis aux élections municipales.

2) Si la visée vers le pouvoir central est une réalité à la fois symbolique et relationnelle pour la majorité des maires, elle n'est une réalité de carrière politique que pour une minorité d'entre eux, que l'on peut estimer à environ un millier (ceux qui ont acquis une fonction nationale à partir du mayorat). Pour les 35 000 maires dont la carrière s'arrête au pouvoir local, le réseau relationnel avec le pouvoir central sert d'atout pour le recrutement politique local.

3) Dans la culture politique française, le poste de maire est une base essentielle pour une carrière politique. Deux cursus types peuvent être distingués. D'une part, le cursus ascendant classique : le local sert de tremplin pour accéder aux positions nationales. D'autre part, le cursus descendant, marginal mais significatif : la notoriété nationale est acquise avant le poste de maire, elle est ensuite utilisée comme atout pour la sélection politique locale. Dans les deux cas, l'intégration entre le centre et la périphérie surdétermine, par le mécanisme du cumul des mandats, l'accès au poste de maire.

(6) Cf. J. P. WORMS, *Le préfet et ses notables*, *Sociologie du travail*, 3/66, p. 249-275 ; P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976 ; BECQUART-LECLERCQ, *Paradoxes du pouvoir local*, 1976, *op. cit.* ; S. TARROW, *Between Center and Periphery, Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale U. Press, 1977 ; DONNEUR et PADIOLEAU, 1982, *op. cit.*

4) Facteurs institutionnels ou mécanismes informels de la sélection politique ? Les partis politiques occupent une position charnière dans cette dialectique entre le formel et l'informel : ils jouent la carte de l'institutionnel par la modification des lois électorales, mais s'appuient sur les facteurs informels qui sont essentiels pour la sélection des candidats. Pour affirmer son influence, le parti choisit un candidat qui a déjà des chances préalables dans la localité. Le terrain de l'informel se déplace de la notabilité locale au champ politique.

**Jeannette BECQUART-LECLERCQ. — The roads to local power : the selection process for mayors.**

The appointment of a mayor results from a complex process where institutional factors seem to play a minor role compared to the less formal factors of political selection : local roots, cultural heritage, sociological advantages and handicaps, the political ambitions and strategies of the political parties, and the relations between the periphery and the center of the political system.

**RÉSUMÉ.** — *La désignation du maire résulte de processus complexes où les facteurs institutionnels semblent mineurs par rapport aux facteurs informels de la sélection politique : racines locales, héritage culturel, atouts et handicaps sociologiques, ambitions politiques et stratégies des partis, relations entre la périphérie et le centre du système politique.*

CLAUDE SORBETS

## *Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ?*

Existe-t-il une légitimité politique du présidentialisme dans la commune ? On peut en douter : aucun maire ne dit son action à ses électeurs en se référant à son statut de type présidentiel. Il met en avant l'équipe municipale et, s'il souligne sa position de maire c'est en termes de rôle affecté au « premier responsable » qu'il le fait.

Pourtant les spécialistes de science administrative voient dans la loi du 31 décembre 1970 qui accroît le pouvoir personnel du maire, une évolution — qu'achèverait l'élection de l'édile au suffrage universel direct (1) — vers un présidentialisme municipal (2). Quelle légitimité analytique peut-on accorder au report de ce concept du centre étatique à la périphérie communale ?

En premier lieu on peut douter que ce soit le texte qui confère à un régime sa nature présidentialiste. Ainsi en 1958 il y a eu, d'abord, la personnalité politique du général de Gaulle puis, un texte constitutionnel qui en a pris acte — en dotant le Président, « clé de voûte du système », de pouvoirs spéciaux —, comme il a pris acte des exigences parlementaires des responsables politiques partisans. L'élection du Président au suffrage universel direct décidée quatre ans plus

(1) Comme le proposaient les députés Roux et Defferre (Proposition n° 1853 du 8 octobre 1970).

(2) Ce phénomène est référé au « mimétisme constitutionnel » et/ou au remodelage par tout régime politique de l'IM à son image. J. MOREAU, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris, Dalloz, 1978 ; R. BOURJOL, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975. Cet auteur fait du présidentialisme le régime propre de l'Etat néo-libéral.

tard ne parachève pas une évolution : elle crée une réalité politique nouvelle en faisant coexister deux régimes (un présidentiel, l'autre parlementaire, un à l'état potentiel quand l'autre s'actualise) dont le Premier ministre est le point nodal.

En second lieu, la flèche de l'inférence entre régime central et régime municipal pourrait être inversée : le chef de l'Etat de 1958 ressemble comme un frère au maire institué en 1884 ; comme lui, il a un pouvoir « d'inspiration quasi monarchique » (3) et se trouve doté d'une double légitimité (historique et élective pour l'un, agent de l'Etat et élu des élus pour l'autre). En tout état de cause, l'ancienneté de la prépondérance joue en faveur du maire. En un siècle, la France a connu quatre constitutions ; la commune repose toujours, elle, sur la loi de 1884. Ceci ne signifie pas que l'institution municipale (IM) soit demeurée figée mais indique bien que les pratiques de gestion locale appelées par les transformations de la société ont pu se greffer sur le socle originel. Toutefois, l'uniformité institutionnelle a été corrigée, périodiquement, du centre par des législations complémentaires. Ainsi en 1959 le scrutin majoritaire de liste bloquée, institué dans les communes de plus de 30 000 habitants, de fait, met en place un gouvernement majoritaire de ville distinct de l'administration rurale.

L'observation de la réalité communale amène au constat d'une extrême différenciation du pouvoir municipal de la grande ville au village et d'un village à l'autre, comme en témoignent par la diversité de leurs conclusions les analyses empiriques. Regarde-t-on la dominante urbaine et c'est le changement qui est souligné (4) ; regarde-t-on les comportements de maires ruraux et c'est la pérennité de traditions culturelles locales qui est mise en évidence (5). Et ceci, alors que tous les systèmes municipaux ont à l'origine, celle de 1884, connu, peu ou prou, le modèle notabiliaire de pouvoir asseyant le régime républicain sur un éthos parlementariste — avec un premier magistrat gérant en « père de famille » le patrimoine de la commune — et sur un discours localiste structuré par les thèmes de l'apolitisme et de l'autonomie locale.

La théorie juridique redoublait cette idéologie pratique en situant le pouvoir politique au seul niveau de l'Etat-nation. Les juristes actuels ont renoncé à cette théorisation du local ; mais, utilisant désor-

(3) J. ION et A. MICOUD, La commune entre l'Etat et le quartier, *Espaces et Sociétés*, n° 34-35, 2<sup>e</sup> trimestre 1980.

(4) P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

(5) H. MENDRAS, Y a-t-il encore un pouvoir au village ?, *Futuribles*, n° 10, printemps 1977.

mais les grilles d'analyse élaborées pour les régimes politiques étatiques, ils se retrouvent à leur tour véhiculer l'idéologie centrale en recodant les organes municipaux, conseil et maire, à l'aune de l'Assemblée nationale et du Président de la République. En fait, dans la pratique de l'IM, les rapports organiques ne sont pas explicitables en termes de rapports de pouvoirs distincts. Les études de cas montrent bien qu'il existe un jeu confus pour la prise de décision et une présentation formelle des actes : les « délibérations » sont prises dans les formes qu'elles doivent observer.

Le pouvoir municipal se pratique, en effet, comme actions matérielles et discursives dans un jeu de rapports à l'Etat et à la population ; jeu contraint en lequel se manifestent des façons de faire et de dire forgées avant ou ailleurs.

Pour appréhender la réalité politique municipale dans sa complexité et son actualité, il faut partir de là : ne pas chercher à nommer directement « le » régime politique municipal et, sachant qu'il y a autant de régimes politiques singuliers que de communes, considérer la forme prise par chacun comme une « solution » s'intégrant dans un ensemble (ou un sous-ensemble) de solutions conditionné par le temps et l'espace de situation des parties (ou des éléments). En se plaçant, ainsi, au niveau de la généralité et de la particularité, il est possible de dégager des régularités tendancielle et une logique tendancielle d'évolution.

Les réalités politiques évoluent par ajout d'une couche sur les strates déjà déposées par les périodes antérieures. On pourrait dire que « verticalement », toutes les strates sont présentes en chaque lieu (ici en chaque commune) même si, « horizontalement », selon le caractère — rural, de grande ville ou de ville moyenne — de la commune un stade de structuration est ou demeure dominant. On pourrait dire, aussi, que sans cesse l'« ancien » est soumis à un travail de récupération par le « nouveau », travail qui permet la conservation de sa partie utile dans l'actualisation qui est effectuée. On pourrait dire, enfin, que des modèles de pouvoir s'élaborent dans l'action appelée par les lieux particuliers (gestion rurale, administration de grande ville, animation de ville moyenne).

Dans cette perspective, la réalité politique communale actuelle peut être vue comme un produit — produit possible vues les conditions d'action — constituant une actualisation du modèle de base, celui de 1884. Dans cette perspective, les configurations singulières des régimes politiques municipaux peuvent apparaître procéder de types généraux de styles d'autorité, parties à la constitution du modèle central de référence.

I. — LES CONDITIONS DE L'ACTION POLITIQUE MUNICIPALE :  
DIMENSIONS ET MODÈLE DE BASE

Aujourd'hui comme hier c'est la pratique qui donne sa forme et sa tonalité aux régimes politiques municipaux par adaptation à la place affectée au local dans le système politico-administratif d'ensemble, au lieu, à la phase de développement et, en dernier ressort, à la personnalité politique du leader.

1. — *La place de l'IM*  
*dans le système politico-administratif français*

Niveau subordonné d'administration de l'Etat, l'IM est depuis 1789 un acteur politique, potentiellement ou actuellement, concurrent du niveau étatique. En celui-ci les rapports économiques et les rapports constitutifs de la société civile s'expriment et donnent mission et forme à l'Etat (centralisation-décentralisation politiques et administratives). On peut voir dans le « modèle 1884 », une position trouvée d'équilibre : celle de l'Etat libéral, stabilisé par un Etat incarnant l'intérêt général, qui se prolonge dans le territorial par son administration, et doté du contrepoids que sont les collectivités décentralisées, responsables de l'intérêt patrimonial local. La formule connue, « la commune entre l'Etat et le citoyen » exprime la conception de base qui soutient l'ensemble. En fait, les décentralisations politique et administrative promues et affichées ne font table rase du passé, mais au contraire doivent composer avec les cristallisations héritées des périodes antérieures : avec la conception révolutionnaire du politique exercée à tous niveaux mais fondée au seul niveau central ; avec un appareil bureaucratique d'Etat, structurellement centralisé, légué par l'Empire. L'espace de la participation politique, lui, peut être réformé par décret, mais le champ d'action conservera de façon rémanente ses dimensions acquises quel que soit le recodage intervenu. De là, les adaptations silencieuses des pratiques des élus politiques au réel constitué. Ainsi le notable de la République parlementaire, par le cumul des mandats nationaux et locaux, effectue les compensations à l'irréalisme du codage légitime : élu national, il représente la nation et vote la « loi générale et universelle » mais, élu d'une circonscription où des intérêts sociaux particuliers s'expriment, il use de son mandat pour obtenir dérogations et avantages ; élu local, il noue avec le préfet des relations d'échange de services confortant

sa position et celle du symbole de la centralisation administrative (6). Du fait de la longévité politique ainsi assurée le notable modèle durablement, à la mesure de sa pratique, l'IM. Lieu d'assistance et acteur assisté, l'IM se trouvera démunie des ressources nécessaires pour s'opposer avec succès à l'évolution d'un Etat, de plus en plus interventionniste, captateur de fonctions, qui progressivement éviderà de sa substance l'autonomie locale.

## 2. — *Le lieu*

Chaque commune a sa propre réalité identitaire selon sa situation géographique et ses activités principales, son histoire et sa temporalité. En elle, surdéterminés par les modes de production, les rapports sociaux (de parentèle, de travail, d'habitat) donnent, par leur composition interne, une forme et une mission particulières au pouvoir municipal. On a pu parler de « modèle culturel » communal (7) pour signifier un habitus collectif avec ses dominations sociales spécifiques constituées dans la durée et leur traduction politique : tradition dans une orientation du vote et dans un style d'autorité municipal par-delà les évolutions politiques événementielles.

Le notable greffait sur cette réalité sa pratique consensuelle (apolitisme et paternalisme) et jouait de ses réseaux sociaux — professionnels et familiaux — pour « se faire une clientèle » personnalisée.

Après 1945, la reconstruction, puis l'urbanisation et le développement économique bouleversent les sociétés communales déjà ébranlées par la guerre. Elles deviennent alors le lieu de résistance des intérêts locaux affectés dans leur conservation et le lieu d'implantation de nouveaux équipements promus du centre étatique.

## 3. — *La phase de développement*

Avec F. d'Arcy (8) on peut distinguer dans l'histoire nationale moderne la succession de phases d'équipement et de phases de gestion rythmant la prépondérance alternative de l'un ou de l'autre des deux modes d'organisation (MO) de l'Etat : du MO sectoriel activé de façon prépondérante en phase de changement pour contourner le conservatisme des élus locaux, délimiter de nouveaux champs

(6) J.-P. WORMS, Le préfet et ses notables, *Sociologie du Travail*, n° 3, 1966.

(7) A. ANTUNES, C. DURAND, *Contribution à une sociologie des groupes urbains*, Paris, Publication de recherches urbaines, 1969.

(8) F. d'ARCY, *Territoires en gestation*, Grenoble, Recherche DGRST, 1978.

d'action et faire émerger de nouvelles élites ; du MO territorial des phases de stabilisation sociale qui replace les élus locaux en partenaires privilégiés des autorités étatiques.

A une phase de centralisation succéderait ainsi une phase de décentralisation administrative et politique : ce fut le cas dans les années 1870-1880. C'est le cas un siècle plus tard au lendemain de la période de domination du gaullisme et de son prolongement technocratique porteur d'un volontarisme réformateur appliqué notamment au champ communal (qui est en outre l'objet de politiques d'aménagement particulières : métropoles d'équilibre, villes moyennes, pays). A un siècle de distance se reproduit le phénomène d'émergence de « nouvelles couches » qui trouvent dans l'association une nouvelle sociabilité et une fonctionnalité instrumentale d'affirmation et deviennent tout à la fois enjeu et acteur centraux de la compétition et du changement politiques. J. Ion et A. Micoud, dans un article significativement intitulé « La commune entre l'Etat et le quartier » (9), expriment les dimensions du redéploiement idéologique — centré sur le pouvoir et le quartier — qu'engendrent les nouvelles couches techniciennes et intellectuelles. Au référent de 1884, « la commune républicaine » succède, dans les années 60-70, un nouveau référent : « la démocratie généralisée », pratiquée à tous les niveaux de vie par les habitants-usagers de la ville. Les élus municipaux, produits de la démocratie représentative, sont, eux, perçus en quête d'un peuple et d'une légitimité qui se dérobent.

#### 4. — *La personnalité politique*

Par cette notion ce n'est pas le caractère individuel des leaders politiques que nous cherchons à signifier, encore que ce soit ce caractère qui pousse des éléments à se mettre sur le rang des postulants à l'exercice du pouvoir. Ce qui nous intéresse, ici, c'est le fait d' « être » et d' « avoir » — « la personnalité qui convient » ; c'est-à-dire le fait d'être en phase avec la fonction à laquelle on accède, d'avoir la capacité à assurer le style d'autorité attendu par une place en un moment donné. Le style d'autorité, résultante de fondements et d'un mode d'exercice de l'autorité, n'est pas un vernis mis sur une pratique mais est une partie constitutive de celle-ci.

Du notable de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux maires actuels se manifestent à la fois continuité et changement dans le style d'autorité. L'IM est toujours au carrefour de l'administration et de la politique

(9) J. ION et A. MICOUD, art. cité.



mais le contenu et l'étendue de la charge gestionnaire ont évolué, au point de requérir une qualification quasi professionnelle pour le travail de maire.

II. — LES STYLES D'AUTORITÉ MUNICIPALE :  
FIGURES ET MODÈLE DE RÉFÉRENCE

Il est possible de dégager du procès d'évolution du style d'autorité municipale deux figures idéaltypiques apparues successivement en opposition à la figure du notable gestionnaire de la France rurale : la première, centrée sur la dimension « administration » projette l'image d'une « rationalisation » gestionnaire ; la seconde, centrée sur la dimension politique, projette, elle, l'image d'une « démocratisation » de la gestion communale.

1. — *La rationalisation :*  
*le maire technicien - chef d'entreprise*

Effectuant un recodage de l'apolitisme traditionnel par le technicisme gestionnaire, le maire devient le chef d'orchestre de la « modernisation locale ». La figure du maire chef d'entreprise apparaît d'abord dans les grandes villes dans les années 50-60. Il est à remarquer que l'« entreprise » est tout à la fois l'appareil bureaucratique municipal, qui se développe, et la société communale, en phase d'évolution.

Le maire responsable du devenir de la collectivité fait sien le rôle d'acteur central de la mobilisation des « forces vives » locales, condition du succès de l'action collective en faveur du développement ; action concurrente de celle des autres communes-entreprises dans le rapport au principal « client » qu'est l'Etat définisseur de politiques se spatialisant dans le local. Le maire-notable qui assure le contact avec l'extérieur se réactualise dans le maire - « commis voyageur » ayant ses entrées dans les « bureaux » parisiens dont il extrait des ressources au profit des intérêts communaux et dans le maire - « négociateur » discutant les conditions d'application des normes centrales d'équipement. Le champ d'action de l'IM, lui, s'élargit par effet induit de l'extension du domaine d'intervention étatique et en réaction à la subordination locale. La mairie constitue alors un centre clé de décision. Jouant avec les dépendances étatiques et locales, le maire, interlocuteur privilégié de tous, gagne son autonomie relative en se dotant ici d'un pouvoir d'expertise propre, là

d'un pouvoir d'intercession différentiel que le cumul des mandats confirmera.

Dans l'imagerie du pouvoir, le maire se donne à voir entouré d'une équipe d'hommes compétents et responsables. En fait le maire qui a seul le pouvoir de police demeure la personnalité à part, prenant appui sur un petit groupe d'affidés et conservant la maîtrise de l'appareil municipal — qui se technicise et se démembré — soit directement, soit par secrétaire général interposé. Il joue *de facto* sur deux claviers différents : celui de la modernisation vis-à-vis de laquelle il assume la fonction du leader-symbole, celui de la tradition dont il récupère la dimension patrimoniale. Ainsi il peut à la fois cristalliser des intérêts groupaux modernisateurs en leur assurant une hégémonie locale et répondre aux demandes traditionnelles adressées à la mairie.

Tête de liste, le maire fait élire ses conseillers. Ceux-ci, obligés du leader, sont des indicateurs pratiques des intégrations sociales (par secteurs d'activité, par quartiers) réalisées. Ensemble, ils constituent un microcosme de la commune appréhendée par les réseaux de pouvoir que le maire contrôle. La rationalisation de la gestion municipale que devait favoriser le « gouvernement majoritaire » de ville achoppe sur des effets pervers : pour circonscrire les oppositions futures, le maire cherche à compenser l'exclusion légale de la minorité en intégrant dans sa liste — au nom de la position au-dessus des parties et des partis à conserver à l'administration communale — des représentants d'un maximum d'intérêts particuliers et de sensibilités politiques différentes ; ce qui aboutit à une pratique générale du non-choix et à une cohérence résiduelle de gestion, celle permise au leader et par lui.

Dans les villes moyennes, avec un décalage parfois d'une décennie le même phénomène apparaît. Mais ici la modification des équilibres sociaux se révèle difficile ou impossible à compenser par intégration municipale des nouveaux intérêts. Aussi le maire apparaît-il de plus en plus isolé de la base au fur et à mesure qu'il est conduit à inscrire sa gestion dans les politiques sectorielles de l'Etat. L'usure du pouvoir, d'une certaine manière, rend obsolètes le discours et les attitudes volontaristes, « gaulliennes », du « maire » ; maire perçu exerçant solitairement et secrètement le pouvoir municipal et étant le jouet des technocraties étatiques.

De façon significative la thématique centrée sur la participation des « forces vives » socioprofessionnelles est réactualisée par les leaders associatifs urbains, prônant une gestion, « située au niveau du quotidien », qui réconcilie, pratiquement, gestion technique et

démocratie participative dans la cité. La thématique de « l'auto-gestion du quotidien », reprise par les partis politiques, viendra nourrir le débat idéologique d'ensemble.

D'une manière plus générale, la politisation accrue du local et la nationalisation de la vie politique locale, effets du système central qui rejette l'opposition hors des cercles de la décision étatique et l'amène à se replier sur la base locale — devenue lieu de la mobilisation politique de l'opinion —, tout à la fois, accentuent les dissonances entre le sommet et la base, induisent la formation de municipalités structurées politiquement dans la logique des camps partisans que l'élection présidentielle a cristallisés et provoquent la différenciation des thématiques politiques entre le centre et la périphérie.

## 2. — *La démocratisation :*

### *le maire militant - promoteur de l'animation*

Mai 68 et la crise économique ont contribué à l'essor des thématiques « qualitatives » qui fournissent le substrat idéologique à cette figure de style d'autorité. Ce modèle, de gauche à l'origine, perd en partie sa connotation partisane en récupérant le thème de l'autonomie communale.

Le maire apparaît ici en militant politique agissant localement pour mobiliser les forces requises pour le combat dont l'enjeu est le centre étatique de pouvoir, lieu des premières et ultimes déterminations. Figure de proue d'un camp — qui lui commande de manifester son soutien ou son opposition à la norme politique centrale —, le maire apparaît, corrélativement, être le leader-symbole d'une nouvelle hégémonie localisée, la « démocratie participative ». La mairie devient le lieu d'impulsion d'une modernisation politique trouvant ses relais dans les associations et relayant l'initiative de la base. Le maire, lui, trouve les voies de son autonomisation : vis-à-vis du parti il valorise le capital de voix qu'il contrôle ; vis-à-vis des associations il joue de la subvention qui lie ; vis-à-vis de tous il se constitue une base électorale personnelle par le traitement privilégié de couches et catégories sociales clientes de la mairie avant de l'être d'un parti (personnes âgées, petits commerçants).

Au départ, le maire est un élément de l'équipe se présentant comme animateur collectif de l'animation communale. Très rapidement la disponibilité différentielle des conseillers délimite un groupe restreint de « responsables », proches du maire. Entrés en fonction « pour rendre le pouvoir aux citoyens », les élus achoppent sur la réponse à leurs

propositions de partage du pouvoir municipal des seuls responsables associatifs ; éléments qui cristallisent dans les quartiers, niveau où est tentée une décentralisation du pouvoir municipal, les conditions d'un conflit de légitimité avec ceux qui les appellent à participer à la gestion communale. Le maire est, en tout état de cause, bénéficiaire de toutes les pratiques de participation : seul en position de faire la synthèse, il peut se prévaloir de l'effort de « planification démocratique » qu'il impulse ; élu, il peut afficher sa qualité de représentant de tous et de premier responsable.

Le contrôle, direct ou indirect, que le maire veille à conserver sur la section partisane est destiné, lui, à empêcher l'émergence d'un leader concurrent et à disposer des militants en période de mobilisation électorale. Au sein du cabinet, les « politiques » voisinent avec les « techniciens » et constituent la dotation personnelle du maire monopolisant le traitement de l'information municipale. De la sorte, le style « présidentiel » s'accroît. Le maire concentre les pouvoirs, prend de la hauteur et s'affiche en élément transformateur dont la réussite personnelle conditionne le succès de tout et de tous : de la commune, du parti et des conseillers.

D'un maire se définissant contre la figure du notable on arrive ainsi à l'accomplissement d'hommes qui se réalisent en exerçant le pouvoir, mais qui ne trouvent une légitimité « ici » qu'en se délégitimant « là » : en donnant la priorité à « ce qui est fait » sur la « façon de faire » ils se légitiment comme responsables « techniciens » mais se délégitiment comme « promoteurs de la démocratie ».

Le retour à une phase de stabilisation-gestion, la décentralisation étatique et municipale, la modification du mode de scrutin ouvrant à nouveau le conseil à l'opposition sont autant d'éléments qui devraient contribuer à une normalisation de la situation d'arbitre d'un maire confronté aux contraintes du compromis et à l'exigence d'un consensus forcément ambigu (10).

D'une façon plus générale, un même phénomène de sappe — par la base — du pouvoir effectif du leader se manifeste au sommet de l'Etat et dans la commune ; alors même que la prépondérance du fait présidentiel est admise par tous. La contestation de la forme, de la légitimité, de la rationalité ou de l'opportunité des décisions prises trouve son origine, d'une part, dans l'exercice du pouvoir désormais « possible » : succession de moments de débat généralisé et ouvert et de moments de prise de décisions qui tranchent autoritairement dans un sens particulier, et, d'autre part, dans les décisions

(10) M. KESSELMAN, *Le consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972.

elles-mêmes qui peuvent mettre en contradiction directe démocratisation et rationalisation de la gestion, comme en témoigne la réforme décentralisatrice promue par le « nouveau régime » du printemps 81 : l'opposition qui tient des places au niveau local peut s'opposer, avec des chances désormais accrues de succès, à l'application de la norme politique centrale. A ce titre le fait présidentiel, gage théorique d'efficacité gestionnaire, peut devenir, au gré des rapports de force, un pouvoir tout à la fois concentré et impuissant, induisant une contrainte de composer avec ce qui est supposé être subordonné ou adverse.

En ce sens, le « présidentialisme » local ou national n'est, en tant que tel, ni inducteur d'un pouvoir fort, ni révélateur d'un type de société (néo-libéral, socialiste). Il procède d'une logique de l'action symbolique : celle qui permet la jonction de dimensions contraires (politique et administration, continuité et changement, droite et gauche, sommet et base, etc.).

#### CONCLUSION

Dans l'actualisation, en cours d'achèvement du « modèle 1884 » le style d'autorité légitime tend à être présidentieliste par transfert, du sommet de l'Etat à la base locale, de la légitimité acquise par le « fait présidentiel ». Par là ce qui était dans la commune une situation de fait peut ou pourra se nommer.

Le présidentialisme municipal — légitimation actuelle de la prépondérance ancienne du maire — apparaît être la « réponse » pratique et idéologique à un nouvel état social marqué par la juxtaposition, la superposition ou l'opposition de logiques internes aux champs politiques local et national ; état en lequel se forme une image, indéfiniment reproduite d'un système de pouvoir à l'autre — quelles qu'en soient les configurations singulières — du « bon » style d'autorité : celui supposé permettre et la rationalité gestionnaire et la démocratie à la base.

**Claude SORBETS. — Is it proper to talk of a municipal presidentialism ?**

The current tendency to talk about a « Municipal Presidentialism » reveals a new justification for the traditional leading role of mayors ; their influence has evolved, beginning with the basic model of 1884, by adapting to the conditions of their activity, as witnessed by the types of municipal authority figures which have appeared on the scene at various times. The political role given today to the municipal authority is understandable as a local image of the central government's model.

**RÉSUMÉ.** — *La possibilité actuelle de parler d'un « présidentialisme municipal » est un révélateur d'une légitimation nouvelle de la prépondérance traditionnelle du maire ; cette prépondérance a évolué — à partir du modèle de base de 1884 — en s'adaptant aux conditions générales d'action, comme en témoignent les figures de style d'autorité municipale apparues successivement. La dimension « politique » affectée, aujourd'hui, au régime municipal se comprend comme un effet local du modèle central de référence.*

JEAN-PAUL GRANIER

## *Le maire de Paris de 1789 à nos jours*

En 185 ans, Paris n'eut que 9 maires dont la présence a accompagné plusieurs changements de régime. L'institution n'a constitué que trois courtes parenthèses :

— 1789-1794

1. Bailly (Jean-Sylvain), élu.  
15 juillet 1789 - 18 novembre 1791.
2. Petion (Jérôme), élu.  
18 novembre 1791 - 15 octobre 1792.  
(Suspendu du 6 au 13 juillet 1792).  
— Borie (Philibert), maire intérimaire  
du 7 au 13 juillet 1792.  
— Boucher (René), maire intérimaire  
du 15 octobre au 2 décembre 1792.  
— Lefèvre d'Ormesson (Henri), élu  
le 21 novembre 1792 ; refuse.
3. Chambon (Nicolas), élu. 8 décembre 1792-  
2 février 1793.
4. Pache (Jean-Nicolas), élu.  
14 février 1793 - 10 mai 1794.
5. Fleuriot-Lescot (Jean-Baptiste), nommé.  
10 mai - 28 juillet 1794.

— 1848

- |   |
|---|
| 6. Garnier-Pagès (Louis-Antoine), nommé.<br>24 février - 5 mars 1848.<br>7. Marrast (Armand), nommé.<br>9 mars - 19 juillet 1848. |
|---|

— 1870-1871

- |  |
|--|
| 8. Arago (Etienne), nommé.<br>4 septembre - 15 novembre 1870.<br>9. Ferry (Jules), nommé.<br>15 novembre 1870 - 5 juin 1871. |
|--|

Le rôle de la première commune de Paris dans l'éclatement et le déroulement de la révolution fera de l'Hôtel de Ville et du maire les symboles des libertés communales et de la révolution elle-même. C'est à ces deux symboles que s'est attaquée la réaction provoquée par la commune insurrectionnelle (1792-1794). Ainsi, les régimes postrévolutionnaires ont renoué avec le mouvement séculaire qui, depuis les états généraux de 1357 dominés par Etienne Marcel, a conduit le pouvoir à empêcher Paris de constituer une menace politique.

## I. — L'HÔTEL DE VILLE :

## LE MAIRE, SYMBOLE DES RÉVOLUTIONS

— *La première commune de Paris*

La commune provisoire de l'été 1789, née des 60 assemblées électorales (districts) chargées de désigner les députés du tiers aux états généraux, s'est substituée aux structures municipales de la Monarchie. Elle porta à sa tête Bailly auquel échut le titre de maire.

L'Assemblée nationale (21 mai 1790) appliqua le régime municipal de droit commun fondé sur la démocratie représentative et non sur celui de démocratie directe ou semi-directe revendiqué par Danton et les districts. Dans un souci de reprise en main, les 60 districts furent refondus en 48 sections.

Le maire tenait directement son mandat des sections et non du Conseil général de la commune, élu séparément. Cependant, le maire de Paris n'a jamais pu jouer un rôle de tout premier plan ; comme les organes délibérants de la commune, il dut en fait composer avec les sections qui, à partir du 10 août 1792 (« Commune insurrectionnelle »),



soutinrent Robespierre dans la conduite de la politique générale. La chute de celui-ci le 9 Thermidor entraîna la dissolution de la commune de Paris dont l'administration releva désormais de la Convention.

— *La commune sous les gouvernements provisoires de 1848 et 1870*

En 1848 et en 1870, dans des circonstances politiques différentes, un maire de Paris fut désigné. Il s'agissait de rétablir une institution symbolisant le caractère républicain d'un régime qui, tant en 1848 qu'en 1870, naissait à l'Hôtel de Ville, et en même temps de couper court à l'éclosion d'une commune insurrectionnelle du type de celle de 1792.

Chacun des gouvernements provisoires nomma l'un de ses membres « maire de Paris » en le dotant de tous les pouvoirs précédemment dévolus au préfet de la Seine et au préfet de Police. Cette concentration des pouvoirs ne put toutefois empêcher ni les émeutes de juin 1848, ni l'insurrection de mars 1871 ; mais dans les deux cas, une fois l'ordre rétabli, la fiction municipale devint inutile : les préfets furent rétablis.

II. — LA PRÉFECTURE ÉDILITAIRE : 1800 A 1975

— Le statut issu de la loi du 28 Pluviôse an VIII confirma la disparition du maire dont les compétences sont réparties entre deux agents relevant du Gouvernement : le préfet de la Seine et le préfet de Police. La ville qui ne dispose d'aucune assemblée représentative propre relève du Conseil général de la Seine, assemblée purement consultative, dont les membres sont nommés par l'exécutif. Le titre de maire est réservé aux douze maires d'arrondissement confinés dans les fonctions d'officier d'état civil ; jusqu'à la réforme de 1975, ils seront nommés par l'exécutif.

— La Monarchie de Juillet instaura en 1854 une Assemblée municipale élue propre à Paris. Le « Corps municipal de Paris » n'avait pas de président permanent, mais le roi nommait chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de celui-ci.

— Le Second Empire s'en tint au statut de 1834, mais en supprimant l'élection. En outre, le nombre des arrondissements fut porté à 20 en 1859.

— Les Républiques de 1871 à 1975 ne se départirent pas d'une grande méfiance vis-à-vis de Paris. La loi du 14 avril 1871 dota Paris d'un régime spécial assez voisin de celui de 1834. Le conseil municipal est composé de 80 conseillers élus au suffrage universel à raison de 4 par arrondissement. Le conseil municipal, qui acquiert quelques maigres compétences d'attribution, doit cependant élire un président lors de chaque session. La présidence du Conseil de Paris, malgré certaines concessions mineures du pouvoir central, ne parviendra jamais à s'imposer.

### III. — LA MAIRIE DE PARIS : 1975-1982

Après des décennies d'immobilisme, le statut de Paris connaît depuis 1975 deux réformes d'importance :

#### — *La loi du 31 décembre 1975 : un maire élu*

Désormais, le Conseil de Paris composé de 109 membres élit en son sein un maire dont le mandat est de six ans. Ce mandat est renouvelable. Le Conseil de Paris se réunit librement à l'initiative du maire. Toutefois, ce dernier n'exerce aucune des compétences de police municipale normalement dévolues à un maire ; sur ce point, selon l'expression consacrée, le préfet de Police de Paris reste « le maire de Paris pour la police ». De même, afin de ne pas conférer une envergure politique excessive au maire en exercice, ses fonctions sont incompatibles avec celles de président du Conseil régional de l'Ile-de-France.

Le statut de la capitale connaît deux particularités importantes qui affectent le statut du maire. D'une part, le maire de Paris, ès qualité, est aussi président du Conseil de Paris siégeant en Assemblée départementale. D'autre part, le régime de l'arrondissement est doublement modifié :

- en premier lieu, les maires d'arrondissement disparaissent ; leurs fonctions d'officier d'état civil sont réparties entre les conseillers de l'arrondissement et des officiers municipaux nommés par le maire ;
- en second lieu, la loi crée des Commissions d'arrondissement composées des conseillers et des officiers municipaux de l'arrondissement auxquels s'ajoutent des personnalités représentatives des secteurs de la vie locale, élues par le Conseil de Paris. La compo-

sition de ces Commissions les rend très dépendantes du maire ; leur caractère consultatif restreint considérablement leur influence.

— *Les réformes de 1982 : décentralisation et renaissance de l'arrondissement*

L'indépendance du maire de Paris vis-à-vis de l'Etat se trouve accrue par l'application à la capitale des lois de décentralisation des 2 mars et 22 juillet 1982 : comme l'ensemble des élus locaux, il bénéficie de la suppression des tutelles administratives et financières.

Quant à la renaissance de l'arrondissement, elle résultera du projet de loi relatif à « l'organisation administrative des communes de Paris, Lyon et Marseille », adopté par le conseil des ministres du 5 octobre 1982. Le projet du Gouvernement est assez proche des dispositions contenues dans les propositions de loi déposées par les différents partis à ce sujet en 1973-1974. A l'époque des parlementaires du Centre, des Républicains indépendants et de l'UDR souhaitaient ériger l'arrondissement en collectivité territoriale dotée d'un conseil élu disposant de compétences d'attribution ôtées à celles de la ville de Paris (1). La gauche, quant à elle, affirmait dans son « Programme commun » de 1972 : « Paris sera doté notamment d'un maire élu par son Conseil et disposant de tous les pouvoirs normaux de l'exécutif communal... » « Des conseils d'arrondissement élus seront chargés de la gestion des équipements et des services destinés à la population de l'arrondissement. Ces conseils éliront chacun leur exécutif » (2).

Ce projet, sous réserve des modifications qu'y apportera le Parlement, aura deux conséquences :

— Il ne portera pas atteinte à l'unité de Paris. Le projet prévoit l'institution dans Paris de conseils d'arrondissement élus au suffrage universel et composés à la fois des conseillers municipaux de l'arrondissement et de conseillers d'arrondissement qui seront deux fois plus nombreux que les premiers.

Ces conseils éliront un maire d'arrondissement (parmi les conseillers municipaux de l'arrondissement) qui présidera le conseil d'arrondissement, préparera et exécutera ses délibérations. Ce maire sera officier d'état civil.

(1) Voir les propositions de loi déposées en 1973-1974 : n° 1005 de M. Perronnet (Radical), n° 483 de M. Mesmin (Réformateur), n° 72 de M. Lafay (RI), n° 70 de M. Fanton (UDR).

(2) Les propositions de loi déposées en 1973-1974 par le Parti communiste (n° 471 de M. Fizbin) et par le Parti socialiste et les Radicaux de Gauche (n° 1155 de M. Defferre) sont conformes à ces principes.

Toutefois, ces conseils n'auront pas la personnalité morale et ne disposeront d'aucun pouvoir fiscal propre, ni de patrimoine.

— Mais, il obligera le maire et le Conseil de Paris à composer avec les maires et les conseils d'arrondissement dans la sphère des attributions que la loi leur reconnaîtra. En effet, les conseils d'arrondissement recevront des dotations budgétaires du Conseil de Paris et exerceront un pouvoir de décision pour la gestion de différents équipements collectifs destinés aux habitants du quartier.

#### CONCLUSION

En définitive, il reste à dégager les motifs qui ont conduit le pouvoir central à surmonter cent quatre-vingt ans de défiance pour libéraliser de façon aussi marquée le statut de la capitale et de son maire. Il apparaît aujourd'hui que le « danger » que pourrait représenter Paris pour le pouvoir central s'est « relativisé » à un double point de vue.

D'une part, l'instauration définitive du suffrage universel en 1848 a « porté en germe pour Paris la perte du pouvoir de décider pour la France entière... Dès lors que tous les citoyens, quel que soit leur domicile, sont conviés à désigner leurs représentants, le poids de Paris se trouve réduit à celui de son importance numérique dans la population globale » (R. Rémond, *La Vie politique en France*, t. 2, p. 41). D'autre part, le « tissu » administratif de l'agglomération parisienne enserre le maire de Paris dans un réseau de dépendances directes et indirectes fort complexes, mais certainement plus réelles que bien des tutelles. Les lois de décentralisation de 1982 n'ont pas bouleversé ce schéma et le maire de Paris reste à la tête d'une collectivité dotée d'un statut d'exception.

Jean-Paul GRANIER. — *The Mayor of Paris.*

Existing or not following the revolutionary movements, the mayor of Paris embodied for a longtime domination over the capital. It is the consolidation of the universal suffrage which has enabled Paris, since 1977, to have a mayor almost like anyother.

RÉSUMÉ. — *Apparaissant et disparaissant avec les mouvements révolutionnaires, le maire de Paris a longtemps symbolisé la domination de la capitale. Seule la consolidation du suffrage universel a permis à Paris d'avoir, depuis 1977, un maire presque comme les autres.*

## Bibliographie

- M. BOURJOL, *La Réforme municipale*, Berger-Levrault, 1975 (coll. « L'Adm. nouvelle »).
- F. BURDEAU, Affaires locales et décentralisation, Evolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Révolution, in *Mélanges Burdeau*, p. 765, LGDJ, 1977.
- P. BERNHEIM, *Le Conseil municipal de Paris de 1789 à nos jours*, Paris, Les Presses modernes, 1937.
- L. CHEVALIER, *Classes laborieuses, classes dangereuses à Paris dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*, Librairie générale française, 1978.
- M. ETIENNE, *Le statut de Paris*, Ed. Berger-Levrault, 1975 (coll. « L'Adm. nouvelle »).
- M. FELIX, *Le Régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, 3<sup>e</sup> éd. 1946, Rousseau Ed.
- G. MELLERAY, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Bibliothèque des Collectivités locales, Sirey, 1981.
- Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, LGDJ, 1974.
- M. ROUSSIER, Aperçus sur le fonctionnement du conseil municipal de Paris au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1870), in *Etudes du Droit parisien* (p. 425), PUF, 1970.
- Préfecture de Paris, *Les maires de Paris. Notices biobibliographiques établies par P. CASSELLE et B. ROSANVALLON*, Bibliothèque administrative, 1977.

*Sur la Réforme de 1975*

- P. FERARI et C. L. VIER, Le nouveau statut de Paris, *AJDA*, 1977, p. 129.
- A. FANTON, Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, *AN*, 1<sup>re</sup> Session, Ord. 1975-1976, n<sup>o</sup> 2001.
- Cl. GOYARD, *Fluctuat nec mergitur...*; Réflexions sur la loi du 31 décembre 1975 et le régime de Paris, *Revue de droit public*, 1978, p. 999.
- J.-L. PEZANT, Le nouveau statut de Paris, *NED*, n<sup>o</sup> 4332-4333, La Documentation française, 1977.

*Sur le statut de l'arrondissement*

- Conseil de Paris, *Règlement intérieur des Commissions d'arrondissement*, Imprimerie municipale, 1977.
- J. LANG, Radioscopie de la gestion de Paris, *Le Monde* des 18-19 septembre 1977, p. 1.
- B. de MAICRET, La Renaissance des arrondissements. Point de vue, *Le Monde* du 10 novembre 1974.
- J. PERRIN, Citoyens et usagers : un premier bilan des Commissions d'arrondissement, *Le Monde* du 13 novembre 1979, p. 40.

**La tendance politique des maires sous la V<sup>e</sup> République**  
(communes de plus de 30 000 habitants)

	Communistes			Socialistes			Total gauche			Autres <sup>(1)</sup>			Total
[1959] <sup>(2)</sup>	25	16	%	46	29	%	71	45	%	87	55	%	158
1965	34	21,5	-	38	24	-	72	45,5	-	86	54,5	-	158
1971	45	23	-	40	21	-	98	51	-	95	49	-	193
1977	72	33	-	81	37	-	153	69	-	65	29	-	221
1983													

<sup>(1)</sup> Sauf apolitiques.

<sup>(2)</sup> Les chiffres sont en réalité ceux de 1965 avant les municipales.

Source : D'après les indications de Jacques CHAPSAL, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, PUF, « Thémis », 1981 (données ministère de l'Intérieur).

**L'appartenance politique des maires à la fin 1982**

Nuance politique du maire	Métropole		DOM	Total
Extrême gauche	231		4	235
Parti communiste	1 827	5 %	12	1 839
Parti socialiste	4 724	13 %	11	4 735
Mouvement des radicaux de gauche	921			921
Divers gauche <sup>(1)</sup>	5 605		16	5 621
UDF	6 313	17 %	18	6 331
RPR	2 426	7 %	32	2 458
Divers droite	14 355		21	14 376
<b>Totaux</b>	<b>36 402</b>		<b>114</b>	<b>36 516</b>

<sup>(1)</sup> Conformément à la classification effectuée en 1977, les maires classés sous cette rubrique peuvent être favorables soit à la majorité, soit à l'opposition.

Source : Ministre de l'Intérieur, réponse à une question de M. Cousté (RPR), AN, Q, p. 2484.

PAUL FEUILLOLEY

*Témoignage :*  
*les maires vus par un préfet*

Peu avant le 2 mai dernier, date marquant la limite d'âge de mes fonctions, j'adressai de la préfecture de la Région basse Normandie à Caen le message d'adieu aux 704 maires du département du Calvados, avec une pensée particulière pour les 39 femmes maires.

Ce message résume ce qu'il m'est demandé de témoigner.

« Le 2 mai prochain, je suis admis à faire valoir mes droits à la retraite après trente-neuf années de carrière préfectorale, précédées elles-mêmes par celles consacrées à l'enseignement public.

« J'emporte de toutes ces années nourries de contacts avec la vie locale un souvenir très vif marqué du respect pour la fonction municipale. Témoin privilégié du dévouement et de l'attachement au bien public qu'elle suppose, j'ai mesuré combien le maire, secondé par son conseil municipal, est soucieux de l'épanouissement de sa cité, grande ou petite. Non seulement sa tâche ne se résume pas en termes de bon entretien, d'équipements publics, de réalisations intercommunales, mais elle s'élargit aussi tout naturellement au cercle de la vie elle-même. Pour ses concitoyens dont il a la confiance, le maire, c'est l'ami des bons et des mauvais jours, le confident des joies et des peines...

« Ce respect de l'élu, placé au-delà des clivages politiques, je m'honore de l'avoir toujours pratiqué. »

Ainsi pendant trente-neuf années passées continûment sur le terrain à travers préfectures et sous-préfectures, j'ai travaillé en permanence avec les maires, à la recherche du bien public. Ce furent véritablement mes compagnons de route.

Instituteur public pendant six ans en Seine-Maritime avant le

concours de chef de cabinet de préfet, je suis déjà tout jeune au contact avec eux et je trouve d'ailleurs symbolique que mon rappel chronologique commence par l'École, car la fonction municipale s'identifie pleinement et sentimentalement avec elle.

Poitiers, le 1<sup>er</sup> janvier 1944 marque mes débuts administratifs de chef de cabinet de préfet dans la Vienne, département coupé par la ligne de démarcation. C'est la guerre, l'occupation et d'emblée je mesure la tâche écrasante, difficile, dangereuse qui s'abat sur les élus. Dans ce contexte explosif, l'administration fait l'impossible pour donner la main aux maires qui arrivent à la préfecture chargés de soucis mais l'âme solide. Je partage d'autant plus leurs graves préoccupations que ma pensée va vers le maire de ma petite commune natale, mon père, aux prises dans la zone interdite de la région havraise avec les exigences de l'occupant.

Le bombardement de Poitiers, en juin 1944, fait 200 morts et des centaines de blessés. Le maire, le préfet sont sur les lieux aussitôt et organisent les secours. A Châtellerault, le maire est blessé en se rendant sur les lieux bombardés.

La Libération, le retour tant attendu des déportés, des prisonniers, engendrent la joie dans les cités mais il faut veiller aussi à stopper les exactions, les règlements de compte, les dénonciations. Il faut surtout ravitailler la population, remettre en marche les services, donner un toit aux sans logis...

La sous-préfecture de Castellane, dans les Basses-Alpes, devient en automne 1946 mon premier poste de sous-préfet : un arrondissement de la Haute-Provence de 34 communes dont 10 n'ont pas 10 habitants.

Chacun des maires déplore l'évasion des familles que la route aménagée accélère. Amoureux de leur terroir, ils m'emmènent voir les quelques familles qui restent, et, en se documentant sur la réglementation des immeubles menaçant ruine ou sur celle des biens vacants, ils s'interrogent sur la façon de renverser cet exode suicidaire.

A cette époque l'arrondissement compte une seule femme maire, Mme Blanc, maire du Fugeret. La veille du classique conseil de révision, Madame le Maire m'annonce que, tenant à remplir pleinement son mandat, elle assistera personnellement à la séance. Ce qu'elle fait le lendemain à la stupéfaction de ses collègues. « Je pourrais être leur grand-mère », m'avait-elle dit.

La grande affaire du moment, c'est la construction du barrage du Verdon qui va noyer le petit village de Castillon.

Ces communes, si attachantes, je les quitte pour rejoindre la capitale du Perche, Mortagne-au-Perche, fière à juste titre de son



arrondissement de 146 communes et de ses chevaux percheros. Les comices, je vais ici les découvrir et les pratiquer avec leurs rites auxquels sont attachés les maires que personifie si bien M. Aveline éleveur de grand renom, maire de Dorceau. La messe solennelle ouvre les cérémonies et après un banquet servi sous la tente où le cidre et le calvados coulent généreusement, la remise de décorations aux éleveurs et aux vieux serviteurs, sur l'estrade empanachée de verdure, fait revivre les pages de Flaubert.

A Mortagne, M<sup>e</sup> Lestang, avoué plaissant, est maire. Je veux évoquer avec reconnaissance son mandat. Grâce à lui, je me suis familiarisé de très près à la vie municipale puisqu'il a la bonne idée de convier le sous-préfet à ses réunions hebdomadaires d'adjoints. Sans y prendre part, sauf à relever les interventions à faire, je partage de l'intérieur la vie d'une petite ville de 4 000 habitants.

En 1951, je rejoins la sous-préfecture des Andelys dans l'Eure, ville sinistrée à 90 % où la grande tâche s'identifie à celle de la reconstruction et du relogement des sinistrés.

Le doyen de fonctions des maires devenu président de l'Union des Maires du département est M. Moneyron, maire de Bourg-Beaudouin. Homme distingué, avocat au barreau de Rouen et châtelain en sa commune, il consacre avec bonheur tout son temps à la collectivité sans négliger sa serre d'orchidées.

Le secrétariat général de l'Eure de 1956 à 1960 coïncide avec l'époque de la décentralisation industrielle dont la ville d'Evreux va largement bénéficier. M. Mandle, directeur de journal et maire, joue en ce domaine un rôle essentiel dans ses rapports avec les industries et dans sa politique volontariste d'aménagement. Dans les campagnes on réclame des foyers ruraux.

La sous-préfecture de Saint-Gaudens en Haute-Garonne m'attend avec ses 235 communes. Les maires de la montagne, je les vois chez eux, au cœur de l'hiver, le traîneau tiré par les bœufs ouvrant le chemin conduisant à la mairie ; je les rencontre dans leurs champs minuscules, labourant dans un site grandiose leurs maigres parcelles, me confiant leurs soucis de voir les fougères envahir les pâturages, l'écobuage déclencher des incendies, les jeunes descendre dans la vallée pour le travail et ne plus remonter au village... Dans le Comminges on subventionne le goudronnage des cours de ferme trop boueuses.

Les événements d'Algérie se déroulent alors et des familles, hélas frappées, sont douloureusement informées par les maires.

La guerre d'Algérie, je vais la connaître sur place, à Alger où j'arrive en octobre 1961 en qualité de secrétaire général d'Alger.

Dans le cadre magnifique de ces terres méditerranéennes, au sein de grandes communes très bien équipées, que de drames et de peines dans les cœurs !

Aux enlèvements et exécutions du FLN répondent les assauts de l'OAS. Les maires, dans ces déchirements font preuve d'une extrême capacité de sang-froid et de courage mise encore plus à l'épreuve aux sombres moments du grand exode vers la métropole. J'ai été le témoin de ces drames, au cœur de la capitale d'Alger et j'en garde, ayant poursuivi ma tâche après l'indépendance comme consul général de France à Bône, un souvenir indélébile.

Fidèle au corps préfectoral qui m'a formé je suis nommé dans une des quatre nouvelles sous-préfectures créées dans l'agglomération parisienne, à Palaiseau ; circonscription de plus de 400 000 habitants, elle-même dotée de nouveaux cantons. Devant l'ampleur des dossiers d'aménagement les maires s'engagent vers la formule des districts urbains et les réunions nombreuses mais constructives pour le district de Bures-Orsay, du canton de Limours ou celui d'Ablon-Villeneuve-le-Roi, me reviennent en mémoire. Sur le plan politique les tensions sont vives dans la banlieue et le sous-préfet, qui n'entend pas être l'homme d'un élu mais seulement celui du Gouvernement et de l'Etat, suivant la tradition du corps préfectoral, subit alors et, de ce fait, un retrait administratif, objet de critiques unanimes des maires.

C'est à Mayenne que ce rajeunissement de carrière s'opère, chef-lieu d'un arrondissement rural avec ses 99 communes bien cadrées autour de leur clocher. Mes visites me confirment les qualités d'accueil et de travail des Mayennais à l'image de M. Ballayer, actuellement sénateur, président du Conseil général et qui donne à sa commune d'Ernée, au cœur de mon arrondissement, une impulsion économique remarquable. Dans les mairies, un grand crucifix rappelle la profondeur des convictions religieuses et dans les écoles les garçons se regroupent à l'école laïque tandis que les filles fréquentent l'école libre.

Ma cure de rajeunissement prend fin et je rejoins à nouveau la banlieue parisienne, retrouvant au Raincy en Seine-Saint-Denis un arrondissement très important allant vers les 500 000 habitants densifiés en 16 communes et 11 cantons.

Au nord de l'arrondissement se crée l'aéroport de Roissy et au sud pousse la ville nouvelle de Marne-la-Vallée dont le centre se trouve en plein cœur de Noisy-le-Grand. M. Serelle, ouvrier menuisier retraité, est le maire de la cité de 30 000 habitants. Homme d'un parfait bon sens, il a beaucoup à faire pour endiguer, aidé par le sous-préfet, les visées des technocrates.

Dans cet arrondissement urbain, il faut une coopération indispensable entre les cités. Le réalisme des maires, pourtant opposés politiquement, assure la mise sur pied de syndicats d'aménagement couvrant l'arrondissement. Celui du Raincy regroupe ainsi la municipalité communiste de Clichy-sous-Bois, celle socialiste de Livry-Gargan et celle UNR de Gagny animée par M. Valenet député-maire, grand résistant qui est respecté de chacun. C'est à Livry-Gargan, en pleine réunion consacrée aux cas sociaux de la charmante ville qu'anime M. Vincent, cadre supérieur retraité, que j'apprends ma nomination de préfet du Lot-et-Garonne.

Mes vingt-sept années sous-préfectorales, au contact permanent avec les communes et les villes m'ont bien appris ce que souhaitent les magistrats municipaux. Devenu au plan départemental le patron des services, il m'appartient d'en tirer la leçon. La machine administrative nourrie de règlements qui s'amoncellent en couches géologiques, engorgée par des décisions trop centralisatrices est lourde, bien trop lourde malgré la qualité de ses agents et sans cesse il faut lui insuffler de l'oxygène.

Dans le beau terroir de l'Agenais, les réunions tournent souvent autour du pruneau et du rugby. A Agen, avec le concours actif et enjoué du regretté maire de la cité, le Dr Esquirol, chirurgien, se crée le district de l'agglomération, un district qui fait couler beaucoup d'encre et anime les discussions. Les maires de l'Agenais, je les rencontre dans chacune de mes réunions ou visites consacrées au marché au cadran de la tomate du Marmandais, aux réalisations des actives coopératives vinicoles et fruitières, à la rénovation du canton de Beauville cher au maire et conseiller général, M. de Vençay agriculteur, sans oublier les sorties consacrées à la culture du tabac, à l'élevage de la Blonde d'Aquitaine ou à la promotion du pruneau qu'anime le Bureau interprofessionnel de Villeneuve-sur-Lot.

Le Lot-et-Garonne c'est aussi pour le préfet, le maire de Bias M. Dubois, agriculteur et le maire de Sainte-Livrade M. de Cacqueray, agent de biens, le grave problème de l'insertion des harkis et des réfugiés asiatiques installés en centres d'accueil sur les deux communes.

Deux années passées dans l'amitié gasconne me conduisent dans le Var qui vient de vivre les heures chaudes du transfert de la préfecture de Draguignan à Toulon. L'ancien chef-lieu vit sous le traumatisme et M. Soldani sénateur-maire, président du conseil général, ne manque pas de traduire avec lyrisme et foi l'émotion de la cité. Au conseil général ou dans sa mairie, à l'occasion des séances de travail, le tribun qu'il est tonne de la voix et à ses côtés, le préfet, dont le sang normand s'échauffe moins vite, attend pour intervenir

dans le respect des sentiments exprimés, la baisse de la température méridionale.

La nouvelle préfecture démarre au pied du Mont-Faron dominant la splendide rade mais le maire du chef-lieu, M. Arreckx commerçant, avec son style jovial et les rapports sympathiques qu'il entretient avec tous ses collègues, n'en tire pas vanité au conseil général, ce qui contribue à panser les plaies du transfert. Les harkis du Lot-et-Garonne, je vais retrouver leurs frères établis cette fois en hameaux forestiers. Là encore, avec les maires, ce sont des visites et des réunions répétées pour loger, scolariser et insérer.

Les fleurs d'Ollioules, le rosé du Var vont céder la place au camembert et au cidre de la Normandie, le Gouvernement m'appelant comme préfet de la Région basse Normandie, préfet du Calvados.

Des plages de débarquement de la Provence, je me retrouve avec celles de Normandie et les maires ne manquent pas d'évoquer les heures dramatiques de ces combats où les cités et les populations furent à l'épreuve aux heures mêmes de la Libération.

Dans le magnifique Hôtel de Ville de Caen, je rends visite à Me Girault, avocat, sénateur-maire, fier de sa belle cité qui fut si meurtrie et je tiens aussitôt, voulant saluer collectivement les 704 maires du département, à me rendre auprès du doyen de fonctions M. Pitard, maire de Familly depuis cinquante-trois ans. Avec le conseiller général, je me revois dans les chemins creux du pays d'Auge illuminés par les aubépines rouges pour rejoindre la petite mairie qui, une plaque le rappelle, n'a connu que 10 maires depuis la Révolution.

La basse Normandie me fait retrouver l'Orne de ma jeunesse et deux maires toujours en fonction : M. Mandonnet, agent commercial, maire de Le-Pas-Saint-Homer devenu président de l'Association des maires du départements et M. de Courson, banquier, maire de L'Hermitière, conseiller général siégeant au conseil régional.

Dans les 42 tournées cantonales du Calvados, c'est l'heure de l'assainissement, de la généralisation du téléphone et de la lutte pour l'emploi. Dans chacune de ces réunions de travail, je redis tout naturellement ce que m'ont enseigné les rapports avec les maires tout au long de ma carrière préfectorale et je sens bien que ce langage est celui de mes interlocuteurs.

Je veux une administration au service des maires. Il faut l'observation des délais annoncés pour la réalisation des projets et des délais qui s'expriment en durée : tant de jours ou tant de mois en excluant ces adverbes tels que rapidement, prochainement, ou ces expressions classiques, meilleurs délais, dès que possible... J'ai connu

des « incessamment » qui dureraient une année et des prochainement qui ne se réalisaient pas ! Il faut bannir les sigles qui déshumanisent. Tout naturellement, les réunions cantonales débordent du plan administratif pour aborder celui de l'économie et aux soucis des maires touchant au chômage et à l'agriculture, le préfet évoque la recherche d'une meilleure adaptation de l'emploi à la formation, la relance du contrôle laitier, la lutte contre la brucellose, l'accélération du remembrement, la promotion des produits normands.

Durant mes quatre années de fonctions à Caen, je m'applique à travailler aux objectifs tracés, au coude à coude avec les élus tant au plan départemental que régional. Haut-normand de naissance, je suis le préfet de Région de basse Normandie et, de la magnifique salle des Gardes des assemblées régionales, je mesure les nuances qui séparent les deux régions normandes de Caen et de Rouen et dont l'unité est revendiquée avec une flamme généreuse par le D<sup>r</sup> German, président du conseil régional, maire de Falaise où naquit Guillaume-le-Conquérant.

En écho à ce souhait et de cette si attachante basse Normandie, j'emporte l'intime sentiment que le jour où le problème de la réunification voudra bien se poser en termes d'analyse économique, la Région Normandie, fière de son histoire et de ses atouts, s'affirmera avec la puissance qui est la sienne. La jeune génération la fera.

Le 1<sup>er</sup> mai, après la mise en place, au plan régional et départemental des nécessaires mesures de décentralisation voulues par le Gouvernement, c'est la fin d'une longue course administrative menée, de bout en bout, en poste territorial, jusqu'à son terme légal.

Ce rappel auquel je me suis plu à donner une tournure chronologique et personnelle, il aurait sans doute été plus scientifique de le traiter en termes d'analyse de science politique et ainsi parler de la diversité des maires à travers leur profession depuis l'ouvrier, l'avocat, l'agriculteur, le cadre ou le châtelain... Je les ai bien connus les uns et les autres dans leurs mairies et souvent dans la chaleur de leur foyer.

En parler aussi à travers leur âge. Savoir que les 704 maires de mon dernier département fier de ses 39 femmes maires comptent 17 maires de moins de 35 ans et 276 de plus de 60 ans, illustre certes des continuités mais aussi des comportements.

J'aurais pu évoquer davantage la politique en soulignant, ce qui n'est pas jusqu'alors assez étudié et que j'ai bien senti dans mes différents postes, à savoir la géographie politique. Il y a plus que des nuances dans chaque parti suivant que l'on se trouve au nord ou au sud, à l'est ou à l'ouest et il faudrait davantage de prudence dans

l'analyse des voix pour mieux apprécier la portée des scrutins.

A la sous-préfecture des Andelys, le conseiller général de Pont-de-l'Arche est M. Pierre Mendès-France, maire de Louviers, président du conseil général et lorsque je participe aux réunions cantonales, le président dirige le Gouvernement. Je suis donc le témoin direct et admiratif des qualités de l'homme d'Etat, discutant de la Communauté européenne de Défense, mais connaissant aussi bien les dossiers de chacune des communes de sa circonscription.

Le maire de Giverny, c'est M. René Mayer, garde des Sceaux que je vais voir place Vendôme pour lui rendre compte de l'avancement de ses dossiers communaux et qui déjà se soucie de la mise en valeur de la maison de Claude Monnet.

A Saint-Gaudens, je vois chaque fin de semaine M. Hyppolite Ducos, maire de la petite commune de Lilhac, doyen du Parlement qui, en évoquant ses souvenirs de la Chambre bleu horizon, me pose souvent des « colles » pour savoir si tel ou tel électeur a bien le droit d'être inscrit sur la liste électorale.

M. Ballanger, président du Groupe communiste à l'Assemblée, je le rencontre à Aulnay-sous-Bois dont il est maire adjoint. Il mène avec le sous-préfet et les administrations et aussi avec sa bonne humeur, la lutte contre les taudis de la banlieue et chaque mois nous nous retrouvons à la commission administrative de l'hôpital dont il suit les problèmes de modernisation avec beaucoup de soin.

Dans l'arrondissement de Palaiseau, à sa création, Ablon fait partie de la nouvelle circonscription et avec le maire M. Poher, actuellement président du Sénat, très attaché à sa commune natale il est possible de créer le district d'Ablon-Villeneuve-le-Roi. A ce titre, le dernier soir de mes fonctions de sous-préfet, je le passe avec le conseil municipal qui vote son adhésion finale.

Dans ce rappel de souvenirs, j'aurais pu encore citer les grands chefs d'entreprise arrivés seuls à la force du poignet, devenus maire de leur cité et qui supportent souvent mal les entraves administratives d'autant qu'ils ne les ont pas subies dans leurs succès personnels.

Au bord de la Seine, M. Dupont, créateur des restaurants du même nom à Paris, est maire de Muids. « Chez Dupont, tout est bon » proclame son slogan publicitaire et il ajoute malicieusement « sauf le patron ». Il a la passion de l'essor touristique de sa pimpante cité. Son adversaire local, pour l'ennuyer, laisse pousser les orties dans son pré contigu à la mairie. Je ne peux trouver un texte pour y mettre fin, au désespoir de M. Dupont, n'étant armé réglementairement que pour le gui et les chardons !

Dans le Var, à Signes, M. Ricard, le père de l'apéritif dirige la

commune qu'il veut coquette et active, mais les règlements de l'urbanisme sont sa bête noire. Au surplus, la commune, sur son très vaste territoire, s'afflige d'un gigantesque dépôt d'ordures de l'agglomération toulonnaise et il faut voir avec quelle flamme M. Ricard mène un combat, à dire vrai justifié, contre l'Administration.

A Cabourg, sur la côte normande, le maire M. Coquatrix, président directeur général de l'Olympia à Paris, nourrit pour la cité de Proust des projets de piscine et d'animation. Les critiques lui font de la peine et il me la confie, retrouvant son sourire délicat à l'évocation des souvenirs du monde du spectacle que je sollicite.

J'arrête là mon propos qui s'étire sur une vie administrative consacrée au service de l'Etat. Les maires servent aussi l'Etat. Tout au long de ma carrière, je n'ai jamais cessé de mesurer leur sens aigu de l'intérêt général et la permanence de leur responsabilité que consacre si bien l'écharpe tricolore avec glands à franges d'or. J'emporte la fierté personnelle de n'avoir connu aucun conflit avec chacun d'eux.

Si j'avais à retenir deux seuls souvenirs, je mentionnerais deux modestes visites de montagne. Dans ma première sous-préfecture des Alpes, je me rends un jour en passant dans le voisinage, dans une minuscule commune isolée. Sur l'aire de la petite ferme du maire, le blé est encore foulé par les bœufs. Homme âgé, le premier magistrat a l'estime de ses concitoyens car il administre avec sagesse. Je sens bien une petite réticence lorsque je manifeste le souhait de connaître la modeste mairie. Ma jeunesse excuse sans doute mon insistance si bien qu'ensemble maire et sous-préfet gravissons l'escalier de bois menant à la maison commune. Lorsque la porte s'ouvre en grinçant, je comprends de suite l'hésitation légère du maire. Sur la table, le courrier d'un mois sans doute s'étale non ouvert. Je retiens qu'il y a là le flux des papiers adressés systématiquement à toutes les localités du département dont beaucoup ne concernent pas la petite commune. De ce fait, le maire n'ouvre son courrier que par à-coups, guidé sans doute par son flair paysan. Lorsque je quitte le village, tout respire le calme, les gens travaillent aux champs, la quiétude règne... c'est ma première leçon : on peut donc vivre sans les circulaires !

Dans les Pyrénées, en haute vallée d'Oueil, le maire de Caubous et son conseil municipal me reçoivent. C'est l'hiver et à 800 m d'altitude, le cadre grandiose resplendit dans sa blancheur. Il fait très froid dans la mairie malgré la chaleur du propos sur la forêt et les troupeaux. Le maire s'excuse de laisser la fenêtre ouverte car Caubous recevant pour la première fois un sous-préfet, il a arboré le drapeau

et de ce fait ne peut plus fermer la fenêtre. Un porto final, bien frappé dans le placard de la mairie apporte la conclusion à cette rencontre paisible et sensible à la fois, image bien modeste d'une France profonde, mais image symbolique de ce qui fait la grandeur de la fonction de maire.

C'est le plus beau des mandats.

**Paul FEUILLOLEY. — A personal experience : mayors — as seen by a prefect.**

During his long career in the various provinces, the prefect worked alongside the mayors. Different countryside, different problems, important issues of the moment changing with time ; these mark the numerous facets of municipal responsibility. What remains is the underlying certainty of the importance of local life and its fundamental vivacity.

*RÉSUMÉ. — Tout au long de sa carrière menée de bout en bout en poste territorial, le préfet a travaillé avec les maires. Variété du terroir, variété des problèmes, variété dans le temps des urgences du moment marquent les facettes multiples de la responsabilité municipale. C'est cependant toujours la permanence du sentiment de la valeur de la vie locale et de sa nécessaire animation.*



JEAN-MARIE BECET

## *Dossier : le maire, statut et pouvoirs\**

### HISTORIQUE

Il y avait des maires sous l'Ancien Régime. Mais celui que nous connaissons, organe principal de chacune des 36 394 communes françaises, date de la loi du 14 décembre 1789 qui impose un régime d'administration municipale uniforme dans notre pays.

Elu par les citoyens actifs (1789), nommé par le pouvoir central (an VIII), à nouveau élu au suffrage universel (loi du 12 août 1876, petites communes ; loi du 28 mars 1882, toutes les villes, puis loi du 5 avril 1884), le maire ne connaît pourtant pas encore aujourd'hui de véritable statut.

Quelques éléments dispersés et disparates, ajoutés les uns aux autres, au cours de deux siècles, sans modifier fondamentalement l'image originelle du maire, notable bénévole, en tiennent lieu. Mais les changements sont proches...

Quant à ses pouvoirs, le maire a toujours porté plusieurs « casquettes » : celle d'organe actif de la commune, celle d'autorité de police municipale, celle de représentant de l'Etat. Le champ couvert par ces catégories a peut-être évolué, la nature des compétences est restée la même.

#### Exemple : le maire, autorité de police municipale

... *A la base*, les maires. Le réseau serré des communes, les compétences variées des maires assurent un encadrement très dense des populations. Dès la Constituante, fut aperçue cette réalité fondamentale de l'organisation municipale : « faire jouir les habitants d'une bonne po-

lice » (l. 14 décembre 1789), et très tôt furent détaillées les différentes tâches d'ordre public à cet échelon purement local (l. 24 août 1790) ; aussi, le maire s'affirmera-t-il de plus en plus comme le responsable naturel de la police, « chargé de l'exécution des mesures de sûreté

\* Les textes imprimés sur deux colonnes sont des citations.

générale » (l. 18 juillet 1837, sur rapport Vivien). Jusque dans les campagnes les plus reculées, un mince personnage populaire symbolise la paix au village, conçue et réalisée sur place : le garde champêtre ; cet agent municipal, apparu dans le code rural du 28 septembre - 6 octobre 1791 qui simplifiait la

lourde organisation antérieure si variable d'un lieu à l'autre, demeurera le policier de base, au recrutement local (échec du projet de 1843 embrigadant les gardes champêtre sous l'autorité des préfets), nommé par le préfet à partir de 1852 mais sur proposition du maire.

Source : P. LEGENDRE, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, p. 251-252.

Par contre, le degré de liberté laissée au maire dans l'exercice de ses pouvoirs a varié considérablement, des origines à la véritable révolution juridique de 1982.

## A) Statut

### I. ÉLECTION. DURÉE DU MANDAT

Le maire est l'autorité principale de la commune. Il est normal, dès lors, qu'il soit élu par les conseillers municipaux, selon les modalités formelles déterminées par les articles L. 122-4 et L. 122-5 du code des communes.

L. 122-4. — Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

L. 122-5. — La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les

formes et délais prévus par l'article L. 121-10 ; la convocation contient la mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

Avant cette convocation, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.

En ce cas, il y a lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y est procédé dans le délai

d'un mois à dater de la dernière vacance. Toutefois, quand il y a lieu à l'élection d'un adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera

procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal.

CE 7 mars 1980

Election du maire de Brignoles

*Sur l'élection du maire de Brignoles.* — Cons. qu'il ressort du procès-verbal des opérations de vote auxquelles il a été procédé le 12 décembre 1978 pour l'élection du maire et des adjoints de la commune de Brignoles qu'au premier tour de scrutin, sur 23 votants, 15 bulletins blancs ou litigieux au sens de l'article L. 66 du code électoral ont été déposés et 8 suffrages seulement ont été exprimés valablement ; qu'il n'est pas établi, ni d'ailleurs soutenu que les énonciations de ce procès-verbal soient inexactes ; que, par suite, et alors même que les 15 bulletins blancs ou litigieux n'ont pas été annexés à ce procès-verbal en méconnaissance des dispositions de l'article L. 66 du code électoral, c'est à bon droit que le tribunal administratif, qui en l'absence de toute contestation, n'avait pas à rechercher les raisons pour lesquelles ces 15 bulletins n'avaient pas été pris en compte dans le dépouillement du scrutin a tenu pour établi ce chiffre de 15 bulletins nuls ;

Cons. qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code des communes : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative... » ; que la majorité absolue ainsi requise pour être élu maire au premier ou au deuxième tour de scrutin est la majorité des suffrages exprimés ; qu'il est constant que les huit suffrages qui ont été régulièrement exprimés au premier tour de scrutin l'ont été en faveur de M. Rose qui avait ainsi obtenu la majorité absolue ; que, par suite, c'est à tort qu'il a été procédé à un deuxième puis à un troisième tour de scrutin ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a annulé l'élection de M. Tirard intervenue au troisième tour de scrutin et a proclamé M. Rose élu maire de Brignoles.

Deux particularités relatives au fonctionnement du conseil municipal — et qui ne se retrouvent qu'à cette occasion — sont à remarquer : le conseil municipal doit être au complet pour élire le maire ; l'ordre du jour doit mentionner expressément cette élection (alors qu'il n'est pas nécessaire de joindre un ordre du jour aux autres convocations des conseillers municipaux).

(Incompatibilités.) Certaines fonctions sont incompatibles avec le

mandat de maire : agents des forêts. CE 21 décembre 1977, Elections municipales de Vonges ; agents des administrations financières ; CE 30 novembre 1977, Elections municipales de Bainchtun.

ART. L. 122-8 du code des communes

L. 122-8. — Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer même temporairement les fonctions, dans aucune des communes du département où ils sont affectés, les agents des administrations financières, à l'exception des gérants de débit de tabac, les trésoriers-payeurs

généraux, les receveurs particuliers des finances, les trésoriers principaux, les receveurs percepteurs et les percepteurs, les agents des forêts ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

Le maire ainsi élu est, en règle générale, *le chef de la liste arrivée en tête* lors des élections municipales. Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 28 juillet 1982 ne change pas cet état de choses. Son article 4, en effet, qui modifie l'article L. 262 du code électoral en fixant un nouveau mode de scrutin applicable aux communes de 3 500 habitants et plus, ne renie pas le principe majoritaire et ne fait que l'assortir de correctifs permettant aux listes minoritaires — à condition qu'elles recueillent au moins 5 % des suffrages exprimés — d'être représentées au sein du conseil municipal.

Art. L. 262. — Au premier tour de scrutin il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des

sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur, est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste

qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Cette situation de prépondérance accusée du maire peut, toutefois, ne pas se rencontrer dans les petites communes. L'impossibilité d'élire un maire constitue une cause non négligeable de dissolution du conseil municipal : 46 cas sur 245 entre 1959 et 1971 intéressant seulement des communes de moins de 2 500 habitants (cf. Y. Madiot, *La dissolution des conseils municipaux*, *RDP*, 1974, p. 385).

#### *Durée et fin du mandat*

En principe, le maire est élu pour toute la durée du mandat du conseil municipal (6 ans, sauf cas de dissolution) — art. L. 122-9 du code des communes. Toutefois, les fonctions de maire sont susceptibles de prendre fin prématurément en cas de décès, de démission (art. L. 122-10) ou encore de révocation. Cette dernière hypothèse surprend, dans le cadre de la politique actuelle de décentralisation.

#### *La révocation*

Puisque l'objectif déclaré du législateur de 1982 était d'assurer aux collectivités locales une réelle liberté dans le domaine de leurs compétences, en particulier par la suppression des mesures de tutelle sur leurs actes, on pouvait penser que les principales dispositions relatives à la « tutelle sur les personnes » seraient elles aussi abrogées. Les parlementaires ont pourtant considéré qu'il fallait garder la possibilité de pallier la négligence, l'incapacité ou le mauvais vouloir des élus communaux et tout spécialement du maire. Ils ont alors maintenu expressément en vigueur les sanctions qui pouvaient être édictées en vertu de l'article 122-15 du code, en modifiant seulement leurs modalités de mise en œuvre.

Art. 122-15. — Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté ministériel pour un temps qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret *en conseil des ministres*.

Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être

motivés. Le recours contentieux exercé contre eux est dispensé du ministère d'avocat.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoints pendant une année à dater du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux (*art. 21-X*).

L'application de la révocation, à la suite d'une suspension (prononcée par le représentant de l'Etat dans le département) pose parfois de délicats problèmes contentieux. La jurisprudence offre certaines illustrations intéressantes. Le maire doit être appelé à fournir des explications sur la totalité des griefs à lui reprochés (CE, 7 octobre 1977, Martineau). Mais, lorsque cette formalité — substantielle — est accomplie, l'autorité compétente jouit d'un pouvoir largement discrétionnaire pour prononcer la décision de révocation. L'arrêt d'Assemblée Wahnapo du 27 février 1981, rendu sur les conclusions contraires du commissaire du gouvernement Franc (*AJDA*, 1981, p. 476) le prouve à l'évidence.

M. Wahnapo, maire de Lifou, une des îles de l'archipel des Loyautés en Nouvelle-Calédonie, prononce un discours dont une partie constitue une profession de foi autonomiste, à l'occasion de la commémoration de l'armistice de 1918, cérémonie à caractère patriotique. Suspendu par décision du haut-commissaire, il est ensuite révoqué par décret du Premier ministre. Les faits reprochés au maire sont effectivement de nature à justifier une sanction : s'il n'y a pas « faute professionnelle » ou « manifestation flagrante d'incapacité » (causes principales des sanctions), si l' élu local doit jouir d'une totale liberté d'expression à condition de n'enfreindre aucune règle légale, il est certain que le législateur a entendu faire de la cérémonie officielle du 11 novembre une manifestation solennelle de l'unité nationale ; dès lors, M. Wahnapo, en méconnaissant les caractéristiques de cette cérémonie nationale, adopte un comportement de nature à justifier une sanction. Cependant, n'y a-t-il pas disproportion entre la sanction retenue : la révocation, et les faits incriminés — qui, d'ailleurs, n'ont eu qu'une influence très restreinte, à l'échelon local ? C'est ce que pense le commissaire du gouvernement Franc.

L'on sait que la « proportionnalité » est devenue une notion clef non seulement du droit administratif mais du droit tout court (cf. par exemple la décision du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1977 relative au texte de loi autorisant la fouille des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales. *JO*, 13 janvier 1977, p. 344). Introduit dans le droit disciplinaire par l'arrêt de section Lebon du 9 juin 1978 (*AJDA*, 1978, p. 573, concl. Genevois), le contrôle de l'adéquation de la sanction aux faits reprochés pouvait conduire, en transposant le raisonnement en la matière, à préconiser, en l'espèce, l'annulation du décret de révocation, la suspension apparaissant comme une mesure suffisante pour réprimer le comportement d'un maire élu sur une liste officiellement autonomiste, dans une commune à majorité mélanésienne. Or, sans se prononcer expressément sur ce point, le Conseil d'Etat rejette la requête en ces termes :

Considérant qu'en vertu de l'article L. 122-15 du code des communes la suspension par le haut-commissaire ne fait pas obstacle à ce que le Premier ministre prononce, par décret, la révocation de l'intéressé en se fondant sur les faits qui avaient motivé la suspension ;

Considérant enfin qu'il ressort

des pièces du dossier que les propos tenus publiquement par M. Wahnapo au cours de la cérémonie commémorative du 11 novembre 1918, en présence du représentant du gouvernement et des membres d'associations d'anciens combattants, étaient de nature, compte tenu de leur caractère outrancier et des cir-

constances de temps et de lieu, à justifier l'application des dispositions de l'article L. 122-15 du code des communes ; que les décisions attaquées ne sont entachées ni

d'inexactitude matérielle, ni d'erreur manifeste d'appréciation ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Il ne semble donc pas que la jurisprudence soit encore parfaitement fixée en la matière. Mais le pouvoir socialiste devrait être très circonspect dans l'application des dispositions de l'article L. 122-15, surtout dans les hypothèses où des aspects politiques se feraient jour.

## 2. SITUATION PERSONNELLE DU MAIRE

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et qui constitue la première étape de la décentralisation voulue par le gouvernement prévoit, en son article 1, § 2 : *Des lois détermineront... le mode d'élection et le statut des élus...* Bien des problèmes se posent, en effet, à l'heure actuelle, problèmes qui concernent au premier chef le maire. Ils ont donné lieu à un rapport de M. Marcel Debarge, sénateur socialiste, « sur le statut de l' élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs », rapport déposé le 22 janvier 1982, rendu public le 3 juin, qui lie, dès l'introduction, réforme du statut de l' élu et mise en œuvre de la décentralisation.

Un double constat s'impose. Les éléments dispersés et disparates qui tenaient lieu de statut de l' élu local, déjà inadaptés aux exigences de ce temps, comme de très nombreux élus, par-delà les formations politiques, avaient pu l'éprouver dans leur pratique quotidienne, notamment les élus de la dernière décennie, sont devenus, avec la mise en œuvre de la décentralisation, quasiment caducs.

L'élaboration d'un véritable et authentique statut de l' élu local, départemental et régional est donc devenue indispensable et urgente.

Le cumul des fonctions et mandats électifs s'inscrivait lui aussi

profondément dans la logique d'un Etat centralisateur.

La centralisation nourrissait le cumul excessif des fonctions et mandats électifs lequel, en retour, contribuait au renforcement du système. Une telle situation n'était pas sans induire, à l'évidence, des effets néfastes de plus en plus mal ressentis par de larges secteurs de l'opinion publique et par nombre d'élus eux-mêmes, au regard des exigences de fonctionnement d'une démocratie vivante et moderne.

Le problème de la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs doit être également appréhendé dans cette même perspective

de la décentralisation et des changements de comportement qu'elle implique.

Conçue afin de permettre aux élus d'assumer pleinement leurs fonctions et d'assurer l'harmonisation des différents pouvoirs de notre démocratie, la limitation du cumul des mandats constitue un des vo-

lets mêmes de la décentralisation.

Ces deux exigences, le statut de l'élu et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs, s'insèrent à la fois dans l'œuvre de décentralisation et dans l'esprit d'une « nouvelle citoyenneté » dont l'émergence doit transformer en profondeur la vie des Français.

Source : Rapport DEBARGE, p. 2 et 3.

Il faut, cependant, admettre que la question du cumul des mandats (V. M. Reydellet, *Le cumul des mandats*, RDP, 1979, p. 693 et s.) n'intéresse finalement qu'assez peu de maires. Elle s'exprime ainsi : ou le mandat de maire est important, surtout dans le cadre de la politique de décentralisation ; il demande que l'élu y consacre beaucoup de son temps ; il n'est alors pas possible de multiplier les mandats ; ou celui-ci n'est guère prenant mais alors la décentralisation est sans grand intérêt au niveau communal. D'où les propositions pour au moins limiter le nombre des mandats électifs. (Il est à noter que d'après le rapport précité, la seule fonction exécutive compatible avec celle de membre du gouvernement serait précisément celle de maire... Voir aussi la proposition de loi organique visant à interdire certains cumuls de mandats électifs présentée par le député J. L. Masson, n° 1036, Annexe au rv de la séance du 21 juillet 1982.)

Inversement, il y a unanimité pour reconnaître la nécessité pour tout élu de conserver son enracinement dans cette collectivité de base que forme la commune.

De même, un accord général se manifeste pour considérer qu'il convient, en ce qui concerne l'exercice de la fonction de maire, de prendre en considération les données démographiques et d'établir la distinction par exemple entre les respon-

sabilités et la charge de travail de maire d'une grande ville et celles de maire d'un petit bourg rural.

Un aspect fondamental doit être souligné : l'accent est à mettre plus encore sur les fonctions (président de Conseil général, président de Conseil régional, maire) que sur les mandats, car c'est le cumul de ces fonctions qui est le plus mal ressenti dans l'opinion publique.

Rapport DEBARGE, p. 49.

Pour la grande majorité des maires, les sujets en discussion sont différents : il s'agit de « transformer les conditions d'exercice de la fonction » sur les plans tant intellectuel

que matériel et aussi sur celui de la protection accordée (ce dernier sujet n'est pas traité dans le rapport Debarge). Cinq mots clefs résument la matière.



a) *Formation*

Elle devient fondamentale, si l'on veut que réussisse la Réforme.

Indiscutablement, la formation des élus locaux devient une nécessité pour répondre à la complexité croissante des affaires dont ils sont amenés à traiter.

Le besoin de formation qui, déjà, se faisait ressentir fortement, est appelé à connaître une extension considérable avec la décentralisation.

La formation des élus contribuera parallèlement à la suppression de la

tutelle administrative voulue par la loi de décentralisation, à effacer progressivement la tutelle de caractère « technocratique » qui trop souvent accompagnait cette dernière, et qui risquerait, sans une formation soutenue, de se poursuivre sous d'autres formes.

La nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, notamment sous l'angle de certaines responsabilités dans le domaine économique, justifie de surcroît, au niveau des élus, la mise en œuvre d'une formation appropriée.

Rapport DEBARGE, p. 14.

A l'heure actuelle, hormis quelques stages réalisés à l'initiative d'organisations d'élus, les réalisations sont faibles et leurs modalités peu avantageuses. Signalons qu'au sein de l'Université française vient de se créer un « Centre interuniversitaire d'Information et de Documentation des élus locaux » (CIFDEL, 14, rue Cujas, 75005 Paris) qui répond à certains des impératifs d'une telle formation. Le nouveau statut du maire devrait prévoir l'institution d'un congé-formation qui s'ajouterait au crédit d'heures pour l'exercice de ses responsabilités.

b) *Disponibilité*

Il ne paraît pas souhaitable, malgré ses responsabilités nouvelles, de *professionnaliser* la fonction de maire. Trop de personnes qui veulent continuer d'exercer leur profession privée seraient écartées, les battus du suffrage universel se retrouveraient au chômage, ce pour un profit qui reste à démontrer, surtout pour les petites communes, les plus nombreuses (22 500 communes françaises environ ont une population inférieure à 500 habitants...). Toutefois, le système des autorisations d'absence actuellement en vigueur n'est plus suffisant pour permettre à un salarié de remplir son mandat dans de bonnes conditions.

La plupart ont mis en lumière les multiples difficultés et même les entraves que rencontrent les élus pour remplir correctement leur rôle, du fait d'une législation notoirement insuffisante et parfois bafouée. A cet égard, le secteur privé, en

général, peut être défini pour les titulaires d'un mandat électif comme un espace de moindre droit, voire de non-droit.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater la sous-représentation, parmi les maires

issus des dernières élections municipales, particulièrement accentuée et préoccupante, des salariés du secteur privé. On va de même jusqu'à constater que des élus relevant du secteur privé renoncent parfois

à poursuivre ou à renouveler un mandat électif en raison de l'accumulation d'obstacles matériels et moraux (pénalisation sur le plan financier, sur le plan de l'avancement et de la carrière).

Rapport DEBARGE, p. 41.

Le rapport Debarge préconise d'introduire dans la loi future un système de crédit d'heures dont le coût financier serait pris en charge par une caisse nationale de compensation alimentée par les collectivités locales.

Il faut également avoir à l'esprit que dans les communes de taille modeste et dépourvues de services importants, une fraction non négligeable de ce crédit d'heures ne manquera pas d'être consommée pour l'accomplissement de tâches purement administratives, mais en fait irremplaçables.

Ce crédit d'heures constituerait une enveloppe globale qui, bien évidemment, se substituerait aux diverses autorisations d'absence. D'un montant global minimum de 15 heures pour un conseiller municipal,

cette enveloppe devra être, en toute hypothèse, plus importante pour un maire adjoint, un maire, un conseiller général ou un conseiller régional.

Considéré comme temps de travail, et ne donnant donc pas lieu à remplacement, ce crédit d'heures serait rémunéré. Sa prise en charge financière serait assurée par une caisse nationale de compensation alimentée par des contributions obligatoires des collectivités locales proportionnellement à leur population et à leur structure fiscale.

Rapport DEBARGE, p. 44

*N.-B.* — Le même rapport propose, en faveur des maires des villes de plus de 10 000 habitants, la possibilité d'une option pour l'exercice à temps complet de leur mandat. Leur contrat de travail serait seulement suspendu pendant sa durée.

### c) *Indemnités*

Il n'est pas convenable que ceux qui acceptent de consacrer du temps à leur fonction de maire en pâtissent financièrement. Sans toucher au principe posé par l'article L. 123-1 du code des communes, aux termes duquel *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites*, il faudrait revaloriser les indemnités de fonctions du maire.

Leur montant est déterminé aujourd'hui dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, par référence aux indices de traitement de la fonction publique, en fonction de l'importance de la population communale. A titre d'exemple, le point d'indice au 1<sup>er</sup> janvier 1982

valant 196,90 F, le maire d'une commune de 15 000 à 30 000 habitants (indice 336) a droit à une indemnité de fonctions maximales de 66 158 F, soit 5 513 F par mois...

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973, les maires sont affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC). Ce régime de retraite, peu satisfaisant (montant dérisoire de la pension), devrait, lui aussi, être sensiblement amélioré.

#### d) Protection

Les maires ont droit, dans l'exercice de leurs fonctions, à une protection à la fois pénale et civile. D'une part, ils bénéficient des dispositions relatives à la protection des fonctionnaires, notamment en cas de menaces, attaques ou diffamations, à condition qu'ils se trouvent dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, et sous la même réserve, les communes sont civilement responsables des accidents qu'ils subissent (art. L. 122-17). Il y a, ici aussi, assimilation des maires à des agents publics, puisque les dommages survenus dans l'exercice de leurs fonctions sont réparés automatiquement (sauf faute intentionnelle ou inexcusable, au sens des articles L. 466 et suivants du code de la Sécurité sociale). De plus, le juge apprécie largement la condition posée. Il suffit que l'intéressé déploie son activité au service de la commune pour être considéré « dans l'exercice de ses fonctions » (CE, 29 avril 1966, commune de Charmentray, *Rec.*, p. 295) ; enfin, l'accident de trajet est expressément intégré à l'accident de fonction par le juge administratif (CE, 17 mars 1967, commune de Saint Momelin c/Ryckelynck, *JCP*, 1967, n° 15, 142, note *PL*).

Considérant que le sieur Ryckelynck, qui était à l'époque maire de la commune de Saint-Momelin, a fait, le 5 février 1963, une chute sur la voie publique alors qu'il se rendait sur les lieux pour constater l'état d'un chemin communal que plusieurs habitants de la commune lui avaient présenté comme impraticable ; que cet accident est survenu alors que le sieur Ryckelynck, auquel il incombait, en sa qualité de maire, de veiller à la sûreté et à la commodité de la circulation sur les voies publiques, était dans l'exercice de ses fonctions ; que, par suite, en vertu de la disposition législative précitée, et nonobstant la cir-

constance qu'il se soit agi d'un accident de trajet, la commune est responsable à l'égard du sieur Ryckelynck des dommages résultant pour lui de l'accident en question ; — Considérant qu'aucun fait imputable au sieur Ryckelynck de nature à dégager ou à atténuer la responsabilité de la commune ne peut être relevé en l'espèce ; que, dans ces conditions, la commune de Saint-Momelin n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 24 octobre 1964, le tribunal administratif de Lille l'a reconnue responsable des conséquences dommageables de l'accident subi par le sieur Ryckelynck.

Le système de protection pèche toutefois sur un plan particulier : la mise en cause pénale du maire à l'occasion d'actes de fonction.

### e) *Responsabilité*

On laissera de côté le problème de la responsabilité civile des maires en cas de faute personnelle pour n'envisager que celui de l'étendue de leur responsabilité pénale, fort mal résolu à l'heure actuelle.

On se rappelle la malheureuse affaire de Saint-Laurent-du-Pont et la condamnation pénale du maire (Cass. crim., 14 mars 1974, *GP*, 1974, p. 417), sur la base de l'article 319 du code pénal, pour non-accomplissement de ses devoirs de police générale et de police spéciale.

Attendu que, pour retenir à la charge de Perrin, maire de la commune, les délits d'imprudences dont il était prévenu, la Cour d'appel relève en premier lieu que le permis de construire n'avait été délivré en l'espèce par un arrêté du préfet que sous réserve de l'observation de prescriptions formelles destinées à assurer la sécurité des personnes et concernant notamment la disposition des issues et les moyens de défense contre l'incendie ; que le même permis était assorti de la condition que déclaration soit faite à la mairie de l'ouverture des travaux, puis de leur achèvement ; qu'enfin le maire était expressément chargé de l'exécution dudit arrêté ; qu'en second lieu, l'arrêt retient qu'en raison de la destination des locaux, la délivrance d'un tel permis de construire avait pour conséquence de rendre applicable le décret n. 54-856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ; que ce texte attribue spécialement certains pouvoirs de police au maire à qui il incombe notamment, en vertu de l'art. 30, de délivrer ou de refuser l'autorisation d'ouvrir de tels éta-

blissements, tandis qu'il est précisé dans l'art. 18 que « le maire assure sous sa responsabilité et en ce qui le concerne l'exécution des dispositions du présent décret » ; qu'en considération de ce qui précède, les juges d'appel constatent que le maire Perrin n'a accompli en l'espèce aucune des obligations qui résultaient pour lui, tant de l'arrêté accordant permis de construire que du décret précité ; qu'il ne s'est fait remettre par le gérant ni la déclaration d'ouverture, ni la déclaration d'achèvement des travaux ; qu'il n'a à aucun moment cherché à s'assurer de l'observation des règles de sécurité en effectuant ou faisant effectuer une visite des lieux qui aurait fait apparaître à cet égard la violation des prescriptions du permis de construire ; que, bien que l'autorisation d'ouverture de l'établissement dont la délivrance lui incombait, n'ait été accordée, ni même sollicitée, et qu'il n'ait pu dès lors ignorer le caractère illicite de l'exploitation, il a transmis avec avis favorable la demande par laquelle était réclamée l'autorisation de maintenir l'établissement ouvert pendant toute la nuit ; que, selon l'arrêt, ces manquements sont d'au-

tant moins excusables qu'au cours de la même année un premier incendie avait entièrement détruit le local situé dans la même commune où fonctionnait alors le même établissement ;

Attendu que ces considérations rapprochées de l'ensemble des constatations de l'arrêt, établissent sans ambigüité que les multiples fautes de négligence et d'observation des règlements imputables au maire

Perrin ont été en relation certaine de cause à effet avec les morts et les blessures ; qu'ainsi se trouvent caractérisées en tous leurs éléments à la charge de ce prévenu les infractions non intentionnelles dont il a été déclaré coupable ; d'où il suit qu'abstraction faite de tout motif surabondant, la décision est à son égard justifiée ; que, dès lors, les moyens ne peuvent être accueillis.

L'émotion provoquée parmi les maires conduisit à l'élaboration et au vote d'un texte réformant le régime de leur mise en cause pénale, la loi du 18 juillet 1974, toujours en vigueur (*JO*, 1974, p. 7540, cf. J.-C. Maestre, La loi du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires et le problème général de la responsabilité des maires, *AJDA*, 1975, p. 214 et s.). Cette loi accorde au maire un privilège de juridiction, mais ne leur consent aucune immunité pénale.

Si, dans l'exercice de ses fonctions, un maire commet un crime ou un délit (délit d'homicide et de blessures involontaires, par exemple), le Procureur de la République défère la requête à la chambre criminelle de la Cour de cassation qui désigne une chambre d'accusation d'une cour d'appel autre que celle du lieu où les faits incriminés se sont produits. Cette dernière décide s'il y a lieu à poursuivre et renvoie alors l'inculpé devant un tribunal correctionnel — ou une cour d'assises — géographiquement éloigné de sa commune. Il y a donc progrès, mais la loi ne règle pas le problème principal qui est celui de l'étendue de la responsabilité pénale des maires.

Il est contestable, en effet, que le maire puisse être pénalement responsable de ses fautes de service (parfois elles-mêmes dues à une mauvaise organisation de l'administration d'Etat...). Pour le moins, le délit non intentionnel commis dans l'exercice des fonctions ne devrait pouvoir donner lieu à poursuite si le maire a accompli toutes diligences normales compte tenu des moyens propres dont il dispose et des difficultés inhérentes aux missions qui lui sont confiées. Ces missions sont de plus en plus lourdes, de plus en plus diversifiées ; elles sont, aujourd'hui, accomplies beaucoup plus librement qu'auparavant : l'exercice de la tutelle pouvait éviter certaines bévues, éventuellement constitutives de délits. Le problème ci-dessus évoqué est donc, lui aussi, plus urgent à résoudre...

## B) Pouvoirs

Art. L. 122-11. — « Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en

l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.

« Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. »

L'arrêté donnant délégation peut être retiré discrétionnairement. Le juge n'exerce, en la matière, qu'un contrôle minimum. Il n'accepterait pas de discuter au contentieux de l'argument selon lequel une divergence politique n'aurait aucun effet sur la bonne marche des affaires locales.

Les pouvoirs actuels du maire s'accroissent toujours de la classification traditionnelle en trois branches.

### I. LE MAIRE, ORGANE ACTIF DE LA COMMUNE

Art. L. 122-19 § 1 du code des communes : « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant

de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal... »

Cette disposition est susceptible de donner une idée fautive des véritables rapports noués entre l'Assemblée communale et son président : elle semble, en effet, confiner le maire dans un simple rôle d'exécutant très surveillé. Or, ses compétences, dans ce cadre, débordent sensiblement la stricte exécution des délibérations. Au sein de la commune, le pouvoir obéit davantage à une logique présidentielle que parlementaire. Quant au contrôle exercé par le Commissaire de la République, il change de nature avec la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : il devient un simple contrôle *a posteriori* de la légalité.

#### a) Le champ des compétences

L'article L. 122-19, § 2 et suivants énumère les principaux domaines d'intervention du maire. en liaison avec l'assemblée délibérante.

#### ART. 122-19 du code des communes

Il est chargé :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles L. 121-37 et L. 121-39 ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, sous le contrôle du conseil municipal, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté pris en vertu de l'article 393 du code rural, ainsi que des loups et sangliers remis sur le territoire ; de requérir, dans les conditions fixées à l'article 5 de la loi n° 71-552 du 9 juillet 1971, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers ; de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal.

Il importe cependant de rappeler que le maire est le chef de l'équipe municipale — qu'il prépare, avec l'aide des services dont il dirige souvent l'activité, les projets de délibérations qu'il fait adopter au cours des réunions qu'il convoque et préside. D'autre part et surtout, en aval, le maire détient des pouvoirs qui n'ont parfois qu'un lien ténu avec l'exécution... Un seul exemple le prouvera. L'action communale implique l'existence de services publics communaux qui sont créés et dont le mode de gestion est choisi par le conseil municipal. Mais, ensuite, il appartient au maire de les organiser, puis de diriger leur activité (régies) ou de la contrôler (établissements publics communaux). Enfin, le maire est le chef du personnel communal. Une délibération est nécessaire pour créer ou supprimer un emploi, mais il est seul compétent pour nommer, sanctionner, révoquer, dans le respect du statut du personnel communal (prochainement statut du personnel territorial), les agents communaux.

De plus, dans un certain nombre de matières, dont certaines sont importantes, toute intervention *a priori* du conseil municipal peut être supprimée si ce dernier consent au maire une délégation, pour toute la durée de son mandat, à charge pour celui-ci de « rendre compte » lors de chacune des réunions obligatoires (une par trimestre) du conseil.

#### b) *Le contrôle des actes* du maire en tant qu'organe actif de la commune

Ce contrôle devrait être double, selon l'alinéa 1 de l'article L. 122-19.

1) Cependant, vis-à-vis du conseil municipal, le maire n'est nullement dans une situation subordonnée car la seule sanction à la disposition du conseil, à l'encontre du maire, consisterait à bloquer son action, en refu-

sant de voter les délibérations. Cela peut arriver mais il faut prendre garde de n'oublier que la majorité des conseillers municipaux ont leur sort politique lié à celui du maire...

Les conseillers municipaux bénéficient seulement d'un droit à l'information, dans les conditions fixées par le maire.

Ces conseillers ne peuvent exiger, par l'intermédiaire du représentant de l'Etat dans le département, l'exécution d'une délibération. Ceci est une affaire strictement communale. Aucune autorité extérieure ne saurait intervenir.

2) Le contrôle par le représentant de l'Etat dans le département. La loi du 2 mars 1982, modifiée, a totalement transformé la matière. Les distinctions anciennes sont caduques mais d'autres, plus subtiles mais importantes quant aux modalités d'exercice du « contrôle administratif », apparaissent qui ne concernent que les actes du maire (puisque les délibérations du conseil municipal forment un bloc unique).

Parmi ces derniers, il faut distinguer ceux qui, pour être exécutoires, sont soumis à l'obligation de transmission au commissaire de la République et ceux qui sont exécutoires dès leur publication ou notification. Le partage entre ces deux catégories n'ira probablement pas sans difficultés, malgré les précisions apportées par la circulaire du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes des autorités communales, départementales et régionales (*JO*, 23, p. 2354).

111. Les actes soumis à l'obligation de transmission.

La loi donne une énumération précise et limitative des actes soumis à l'obligation de transmission.

Les catégories d'actes concernés sont les suivantes :

— Les délibérations des assemblées locales ... ;

— Les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante ... ;

— Les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les articles L. 131-1 et suivants du code des communes ... ;

— Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines « qui relèvent de leur compétence

en application de la loi » ; sont ainsi visés les actes de portée générale pris par les exécutifs locaux dans l'exercice de leurs attributions.

Le législateur a voulu soumettre à l'obligation de transmission les actes qui se définissent par les trois caractéristiques suivantes : être généraux, impersonnels et permanents, c'est-à-dire les actes qui en pratique servent le plus souvent de base à de multiples décisions individuelles, par exemple les actes relatifs aux conditions d'utilisation des services ou du domaine.

— Les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Sont concernés les marchés des collectivités locales, lesquels demeurent soumis au code des mar-



chés, les contrats passés pour la réalisation des emprunts et les conventions par lesquelles les collectivités locales concèdent ou afferment leurs services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Sont soumis à l'obligation de transmission non seulement les conventions initiales mais également le ou les avenants intervenant ultérieurement. Qu'il s'agisse d'un marché ou de l'une ou l'autre des conventions visées ci-dessus, le dossier qui doit être transmis au représentant de l'Etat doit comporter l'ensemble des éléments permettant d'apprécier la légalité du marché ou de la convention,

— Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents.

Outre les délibérations ou les mesures à caractère réglementaire, les

quatre catégories d'actes individuels qui viennent d'être indiquées doivent être transmises au représentant de l'Etat, en ce qui concerne les personnels des collectivités locales et la gestion de ceux-ci.

La liste des sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline résulte soit des dispositions générales, soit des dispositions particulières applicables à la catégorie d'agents en cause. Ainsi, en vertu de l'article L. 414-22 du code des communes, seuls l'avertissement ou le rappel à l'ordre, le blâme avec inscription au dossier et la mise à pied jusqu'à un maximum de cinq jours ne doivent pas faire l'objet d'un avis du conseil de discipline, et ne sont donc pas soumis à l'obligation de transmission.

Telles sont les différentes catégories d'actes qui doivent vous être transmis.

La preuve de la transmission *peut être apportée par tout moyen*. C'est le maire qui, sous sa propre responsabilité, atteste de l'exécution de toutes les formalités.

Art. 2 de la loi du 2 mars 1982 rectifiée

« ...

« Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

« La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat

dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire de ces actes. »

Le contrôle administratif exercé par le commissaire de la République comporte deux prérogatives principales.

— Porter une appréciation sur la légalité — et seulement la légalité — des actes qui lui sont soumis ;

— Saisir éventuellement le tribunal administratif selon les modalités fixées par la loi. Mais, quant à ce second point, la classification précédente joue, compliquée par l'intervention d'une 3<sup>e</sup> catégorie : celle des actes transmis par une personne lésée.

a) Les actes soumis à transmission — et considérés illégaux par le représentant de l'Etat — sont déférés au tribunal administratif dans les deux mois de leur transmission ; le recours peut être assorti d'une demande de sursis à l'exécution qui sera examinée suivant des règles différentes de celles qui s'appliquent aux simples particuliers et selon une procédure d'urgence si l'acte attaqué est de nature à *compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle*.

b) Les actes communiqués au commissaire de la République par une personne lésée. Ils sont soumis au même contrôle selon les mêmes modalités, s'il s'agit d'actes déjà astreints à l'obligation de transmission. Mais les pouvoirs du représentant de l'Etat sont identiques à l'égard d'un acte non soumis à cette obligation ; le commissaire de la République bénéficie, dans ce dernier cas, d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour exercer ses prérogatives.

c) Les actes non soumis à l'obligation de transmission. Pour eux, il n'y a rien de changé. Ils sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle s'ils sont connus d'une manière ou d'une autre par le commissaire de la République. Mais le droit commun s'applique intégralement. Le délai de deux mois part de la date de publication de l'acte (il est constamment ouvert s'il n'y a pas publication). Les procédures particulières concernant la demande de sursis à l'exécution ne s'appliquent pas.

## 2. LE MAIRE, AUTORITÉ DE POLICE MUNICIPALE

Art. L. 131-1 du code des communes :

« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant

de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. »

Dans ce cadre, le maire agit en qualité d'élu local — mais indépendamment du conseil municipal. Par contre, le contrôle exercé par le commissaire de la République s'enrichit, en la matière, de certains modes spécifiques hérités du droit antérieur.

### a) *Le champ des compétences*

L'article L. 131-2 du code détaille les chapitres les plus importants des polices municipale (dans l'agglomération communale) et rurale (dans la partie rurale de la commune), qui ont pour objectifs, selon la formule bien connue *le bon ordre, la sûreté, la sécurité, la salubrité publiques*. De multiples domaines sont concernés, dans lesquels le maire peut intervenir par la voie d'arrêtés permanents ou temporaires, généraux ou individuels, sans en référer au conseil municipal.

ART. L. 131-2 du code des communes

L. 131-2. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salu-

brité des comestibles exposés en vente ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

9° Le soin de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

*Dans l'emprise des aérodromes, les pouvoirs impartis au maire par l'art. L. 131-2 sont, pour la police des aérodromes et des installations aéronautiques, exercés par le préfet : C. aviation civile, art. L. 213-2 (L. n° 73-10 du 4 janvier 1973 ; D. et B. L. D. 1973.70).*

Il existe deux correctifs à ce pouvoir de police générale détenu par le maire.

— Dans les communes où la police est étatisée (en général, les villes de plus de 10 000 habitants et certaines communes moins importantes, comprises dans certaines grandes agglomérations, le maire partage ses pouvoirs avec le représentant de l'Etat dans le Département selon les règles posées par l'article L. 132-8.

« Dans les communes mentionnées à l'article précédent, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations aux 1<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> de l'article L. 131-2.

« Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. »

— L'article 34, III, 1 de la loi du 2 mars 1982 énonce explicitement le principe selon lequel : « Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. »

Cet article étend le champ d'application des dispositions de l'article L. 131-13-1 et 3 du code des communes. Le maire est alors tenu de respecter les arrêtés de police pris par le commissaire de la République ; il peut cependant les aggraver.

#### b) *Le contrôle des arrêtés de police du maire :*

- le maire agit indépendamment du conseil municipal lorsqu'il prend un tel arrêté,
- les attributions du maire en matière de police s'exercent « sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département » et non plus « sous la surveillance de l'administration centrale », termes qui pouvaient sembler particulièrement ambigus et qui jetaient un doute sur la véritable nature juridique de la police dite municipale. Les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police sont obligatoirement soumises à l'obligation de transmission. C'est en ce domaine que le commissaire de la République aura probablement l'occasion d'exercer la prérogative qu'il détient d'assortir son éventuel recours d'une demande de sursis à l'exécution jugée selon la procédure d'urgence.

Mais, en cette matière, le contrôle administratif est plus étendu qu'ailleurs. Le législateur de 1982 maintient, en effet, expressément en vigueur l'article L. 131-13-2 du code des communes qui permet au commissaire de la République de se substituer au maire — après mise en demeure restée sans résultat. Les Parlementaires estiment que c'est là le seul moyen d'éviter la carence des édiles locaux, lorsque la situation exige l'action : la

Réforme de décentralisation autorise le maire à agir librement ; elle ne peut aboutir à la paralysie dans un tel domaine.

Quant au juge administratif, saisi par le représentant de l'Etat dans le département ou un simple particulier, il maintiendra sa jurisprudence traditionnelle, selon laquelle la mesure de police doit être nécessaire, efficace et proportionnelle à la menace de troubles.

CONSIDÉRANT que, par l'arrêté attaqué en date du 9 juillet 1973, le maire de Ramatuelle a interdit la vente ambulante, ainsi que le stationnement des véhicules aménagés pour la vente ambulante sur les plages de la commune et aux abords immédiats de la plage de Pampelonne pendant la saison balnéaire ; qu'il ressort des pièces du dossier, qu'eu égard à l'affluence exceptionnelle des touristes dans la commune pendant la saison estivale, à l'encombrement qui en résulte sur les plages, et aux atteintes à l'hygiène publique qui en sont la conséquence, compte tenu notamment des conditions climatiques, de la nature des produits vendus et des procédés utilisés par les vendeurs, le stationnement des véhicules destinés à la vente ambulante et la pratique de cette vente sur les plages présentaient tant pour la tranquillité et l'ordre publics que pour la salubrité publique des dangers de nature à justifier l'interdiction édic-

tée ; qu'ainsi le maire de Ramatuelle, qui tenait de l'article 97 du code de l'administration communale le pouvoir de prévenir les troubles à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publics sur l'ensemble du territoire communal et en particulier sur le domaine public maritime, a pu légalement, dans les circonstances de l'espèce, restreindre sur les plages de la commune l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie par la décision attaquée ; qu'en revanche les inconvénients présentés par la vente et le colportage aux abords de la plage de Pampelonne ne présentaient pas un caractère de gravité suffisant pour justifier en ces lieux une interdiction générale, qui a d'ailleurs été abrogée par un arrêté du 8 août 1973 ; que par suite l'article 7 de l'arrêté municipal du 9 juillet 1973 est entaché d'illégalité en tant qu'il édicte une telle interdiction et doit être annulé sur ce point.

CE, 14 mars 1979, AUCLAIR, *Rec.*, p. 112.

### 3. LE MAIRE, AGENT DE L'ETAT DANS LA COMMUNE

Art. L. 122-23 du code des communes : « Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département :

« 1) De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

« 2) De l'exécution des mesures de sûreté générale,

« 3) De fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. »

Dans ce cadre, le maire agit au titre de la déconcentration administrative. Il ne s'agit pas d'affaires locales mais d'affaires d'Etat, présentant un intérêt direct pour les habitants de la commune. Le maire est alors tenu d'exécuter les ordres reçus du représentant de l'Etat dans le département (ou de l'autorité judiciaire, selon les pouvoirs exercés).

a) *Le champ des compétences*

Certaines compétences du maire relèvent des services judiciaires, d'autres de l'administration proprement dite.

Les premières concernent les objets suivants :

- le maire est officier d'état civil,
- le maire est officier de police judiciaire (art. 16 du code de procédure pénale).

Sous l'autorité du procureur de la République, « les officiers de police judiciaire ont pouvoir de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves, et d'en rechercher les auteurs tant qu'une

information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, ils exécutent les délégations des juridictions d'instruction et défèrent à leurs réquisitions » (art. 14 CPP).

En fait, les maires exercent rarement ces attributions :

- le maire est chargé de l'établissement de la liste préparatoire communale pour le recrutement des jurés des cours d'assises (loi du 28-7-1978).

Les secondes concernent les objets suivants :

- le maire procède à la publication des lois et règlements ;
- le maire participe à la révision des listes électorales, organise le vote, préside le bureau de vote, proclame les résultats et rédige les procès-verbaux des opérations ;
- le maire légalise les signatures et délivre de nombreux certificats ;
- le maire participe au recrutement militaire en établissant les listes communales de recensement ;
- le maire participe à l'exercice du pouvoir de réquisition en répartissant les charges de la commune ;
- le maire délivre les permis de chasse ;
- le maire délivre les permis de construire.

C'est sur ce dernier point que la future loi sur la répartition des compétences est susceptible de modifier l'actuelle répartition des matières. La section 1<sup>re</sup> du titre II du projet transfère à la commune l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme. Ses articles 31 et suivants, en particulier, donnent aux maires des communes ayant approuvé un plan d'occupation des sols le pouvoir d'instruire et de délivrer, au nom

de la commune, les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol.

Déjà, dans les communes rurales, surtout, la délivrance du permis de construire constitue une affaire locale majeure. La réforme aura donc un impact considérable et contribuera à renforcer encore la position du maire, puisque cet acte important appartiendra en propre à celui-ci.

*Art. 31 et s. du projet de loi  
relatif à la répartition des compétences entre les communes  
les départements, les régions et l'Etat*

ART. 31. — Dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune. Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, elle peut, en accord avec cet établissement, lui confier cette compétence, qui est alors exercée par le président de l'établissement public, au nom de l'établissement.

Le transfert de compétence au maire agissant au nom de la commune est définitif.

ART. 34. — Sont délivrés dans les conditions prévues par les articles 31 et 32 : les autorisations de création d'un lotissement ; les permis de démolir ; les autorisations de clôture ; les autorisations d'installations et de travaux divers ; les autorisations relatives au camping et au stationnement des caravanes ; les autorisations de coupe et d'abatage d'arbres prises en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ; les certificats d'urbanisme ; les certificats de conformité.

Les dispositions de l'article 33 sont applicables aux autorisations visées au premier alinéa ci-dessus.

b) *Le contrôle sur les décisions prises par le maire en qualité de représentant de l'Etat*

- le maire agit indépendamment du conseil municipal ;
- ces décisions ne sont en aucune façon soumises aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

*Circulaire du 22 juillet 1982, précitée*

I. — LES CONDITIONS  
DANS LESQUELLES LES ACTES  
DES AUTORITÉS LOCALES  
SONT EXÉCUTOIRES

Avant d'examiner les nouvelles règles définies à cet égard par le législateur, il convient de préciser que celui-ci a expressément écarté

du champ d'application des règles de contrôle de légalité les actes suivants, qui demeurent soumis aux règles qui leur sont propres (art. 2-IV et 45-IV de la loi du 2 mars 1982 modifiée, 7-IV de la loi du 5 juillet 1972 modifiée et 18-IV de la loi du 6 mai 1976 modifiée).

Il s'agit, en premier lieu, des

actes pris par les autorités locales au nom de l'Etat.

Sont concernés tous les actes pris au nom de l'Etat, quel que soit le domaine considéré (état civil, attributions en matière électorale, attributions en matière d'urbanisme présentement exercées au nom de l'Etat, mesures de sûreté générale...).

Il s'ensuit que, lorsque les autorités locales, et notamment les maires, agissent comme agent de l'Etat, ces actes restent soumis aux dispositions qui leur étaient jusqu'alors applicables, qu'il s'agisse des modalités de préparation, d'instruction et de mise en œuvre desdits actes ou qu'il s'agisse des règles de contrôle, en principe hiérarchique, applicables à ces actes.

En conséquence, ces actes ne sont

pas soumis aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 modifiée : leur caractère exécutoire n'est pas subordonné à leur transmission au représentant de l'Etat mais dépend des dispositions particulières applicables aux actes en cause. Par ailleurs, ces actes ne relèvent pas des règles de contrôle prévues par la loi « droits et libertés » : ainsi les actes du maire pris à ce titre continuent de relever, d'une part, des dispositions générales applicables à tous les actes du maire agissant au nom de l'Etat (en particulier l'article L. 122-14 du Code des communes) et, d'autre part, des dispositions particulières applicables à chacune des catégories des actes en cause (état civil, opérations électorales, autorisations en matière d'urbanisme...).

Le maire agit sous l'autorité de l'administration supérieure qui dispose de l'ensemble des compétences attachées au pouvoir hiérarchique (pouvoir d'instruction, d'annulation, de reformation). De plus, l'article 122-14 du code des communes (modifié par l'art. 21-III et IX de la loi du 2 mars 1982) confirme le pouvoir général de substitution du commissaire de la République.

« Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui sont prescrits par la loi, le repré-

sentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial. »

Jean-Marie BECET. — *File : the mayor, his legal status and power.*

The mayor is the leading individual of his municipality. His legal status, which is now undergoing change, does not sufficiently reflect this. As the operational governmental instrument of the municipality, the mayor exercises more and more important duties with an ever increasing degree of freedom; particularly within the context of the decentralization reform begun in 1982.

RÉSUMÉ. — *Le maire est le premier « personnage » de la commune. Son statut — en voie de modification — n'en tient pas encore suffisamment compte. Organe actif de la commune, autorité de police municipale, représentant de l'Etat dans la commune, le maire exerce des responsabilités de plus en plus lourdes, avec un degré de liberté toujours croissant, surtout dans le cadre de la Réforme de Décentralisation amorcée en 1982.*



*En réponse à François Goguel*  
*Retour sur les élections*  
*du printemps 1981*

JÉRÔME JAFFRÉ

Pour la génération de politologues à laquelle j'appartiens, François Goguel est, après André Siegfried, le maître de notre discipline. Le lecteur comprendra donc l'émotion et l'honneur que j'éprouve à poursuivre avec lui le débat sur les élections du printemps 1981. Mais, au risque de paraître présomptueux, je persiste dans mes analyses.

A suivre François Goguel dans son article du *Monde* (1) et sa contribution à *Pouvoirs* (2), l'élection de M. Mitterrand traduit un vote négatif et la droite a perdu les élections législatives sans combattre, se réfugiant dans l'abstention. Or, à mon sens M. Mitterrand n'est pas devenu par erreur le quatrième Président de la V<sup>e</sup> République et la droite n'a pas perdu par omission les septièmes élections législatives en France depuis 1958.

**ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : M. MITTERRAND N'A PAS ÉTÉ ÉLU PAR ERREUR**

Pour analyser le succès de M. Mitterrand à l'élection présidentielle, je me suis appuyé sur le sondage postélectoral SOFRES, *Nouvel Observateur* (3). En distinguant parmi les électeurs de M. Chirac ceux qui, au second tour, se sont abstenus ou ont voté pour le candidat de la gauche. Pour F. Goguel, la taille de ces sous-échantillons n'autorise pas de telles analyses.

Assurément, les pourcentages ne doivent pas être pris à l'unité près mais les différences entre les sous-échantillons sont trop nettes pour n'être pas significatives. Surtout, ces résultats ne font que confirmer l'ensemble des enquêtes réalisées au cours de la campagne présidentielle. Avec Roland

(1) La signification du succès de la gauche, *Le Monde*, 10 et 11 novembre 1981.

(2) Encore un regard sur les élections législatives de juin 1981, *Pouvoirs*, n° 23, p. 135-143.

(3) De Valéry Giscard d'Estaing à François Mitterrand : France de gauche, vote à gauche, *Pouvoirs*, 20, p. 16-19.

Cayrol, j'avais publié dans *Le Monde* peu avant le premier tour une analyse portant sur un échantillon total de 4 000 interviews (4). Dans cet article, nous soulignons deux faits : 27 % des électeurs de M. Chirac se prononçaient pour une « transformation importante de la société » et 21 % prônaient une alliance entre le RPR et le Parti socialiste. Dans ce contexte, faut-il s'étonner que 16 % des électeurs du maire de Paris soient allés jusqu'au bout de leur choix en mettant dans l'urne, le 10 mai, un bulletin au nom de François Mitterrand ? Il s'agissait bien d'une préférence délibérée en faveur des options du candidat de la gauche, telles qu'elles étaient alors perçues par l'électorat.

\*  
\*  
\*

De façon plus profonde, la victoire de la gauche vient de trop loin pour correspondre seulement à un vote négatif. Le titre même de l'excellent ouvrage des chercheurs de la FNSP, *France de gauche, vote à droite* illustre bien ce sentiment d'une progression continue qui devait conduire tôt ou tard au succès. Contentons-nous d'énumérer très brièvement quelques-uns des facteurs qui l'ont rendu possible :

- *Les transformations sociologiques* : l'accroissement des salariés dans la population active, la modification du travail féminin, l'urbanisation ont joué en faveur de la gauche. Ce n'était pas une fatalité. Mais la droite n'avait pas encore compris que la France boutiquière et rurale avait cédé la place à une France des banlieues et des cadres moyens. Imperturbablement, M. Giscard d'Estaing prononçait ses grands discours à Vassy, Verdun-sur-le-Doubs ou Hoerdt.
- *Les changements culturels* : la baisse de la pratique religieuse — principale variable explicative du vote en France — tout comme l'essor du libéralisme culturel parmi les cadres (5) ont également contribué à la montée du Parti socialiste.
- *La crise économique*, comme dans les autres pays, a accéléré l'usure du pouvoir et facilité l'alternance, accréditant les thèses socialistes sur les nationalisations et l'intervention accrue de l'Etat.
- *La fin du gaullisme et la disparition du centrisme* ont joué chacun à leur manière : à la fin du mandat de G. Pompidou le vote ouvrier est revenu massivement à gauche ; dès 1974, une fraction des électeurs réformateurs n'a pas accepté le ralliement de ses dirigeants à la majorité giscardienne. Enfin, le Président de la République, surtout après 1978, n'a pas su assurer l'unité et la cohésion de sa majorité.
- *La primauté socialiste à gauche*, enfin, a supprimé l'ultime blocage à l'alternance : la crainte d'une influence excessive du PC sur les affaires du pays. Ce phénomène est apparu de façon éclatante aux yeux de tous le 26 avril au soir, avec la chute de G. Marchais.

(4) Vers l'éclatement de l'électorat majoritaire ?, *Le Monde*, 16 avril 1981.

(5) Voir sur ce point les analyses de Gérard GRUNBERG et Etienne SCHWEISGUTH, *France de gauche, vote à droite*, Presses de la FNSP, 1981, p. 139-167.

Dans toutes les élections décisives de 1974 à 1981, le rapport de forces Gauche/Droite est resté stable, à 50/50. Déjà en 1974, M. Giscard d'Estaing ne l'avait emporté que d'extrême justesse. Au cours de son septennat, la gauche avait gagné toutes les élections locales ou partielles. Avec le recul, l'historien pourra conclure sans goût excessif du paradoxe que la vraie surprise n'est pas la victoire de la gauche en 1981 mais sa défaite en 1978.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES :  
LA DROITE N'A PAS PERDU PAR OMISSION

L'essentiel du débat est cependant ailleurs. Il porte sur les élections législatives de juin dont le résultat tient bien à un exceptionnel concours de circonstances. Mais peut-on pour autant suivre François Goguel quand il attribue l'effondrement de la majorité sortante à la montée de l'abstention ?

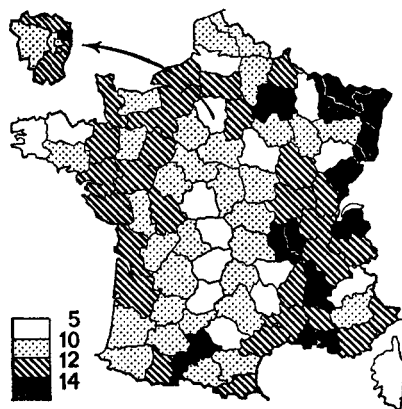
Il est certain qu'une large partie de l'électorat de droite a contribué le 14 juin à la progression de l'abstention (29,1 % au lieu de 16,6 % en mars 1978). Les analyses statistiques détaillées de F. Goguel l'établissent indiscutablement. Mais on peut tout aussi bien penser que l'électorat de gauche a contribué au phénomène. En réalité, notre débat est de savoir si un camp a été beaucoup plus touché que l'autre, bref s'il existe un *abstentionnisme différentiel*. Ce qui supposerait que des différences significatives apparaissent dans les évolutions électorales des partis, calculées en pourcentage des suffrages exprimés. Pour suivre F. Goguel dans sa démonstration, il faudrait que la progression de l'abstention corresponde à l'implantation traditionnelle de la droite et qu'elle soit liée à l'ampleur de ses pertes relatives par rapport à la gauche.

Or, il faut bien le constater, il n'y a pas identité entre l'implantation traditionnelle de la droite (carte 2) et la progression de l'abstention entre 1978 et 1981 (carte 1). Certes en Alsace-Lorraine, la montée de l'abstention a été très forte mais elle est inférieure à sa moyenne nationale en Bretagne et dans le sud du Massif central (Haute-Loire et Lozère). En revanche, l'abstention progresse plus qu'ailleurs dans les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne et la Seine-Saint-Denis qui ne constituent pas précisément des bastions modérés.

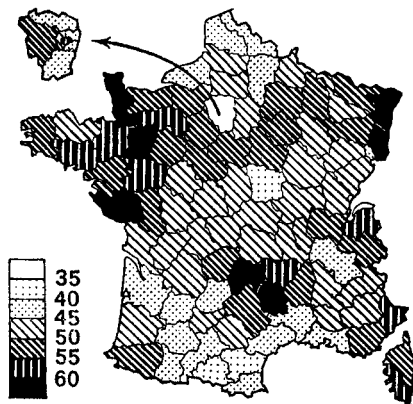
Cette approche géographique est confirmée si l'on examine la progression de l'abstention dans les fiefs de droite et les fiefs de gauche (tableau 1). L'abstention progresse même davantage (+ 13,4 %) dans les vingt-cinq meilleures circonscriptions de gauche — là où en 1978, elle obtenait plus de 66 % des suffrages exprimés —, que dans les fiefs de droite (+ 12,2 %) !

De la même façon, la carte du recul de la droite entre 1978 et 1981 — calculée en pourcentage des suffrages exprimés pour mesurer ses pertes relatives face à la gauche — ne coïncide que très rarement avec la géogra-

phie de l'abstention (6). Un phénomène voisin peut être observé dans les 25 circonscriptions où la gauche gagne le plus (tableau 1) : l'abstention y croît de 13,3 % ; parallèlement dans les 25 circonscriptions où la droite résiste le mieux, le pourcentage d'abstention y augmente quand même de 12,2 %. La différence joue cette fois-ci en faveur de la thèse de F. Goguel, mais de façon si faible qu'elle ne saurait être décisive. Pour ne citer que trois exemples, l'abstention progresse de 19,7 % dans la 5<sup>e</sup> circonscription du Haut-Rhin où la droite gagne, en valeur relative, 4,5 % des suffrages exprimés ; 13,7 % dans la 2<sup>e</sup> de la Savoie où Michel Barnier est triomphalement réélu (+ 6,8 % des suffrages exprimés pour la droite entre 1978 et 1981) ; 12,5 % enfin dans la 4<sup>e</sup> du Rhône où Raymond Barre l'emporte aisément (+ 1,8 % pour la droite).



CARTE 1. — La progression de l'abstention de 1978 à 1981



CARTE 2. — La droite au 1<sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle de 1981

Il existe une dernière vérification possible que les calculs effectués en termes de « tour décisif » ne prennent pas en compte : le passage du premier au second tour. Au soir du 14 juin, pour remonter le courant qui portait les socialistes, les leaders de la droite lançaient un appel solennel aux abstentionnistes. De fait, entre les deux tours, l'abstention a reculé dans les circonscriptions en ballottage, passant de 29,3 à 24,4 %. S'il y avait identité entre l'électorat de droite et l'abstentionnisme conjoncturel du premier tour, on aurait donc dû assister à un certain retournement de tendance en l'espace d'une semaine. Or, rien de tel ne se produit : dans les 320 circonscriptions en compétition le 21 juin, la gauche confirme de façon éclatante

(6) Le lecteur pourra se reporter aux cartes publiées dans *Pouvoirs*, 20, p. 25.

TABLEAU 1

*La progression de l'abstention entre les élections législatives de 1978 et 1981*  
(Moyenne de pourcentages)

● <i>Dans les fiefs de la gauche et de la droite</i>	
— Les 25 meilleures circonscriptions de la gauche (+ 66 % des suffrages exprimés au 1 <sup>er</sup> tour de 1978)	+ 13,4
— Les 25 meilleures circonscriptions de la droite (+ 67,5 % des suffrages exprimés au 1 <sup>er</sup> tour de 1978)	+ 12,2
● <i>Selon la progression de la gauche entre 1978 et 1981</i>	
— Les 25 circonscriptions où la gauche progresse le plus (gain supérieur à 12,3 % des suffrages exprimés)	+ 13,3
— Les 25 circonscriptions où la droite obtient la meilleure évolution (gain supérieur à 1,7 % des suffrages exprimés)	+ 12,0
● <i>Rappel de la progression de l'abstention en France métropolitaine</i>	+ 12,5

son succès du premier tour ; elle obtient en effet 56,9 % des suffrages exprimés. Mieux : dans les 25 circonscriptions où la hausse de la participation entre les deux tours est la plus forte (l'abstention y recule de 8,8 % contre 4,9 % dans l'ensemble du pays), la droite passe de 47,3 % des suffrages exprimés à 47,5 % (7). Elle n'a donc nullement profité de ce surcroît de mobilisation ; la stabilité électorale est restée la règle.

\* \* \*

On pourrait justement nous objecter que les agrégats statistiques calculés dans de vastes unités comme le département et la circonscription peuvent être trompeurs et conduire à « l'illusion écologique ». Or, les hasards de la recherche m'ont conduit à effectuer au printemps 1982 un relevé des itinéraires de participation individuels dans une commune des Hauts-de-Seine, Suresnes (8). Le comptage a porté sur un échantillon de 2 028 électeurs, sélectionnés par moitié alphabétique dans quatre bureaux de vote de la ville : les bureaux 2 et 12 nettement à droite (l'un étant plutôt « chiracien »), le bureau 10 de tendance socialiste, le bureau 20 communiste.

(7) Pour éviter tout risque de biais, on n'a pas pris en compte dans ce calcul les circonscriptions où figuraient au premier tour des candidats écologistes.

(8) Je remercie Olivier Normand, qui a effectué manuellement le relevé des itinéraires de participation des 2 028 électeurs de cet échantillon.

Effectuée sur les quatre itinéraires de participation possibles du 10 mai au 14 juin (tableau 2), l'étude ne saurait être extrapolée à la France entière mais ses conclusions n'en sont pas moins fort instructives :

- Dans les deux bureaux de droite, l'abstentionnisme purement législatif n'est pas plus élevé que dans l'ensemble de notre échantillon ; il y est même légèrement plus faible ! En revanche, dans le bureau 2, plutôt « chiraquien », on retrouve la trace d'un abstentionnisme de deuxième tour à l'élection présidentielle où une petite fraction de l'électorat du maire de Paris a en effet refusé de choisir entre les deux candidats encore en lice.
- Mais la surprise est ailleurs. Le relevé fait apparaître un abstentionnisme communiste aux élections législatives : 22,5 % d'abstentionnistes conjoncturels au lieu de 16 à 19 % dans les trois autres bureaux. On ne saurait donc exclure un léger abstentionnisme différentiel de l'électorat communiste, qui expliquerait en partie le recul des élections législatives et, selon certains travaux, celui des élections cantonales de mars 1982 (9).

TABLEAU 2

*Les itinéraires de participation dans quatre bureaux de vote de Suresnes du 10 mai au 14 juin 1981*

Itinéraire du 2 <sup>e</sup> tour de l'élection présidentielle au 1 <sup>er</sup> tour des élections législatives	Bureau 2 Dominante : droite Chirac	Bureau 12 Dominante : droite	Bureau 10 Dominante : PS	Bureau 20 Dominante : PC	Ensemble des quatre bureaux de vote
Votants constants	67,4	71,1	70,2	63,7	68,5
Abstentionnistes constants	13,9	8,9	9,5	10,5	10,1
Votants présidentielle - Abstentionnistes législatives	16,5	17,6	18,7	22,5	19,1
Abstentionnistes présidentielle - Votants législatives	2,2	2,4	1,6	3,3	2,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Les sondages, enfin, apportent leur pierre à notre débat. Si comme le croit F. Goguel une partie de la droite s'est réfugiée dans l'abstention, on devrait au moins en retrouver la trace dans les enquêtes d'opinion. Or,

(9) Voir sur ce point l'article de Roland CAYROL et Pascal PERRINEAU entre les deux tours des élections cantonales, *Le Matin*, 20 mars 1982.

« l'état de grâce » n'est pas qu'un mot (10). En juin 1981, les trois quarts des Français font confiance au Président de la République et au Premier ministre ; 59 % sont satisfaits du résultat des élections législatives (contre 51 % en 1978) ; 75 % pensent que la nouvelle Assemblée correspond à ce que veut l'opinion, au lieu de 46 % trois ans auparavant.

Une exploitation inédite du sondage postélectoral SOFRES, *Nouvel Observateur* (11) permet de connaître les réactions des abstentionnistes. D'une pichenette, F. Goguel écarte mon argument selon lequel le taux d'abstentionnisme déclaré aux élections législatives est le même dans l'électorat de M. Mitterrand et dans celui de M. Giscard d'Estaing (14 %) car « la contradiction est trop flagrante avec la réalité des chiffres ». C'est oublier que ce pourcentage porte sur des électors et que par définition il ne prend pas en compte les abstentionnistes déclarés du second tour de l'élection présidentielle.

Le tableau 3 analyse les réactions des abstentionnistes du 14 juin aux résultats du scrutin. Le bon sens, conforté par l'expérience, a conduit à ajouter aux abstentionnistes déclarés (18 % de l'échantillon) les « sans réponse » à la reconstitution du vote (6 %), soit au total une population de 24 % de « non participants », assez proche donc du pourcentage total des abstentionnistes, 29,1 % de l'électorat (12). Quel est donc le sentiment de ces abstentionnistes sur le résultat du scrutin ? 60 % s'en déclarent satisfaits (59 % pour l'ensemble des Français), 75 % pensent que l'Assemblée élue correspond au vœu du pays, enfin 21 % seulement souhaitent que le Parti socialiste « aille moins loin dans les changements et les réformes annoncés ». Bref, la différence est de taille avec l'électorat de droite qui s'avoue déçu des résultats et partisan du *statu quo* social ! Les abstentionnistes, à l'image de la grande majorité des Français interrogés en juin 1981, sont satisfaits du verdict des urnes.

#### LA LOGIQUE DE LA POUSSÉE SOCIALISTE

Faut-il pour autant conclure que la divergence avec François Goguel est totale ? Non, car la victoire des socialistes aux élections législatives est bel et bien le fruit d'une situation exceptionnelle que j'avais tenté de cerner dans *Pouvoirs* (13) : volonté de concordance entre la nouvelle majorité présidentielle et la future majorité législative, dynamique des réformes et ambiguïté du PS sur ses relations avec le PC.

(10) On lira sur ce sujet la chronique d'Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI, *Dimensions de l'état de grâce*, *Pouvoirs*, 20, p. 171-178.

(11) Ce sondage postélectoral a été effectué du 22 au 24 juin 1981 auprès d'un échantillon national de 1 000 électeurs. Les principaux résultats commentés par Jacques JULLIARD ont été publiés dans *Le Nouvel Observateur* du 4 juillet 1981.

(12) Rappelons que l'abstentionnisme — comportement très dévalorisé — est toujours sous-estimé dans les enquêtes d'opinion.

(13) *Pouvoirs*, 20, p. 21-23.

TABLEAU 3

*L'opinion des abstentionnistes du 14 juin 1981  
sur le résultat des élections législatives*

	Abstentionnistes déclarés	Ne reconstituent pas leur vote	Total des « non participants »	Comparaison avec l'ensemble de l'échantillon
<i>Question :</i>				
Etes-vous plutôt satisfait ou plutôt déçu du résultat des élections législatives ?				
— Plutôt satisfait	64	46	60	59
— Plutôt déçu	18	26	20	30
— Sans opinion	18	28	20	11
	100	100	100	100
<i>Question :</i>				
Pensez-vous que l'Assemblée qui vient d'être élue correspond à ce que veulent vraiment les Français ?				
— Oui, tout à fait	30	16	27	29
— Oui, plutôt	48	49	48	46
— Non, plutôt pas	9	18	11	13
— Non, pas du tout	2		1	4
— Sans opinion	11	17	13	8
	100	100	100	100
<i>Question :</i>				
Souhaitez-vous que le Parti socialiste...				
... réalise strictement les changements et les réformes annoncés	43	34	41	40
... aille moins loin dans les réformes	29	36	31	35
... aille plus loin dans les réformes	22	20	21	19
— Sans opinion	6	10	7	6
	100	100	100	100

Source : SOFRES, Sondage postélectoral législatif, 22-24 juin 1981.



Dès le premier tour, le Parti socialiste a bénéficié de l'apport d'électeurs communistes traditionnels et de l'appoint d'une partie des voix de droite. Aux yeux des communistes, le PS est le parti de la légitimité présidentielle ; pour la droite, il est devenu le rempart efficace — ou nécessaire — contre une trop grande influence communiste. C'est au nom de cette double logique que le PS progresse, et non en fonction du pourcentage d'absentéistes.

Le tableau 4 analyse les reculs du PC et de la droite selon la situation électorale de 1978. En distinguant les circonscriptions où le PC détient la légitimité à gauche (élu ou candidat du second tour), les circonscriptions où la primauté du PS est déjà la règle, les circonscriptions, enfin, où l'élection est acquise au premier tour, le plus souvent au profit de la droite. En 1981, on constate un véritable effondrement du PC là où il n'est pas détenteur de la légitimité à gauche : dans les types 2 et 3, il perd entre les deux tiers et les deux cinquièmes de son influence ; en revanche, il maintient mieux ses positions là où en 1978 il devançait son associé-rival socialiste (type 1). En ce qui concerne la droite, la perte d'influence est d'autant plus forte qu'il s'agit de faire barrage à un candidat communiste localement influent : dans le premier type, la droite perd 11 % de son score. A

TABLEAU 4

*L'évolution du PC et de la droite  
entre les élections législatives de 1978 et 1981  
(% des suffrages exprimés)*

Situation en 1978	Evolution du PC			Evolution de la droite		
	% 1978	% 1981	Indice d'évolution	% 1978	% 1981	Indice d'évolution
<i>Type 1</i> PC élu au 1 <sup>er</sup> tour ou candidat de la gauche au 2 <sup>e</sup> (150 circ.)	31,0	27,6	89	41,7	37,3	89
<i>Type 2</i> PS-MRC candidat de la gauche au 2 <sup>e</sup> tour (264 circ.)	16,1	11,0	68	48,4	43,8	91
<i>Type 3</i> Election acquise au 1 <sup>er</sup> tour avec PC minoritaire dans la gauche (47 circ.)	11,0	6,5	59	60,0	57,3	96

l'inverse, là où la droite est dominante et le PC très faible (type 3), elle réussit à maintenir l'essentiel de son influence... alors pourtant que l'abstention y progresse aussi fortement qu'ailleurs.

#### UNE DOUBLE ERREUR D'INTERPRÉTATION

Une vraie victoire pour François Mitterrand en mai sans qu'il soit besoin d'y voir le rejet d'un homme ou la trahison d'un camp. Un triomphe éphémère en juin pour les socialistes qui ont bénéficié d'un appoint de la droite et d'un ralliement communiste, selon la logique inversée de leurs influences réciproques. Une abstention élevée en raison de la lassitude des électeurs mais non d'une position de repli de l'électorat de droite. Tels me paraissent être les enseignements des élections du printemps 1981. Leurs résultats, interprétés sans nuance, ont cependant entraîné, à droite et à gauche, une double erreur d'interprétation.

Voulant voir un simple vote négatif dans la victoire de M. Mitterrand, la droite a cru saisir sa revanche dès les élections législatives de juin. Cruelle désillusion ! Niant les succès électoraux de la gauche, elle a contesté la popularité du nouveau pouvoir et sa légitimité ; elle a refusé les grandes réformes croyant à tort disposer dans l'opinion d'une majorité pour les combattre. En définitive, elle a trop longtemps sous-estimé son adversaire.

La gauche n'est pas en reste. Elle a péché par triomphalisme, croyant fonder « un nouvel ordre électoral » alors que M. Mitterrand l'avait emporté de peu et que son succès de juin tenait d'une situation de rêve. De là, l'attitude impérialiste couronnée par les excès du congrès de Valence, le sectarisme du groupe parlementaire socialiste, des catégories sociales entières que le nouveau pouvoir a braquées contre lui, son refus enfin d'ouvrir la nouvelle majorité aux idées et aux thèmes de l'opposition modérée !

Cela ne saurait suffire pour affirmer que le recul de la gauche aux élections partielles et locales de 1982 constitue la preuve *a posteriori* d'un abstentionnisme spécifique de la droite aux élections législatives, ni même le signe d'un grand malentendu entre les Français et les socialistes. Ce n'est pas à un quelconque remords de l'électorat que le PS doit ses déboires électoraux mais à la succession de ses propres erreurs depuis la conquête du pouvoir.

## Sondages et municipales

JEAN-LUC PARODI et OLIVIER DUHAMEL

Le local fait moins recette que le national et les sondages n'échappent pas à la règle. Un bref recensement des enquêtes publiées depuis douze ans à l'occasion des élections municipales confirme cette constatation : sondages peu nombreux, apports limités. Le présent dossier n'a d'autre ambition que de dresser la liste de quelques-uns de leurs rares enseignements (1).

• Les élections municipales sont des élections importantes :

1965 mars (IFOP) (1)

« Vous intéressez-vous aux élections municipales de mars ? »

Beaucoup	29 %
Un peu	47 -
Pas du tout	23 -
Ne se prononcent pas	1 -

1971 mars (SOFRES) (2)

« Estimez-vous que ces élections auront beaucoup d'importance ou peu d'importance sur l'avenir de votre commune ? »

Beaucoup d'importance	63 %
Peu d'importance	29 -
Sans opinion	8 -

1977 février (SOFRES) (3)

« Estimez-vous que les élections municipales seront pour l'avenir de votre commune ? »

Très importantes	36 %	} 74 %
Assez importantes	38 -	
Peu importantes	17 -	
Pas du tout	5 -	
Sans opinion	4 -	

(1) *Sondages*, 1966.1, p. 7.

(2) *Le Figaro*, 13-14 mars 1971.

(3) *Le Nouvel Observateur*, 21 février 1977.

(1) Sources principales : *Sondages*, 1966.1, p. 7-13 ; 1972.1-2, p. 79-85 ; J. JAFFRÉ et Jacques OZOUF, Les élections municipales des 13 et 20 mars 1977, dans *Projet*, 116, juin 1977, 719-727, repris et développé dans SOFRES, *L'opinion française en 1977*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, p. 29-42.

On retrouve cette importance fondamentale des élections municipales dans les tentatives de hiérarchisation des différents types de consultation :

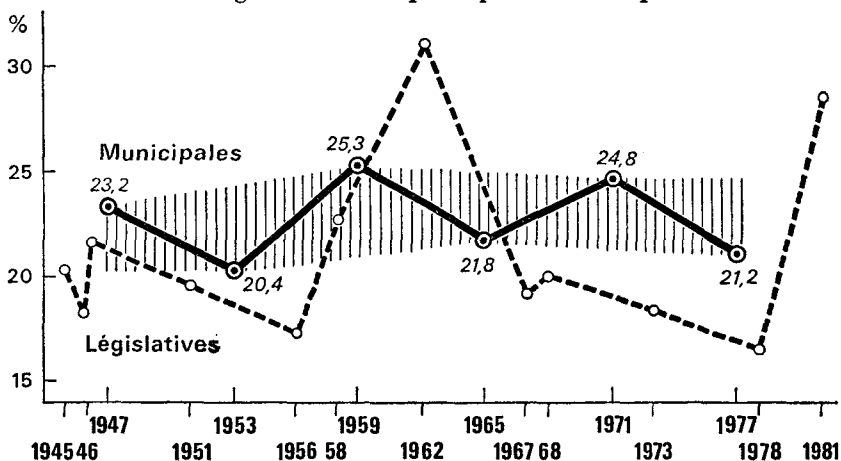
1965 août (1)

Rang	Type de consultation	Indice de classement
1	Election des conseils municipaux	2,08
2	Election du Président de la République	2,31
3	Election des députés	2,69
4	Election des conseils généraux	3,66
5	Référendum	3,87

(1) Enquête de l'Office central de Sondage et de Statistique du ministère de l'Intérieur, citée par Alain LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1968, p. 142. L'indice de classement est la moyenne des rangs attribués par les personnes interrogées (1 à 5).

De cette importance témoignent le haut niveau de participation électorale (abstention moyenne depuis 1945 : 22,8 %) et sa faible variation : 4,9 points seulement entre le minimum (25,3 % d'abstention en 1959) et le maximum (20,4 % en 1953) (2).

### La régularité de la participation municipale



GRAPHIQUE 1. — L'abstentionnisme électoral aux élections municipales et législatives (1945-1981)

(2) Le même écart est de plus de 15 points pour les élections législatives. Rappelons que cette participation moyenne aux élections municipales recouvre des variations importantes prioritairement liées à la taille de la commune : ainsi au premier tour de 1965, l'abstention qui pour la France entière s'élève à 21,8 % n'est que 18,2 % dans les communes de moins de 30 000 habitants et de 30 % dans celles de plus de 30 000, Alain LANCELOT, *ouvr. cit.*, p. 140.

● Importantes en premier lieu, parce qu'elles sont perçues comme devant désigner un médiateur, proche des préoccupations des individus :

1970 novembre (SOFRES) <sup>(1)</sup>

« Pouvez-vous me citer le nom du maire de votre commune ? et sa tendance politique ? »

Peuvent citer le nom du maire	84 %
Peuvent citer la tendance politique du maire	54 -

1971 mars (SOFRES) <sup>(2)</sup>

« Parmi les qualités suivantes qu'on peut attendre d'un maire, quelles sont les deux qui vous paraissent les plus importantes ? » :

Avoir l'expérience des problèmes municipaux	53 %
Etre toujours à la disposition de ses administrés	42 -
Etre bien entouré	33 -
Etre jeune et dynamique	25 -
Etre de la commune, du pays	20 -
Avoir des appuis hauts placés	18 -
Avoir des convictions politiques affirmées	6 -

1977 février (Démoscopie) <sup>(3)</sup>

« Si vous aviez un problème quelconque avec une administration, est-ce que vous pourriez faire intervenir efficacement... »

Un maire	43 %
Un conseiller municipal	35 -
Un conseiller général	28 -
Un député	26 -
Un sous-préfet	14 -
Un sénateur	13 -
Un préfet	12 -
Le médiateur, A. Paquet	11 -
Un ministre	10 -
Aucune de ces personnes	33 -

<sup>(1)</sup> *Le Figaro*, 2 novembre 1970.

<sup>(2)</sup> *Le Figaro*, 13 mars 1971.

<sup>(3)</sup> *Le Quotidien de Paris*, 9 février 1977. Le total des réponses est supérieur à 100 à cause des réponses multiples. Le rôle d'intermédiaire du maire est cité par 61 % des habitants des communes rurales.

et élire un gouvernement local dont l'action est clairement perceptible.

1971 mars (SOFRES) <sup>(1)</sup>

« Quelles sont, parmi les fonctions d'une municipalité, les deux que vous considérez comme les plus importantes ? »

Assurer le bon fonctionnement des services municipaux (voirie, police, services administratifs)	50 %
Développer les équipements collectifs (école, piscine, crèche, foyer, etc.)	46 -
Défendre les intérêts de la commune auprès de l'Etat	40 -
Prévoir le développement de la commune dans l'avenir et préparer les solutions	38 -
Faire participer les habitants à la gestion des affaires de la commune	22 -
Représenter les tendances politiques des habitants	2 -

<sup>(1)</sup> *Le Figaro*, 13 mars 1971 (c'est nous qui soulignons « fonctions »).

• L'importance de leur enjeu dépend également d'une combinaison complexe de politique locale et de politique nationale,

1971 mars (IFOP) <sup>(1)</sup>	1976 septembre (SOFRES) <sup>(2)</sup>
« Selon vous, est-ce une bonne chose ou une mauvaise chose qu'un maire ait une tendance politique ? »	
Très bonne chose	7 %
Plutôt bonne chose	27 -
Plutôt mauvaise chose	40 -
Très mauvaise chose	13 -
Ne se prononcent pas	13 -
	} 34 %
	} 53 %
	On fait de la politique
	On n'en fait pas
	Ne sait pas
	41 %
	26 -
	33 -

<sup>(1)</sup> *Sondages*, 1971, 1-2, p. 81.

<sup>(2)</sup> SOFRES, 9-16 septembre 1976, pour *Le Midi libre*.

ou encore du poids des personnalités et du rôle des partis :

1970 octobre 1971 mars (SOFRES) <sup>(1)</sup>	1976 novembre- 1977 février (SOFRES) <sup>(2)</sup>
« Pensez-vous que dans les élections municipales, les électeurs votent en tenant compte » :	
Plutôt de la tendance politique des candidats	35 à 30 %
Plutôt des qualités personnelles des candidats	57 à 63 %
Indécis ou sans opinion	8 à 7 %
	Surtout en fonction de la personnalité des candidats
	44 à 52 %
	En fonction de l'orientation politique des listes en présence
	47 à 41 %
	Ne savent pas
	9 à 7 %

1970 novembre (IFOP) <sup>(3)</sup>

« D'après vous, l'habitant de votre commune, quand il élit des conseillers municipaux, au moment des élections municipales, est-ce que ... ? » :

Il pense plutôt à choisir les conseillers dont les opinions politiques sont les plus proches des siennes	31 %
Il se prononce plutôt sur la personnalité du maire	36 -
Il se décide plutôt en fonction du bilan d'ensemble présenté par le conseil municipal sortant	23 -
Ne se prononcent pas	10 -

<sup>(1)</sup> *Le Figaro*, 13 mars 1971.

<sup>(2)</sup> *Le Nouvel Observateur*, 21 février 1977. On notera que dans ces enquêtes, comme dans celles de 1971, le poids des personnalités s'accroît légèrement à mesure que l'on se rapproche du jour de l'élection.

<sup>(3)</sup> *Sondages*, 1978, 2-3, p. 86.

En schématisant, on pourrait dire que c'est la dimension locale et personnelle qui explique le niveau *constamment élevé* de la participation dans les petites communes et au contraire la dimension partisane et nationale qui explique *les évolutions* de la participation dans les plus grandes agglomérations.

● Politisées, en ce double sens qu'elles sont de plus en plus nationales et de plus en plus partisans, les élections municipales l'ont été de façon croissante en cours des vingt dernières années :

1965 mars (IFOP) <sup>(1)</sup>		1977 janvier (IFOP) <sup>(1)</sup>	
« En choisissant vos candidats aux élections municipales, est-ce que vous vous souciez de leur attitude à l'égard de la politique du général de Gaulle ? »		« En choisissant vos candidats pour les élections municipales, est-ce que vous tiendrez compte ou non de leurs attitudes à l'égard de la politique de M. Valéry Giscard d'Estaing ? »	
Oui	30 %	Oui	44 %
Non	46 -	Non	41 -
Ne se prononcent pas	24 -	Ne se prononcent pas	15 -

	1970 novembre (IFOP) <sup>(1)</sup>	1977 janvier (IFOP) <sup>(1)</sup>
« Les élections municipales seront-elles politiques ou pas dans votre commune ? »		
Oui	19 %	62 %
Non	55 -	21 -
Ne se prononcent pas	26 -	17 -

<sup>(1)</sup> Sondages, 1978, 2-3, p. 85-87.

● Le caractère politique, national et partisan, apparaît d'autant plus accusé qu'est plus importante la taille de la commune :

1971 mars (IFOP)		1977 janvier (IFOP)	
« A propos des élections municipales, on entend dire différentes choses. Pour chacune des opinions suivantes, pouvez-vous me dire si elle s'applique à votre commune. Les élections municipales permettent de prendre position pour ou contre la politique du gouvernement »		« Les élections municipales seront-elles politiques ou pas dans votre commune ? »	
	Oui Non	Oui Non	
Communes rurales	26 % 44 %	41 % 41 %	
Moins de 20 000 habitants		→ 56 - 23 -	
Moins de 100 000 habitants	40 - 35 -		
De 20 000 à 100 000 habitants		→ 68 - 11 -	
Plus de 100 000 habitants	48 - 29 -	74 - 12 -	
Agglomération parisienne	51 - 32 -	79 - 8 -	

• Cette politisation semble avoir dans le passé un peu plus touché les électeurs de gauche, sans qu'il soit possible de déterminer clairement si ce phénomène (qui n'est d'ailleurs pas indépendant de la taille de la commune) relève d'une problématique *gauche-droite* ou d'une logique *opposition-majorité*.

1971 mars (IFOP) <sup>(1)</sup>

« Les élections municipales permettent de prendre position pour ou contre la politique du gouvernement »

Préférences politiques			NS-PP
	Oui	Non	
PC	55 %	28 %	17 %
GNC	54 -	31 -	15 -
Centre	43 -	47 -	10 -
RI	35 -	45 -	20 -
UDR	42 -	39 -	19 -

1977 mars-avril (SOFRES) <sup>(2)</sup>

Abstentionnisme déclaré  
Vote à l'élection présidentielle de 1974

F. Mitterrand	9 %
V. Giscard d'Estaing	13 -

<sup>(1)</sup> *Sondages*, 1971, 1-2, p. 82.

<sup>(2)</sup> *Nouvel Observateur*, 23 mai 1977. Echantillon : ville de plus de 30 000 hab.

• L'un des effets de cette politisation croissante des élections municipales a été de rendre plus facile l'interprétation de leurs résultats par l'opinion publique. Alors qu'en 1965 et 1971, plus de la moitié des électeurs ne se prononcent pas sur ce sujet, en 1977 avec, il est vrai, un échantillon plus urbain et une formulation légèrement différente, il n'y a plus qu'un électeur sur dix sans opinion :

1965 avril (IFOP) <sup>(1)</sup>

« A votre avis, les résultats d'ensemble des élections municipales marquent-ils plutôt un succès ou plutôt un échec pour... »

	Succès	Echec	NSPP
Le PC	35 %	17 %	48 %
Le Parti socialiste	20 -	17 -	63 -
Le PSU			
Le Parti radical			
Les centristes			
Les RI			
L'UNR-l'UDR	17 -	39 -	44 -
L'extrême droite	5 -	36 -	59 -

1971 mars (IFOP) <sup>(2)</sup>

même question

	Succès	Echec	NSPP
	37 %	19 %	44 %
	22 -	23 -	55 -
	10 -	25 -	65 -
	6 -	31 -	63 -
	13 -	22 -	65 -
	14 -	16 -	70 -
	28 -	21 -	51 -

<sup>(1)</sup> *Sondages*, 1966-1, p. 13.

<sup>(2)</sup> *Sondages*, 1971-2, p. 84.



1977 mars-avril (SOFRES) (1)

« D'après ce que vous savez, les résultats des élections municipales ont-ils été un grand succès, plutôt un succès, plutôt un échec ou un grand échec pour ... ? »

	Succès	Echec	Sans opinion
Le PC	86 %	6 %	8 %
Le Parti socialiste	86 -	5 -	7 -
La majorité	7 -	86 -	7 -
V. Giscard d'Estaing	5 -	83 -	12 -
J. Chirac	55 -	32 -	7 -

(1) *Nouvel Observateur*, 23 mai 1977 (échantillon d'électeurs inscrits dans des villes de plus de 30 000 habitants). On a regroupé les « succès » et les « échecs », mais il faut noter que 41 % des personnes interrogées considèrent que les élections ont été un *grand succès* pour le PS, mais 23 % seulement pour le PC.

• Classiques à la veille des élections législatives et présidentielles, les enquêtes d'intentions de vote sont, en matière d'élections municipales, beaucoup plus rares et en tout cas rarement publiées. L'intérêt restreint des enquêtes communales en limite l'attrait pour la presse, à l'exception des très grandes villes et naturellement en 1977 de Paris (3).

En toute hypothèse, les sondages d'intentions de vote posent, pour les élections municipales, des problèmes spécifiques : interprétation délicate des enquêtes nationales (alors que les mécanismes électoraux, les configurations de candidatures, les enjeux et les personnalités diffèrent d'une commune à l'autre), types de questions posées (avec ou sans les noms des candidats) ; mécanismes de redressement (4) (avec les élections les plus récentes — mais d'un autre type, ou du même type, mais intervenues six ans plus tôt), etc.

(3) Sur l'affrontement parisien, voir IFOP-*Le Point*, 31 janvier 1977, IFOP-*France-Soir*, 19 et 26 février, 5 et 12 mars, SOFRES-*Nouvel Observateur*, 14, 21 et 28 février, L. Harris-France-*Le Matin de Paris*, 2, 7, 10 et 11 mars, IFOP-*Le Quotidien de Paris*, 3, 4, 6, 7 et 11 mai, *Démoscopie-L'Express*, 14 mars. A verser aussi au dossier l'enquête Public-SA, *Paris-Match*, mars 1977. Rappelons que les analyses ultérieures ont mis en évidence le poids de la notoriété et de l'implantation locale des candidats des deux listes de droite dans la répartition des suffrages obtenus : Alain LANCELOT, Le rouge et le vert : les élections municipales des 13 et 20 mars 1977, *Projet*, juin 1977, p. 713-716 ; Jean-Luc PARODI, Après les élections municipales, la fin de la transition ?, *Revue politique et parlementaire*, n° 867, p. 3-15 ; Elisabeth DUPOIRIER, Une ou deux droites à Paris ? Les élections municipales de mars 1977 et la restructuration du bloc conservateur, *Revue française de Science politique*, décembre 1977 ; Jérôme JAFFRÉ et Jacques OZOUF, Les élections municipales des 13 et 20 mars 1977, dans SOFRES, *L'opinion française en 1977*, p. 34 et 41.

(4) Sur le problème du redressement, *Pouvoirs*, n° 18, cette chronique, p. 167-168.

1977 : postélectoral (SOFRES)		Liste Union de la Gauche	Liste majorité
<b>Ensemble de l'électorat villes de plus de 30 000 h.</b>		<b>52</b>	<b>42</b>
<b>Sexe</b>			
Homme	= 100 %	54	41
Femme	= 100 -	50	43
<b>Age</b>			
18 à 24 ans	= 100 %	60	33
25 à 34 —	= 100 -	55	39
35 à 49 —	= 100 -	56	38
50 à 64 —	= 100 -	48	46
65 ans et plus	= 100 -	44	53
<b>Profession du chef de famille</b>			
Petit commerçant, artisan	= 100 %	36	59
Cadre supérieur, profession libérale, gros commerçant, industriel	= 100 -	33	57
Cadre moyen, employé	= 100 -	55	38
Ouvrier	= 100 -	66	29
Inactif, retraité	= 100 -	44	52
<b>Profession de l'interviewé</b>			
Petit commerçant, artisan	= 100 %	30	64
Cadre supérieur, profession libérale, gros commerçant, industriel	= 100 -	37	56
Cadre moyen, employé	= 100 -	58	36
Ouvrier	= 100 -	66	30
Inactif, retraité	= 100 -	48	47
<b>Revenu mensuel du foyer</b>			
Moins de 1 000 F	= 100 %	48	49
De 1 000 à 2 000 F	= 100 -	59	37
De 2 000 à 3 000 F	= 100 -	59	35
De 3 000 à 5 000 F	= 100 -	54	40
Plus de 5 000 F	= 100 -	45	48
<b>Niveau d'instruction</b>			
Primaire	= 100 %	56	39
Secondaire	= 100 -	49	44
Technique	= 100 -	52	43
Supérieur	= 100 -	43	49
<b>Religion</b>			
Catholique pratiquant	= 100 %	26	68
Pratiquant occasionnel	= 100 -	41	54
Non pratiquant	= 100 -	57	39
Sans religion	= 100 -	73	20
Autre religion	= 100 -	53	43
<b>Préférence partisane</b>			
Parti communiste	= 100 %	95	4
PSU	= 100 -	81	4
Parti socialiste	= 100 -	80	16
Centristes	= 100 -	12	77
Républicains indépendants	= 100 -	10	82
RPR	= 100 -	5	91
Ne se prononcent pas	= 100 -	45	49
<b>Vote au second tour de l'élection présidentielle de 1974</b>			
F. Mitterrand	= 100 %	88	7
V. Giscard d'Estaing	= 100 -	16	81

1976 octobre - 1977 février (SOFRES) (1)

« Si les élections municipales avaient lieu dimanche prochain, pour laquelle des listes suivantes y aurait-il le plus de chances que vous votiez ? »

	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.
Une liste de gauche ou proche de la gauche	39	37	38	39	38
Une liste de la majorité ou proche de la majorité	35	33	32	34	34
Je préfère voter pour une liste non marquée politiquement	13	17	14	14	15
Ne veut pas dire	13	13	16	13	13

(1) *Nouvel Observateur*, des 15 novembre et 6 décembre 1976 et 31 janvier et 21 février 1977.

• Des enquêtes sur les élections municipales de 1977, l'une des plus intéressantes reste, comme à l'accoutumée, le sondage postélectoral SOFRES (5), consacré à l'explication du scrutin dans les villes de plus de 30 000 habitants. On n'en retiendra ici que les indications concernant les structures socio-démographiques du vote du 13 mars 1977 (voir ci-contre).

• La faible représentation des femmes dans les élites politiques nationales ne pouvait pas ne pas susciter interrogations et enquêtes, au niveau du personnel politique local. *Le sexisme bien tempéré* des électeurs français apparaît dans les réponses à une enquête de l'IFOP pour la Délégation à la Condition féminine :

1976 (IFOP) (1)

— Trouveriez-vous souhaitable qu'une femme soit maire d'une petite municipalité	Non	9 %
— Connaissant bien les problèmes de la vie quotidienne, une femme est qualifiée pour exercer une responsabilité municipale	Pas d'accord	11 -
— Trouveriez-vous souhaitable qu'une femme soit maire d'une ville moyenne (autour de 100 000 habitants)	Non	19 -
— Les femmes n'ont pas assez d'expérience administrative et d'autorité pour gérer une municipalité	D'accord	20 -
— Les femmes ne s'y connaissent pas assez en politique pour se présenter aux élections	D'accord	25 -
— Trouveriez-vous souhaitable qu'une femme soit maire d'une grande ville (500 000 hab. ou plus)	Non	27 -
— Une femme n'est pas suffisamment disponible pour exercer une responsabilité municipale	D'accord	34 -

(1) Extraits dans *France-Soir*, 17 décembre 1976. Questions et réponses sont classées ici par ordre de sexisme croissant.

(5) *Nouvel Observateur* du 23 mai 1977, avec le commentaire de J. OZOUF.

Si les élections municipales de mars 1983 devaient confirmer ces enseignements généraux et ces évolutions récentes, on devrait constater tant dans les enquêtes préélectorales que dans les résultats à venir :

- un intérêt élevé pour la consultation ;
- une politisation plus forte encore qu'il y a six ans (6) ;
- un haut degré de mobilisation, particulièrement dans l'électorat d'opposition ;
- une participation électorale plutôt élevée ;
- et accessoirement une multiplication des sondages préélectoraux.

(6) Sur le rôle des préférences partisans dans le comportement électoral municipal, v. les conclusions, toujours valables, de Gérard GRUNBERG et Guy MICHELAT, Vote municipal et orientations partisans à Boulogne-Billancourt (1965, *Revue française de Science politique*, XXIII-5, octobre 1973, p. 994-1019).

# 13°24

## *Chronique constitutionnelle française*

(16 août - 15 octobre 1982)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

### BICAMÉRALISME

— *Dernier mot* (art. 45, al. 4). Après échec de la procédure paritaire, l'AN a été appelée à statuer définitivement sur le projet relatif aux offices d'intervention agricole, pendant la session extraordinaire de septembre, et depuis le début de la session ordinaire, sur deux des projets Auroux ainsi que sur la suppression du secteur privé des hôpitaux.

### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. A. Delcamp : Commentaire de la loi du 22-7-1982, *AJDA*, 1982, p. 500 ; Réflexions et recherches sur la décentralisation, *Administration*, n° 115, p. 23 et s.

— *Région*. Dans l'attente de la naissance de cette collectivité locale, que préfigure d'ores et déjà la Corse (cette *Chronique*, n°s 22 et 23, p. 177 et 170), le décret 82-866 du 11-10 (p. 3030) détermine la composition et le fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux (CESR). Au-delà de ce particularisme institutionnel, on se bornera à mentionner, d'une part, le principe de *parité* entre les représentants des entreprises et ceux des organisations syndicales de salariés et, rencontre inattendue, de la fédération nationale de l'éducation (art. 2) et, d'autre part, celui aux termes duquel nul ne peut y être nommé *s'il est privé du droit électoral* (art. 5).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu (sous la direction de) : *Nationalisations et Constitution*, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille 1982 ; Notes : A. Dekeuwer sous 19/20-1-1981, D. 1982, p. 441 ; R. Etien : 25-2-1982, RA 1982, p. 271.

— *Audience.* De manière exceptionnelle, M. André Audinot, député non inscrit, inculpé pour infraction à la législation sur la presse a été reçu en audience par M. Roger Frey le 14-10 (*Le Figaro*, 15-10). Il devait lui remettre une lettre dans laquelle il dénonçait la fraude à la loi constitutionnelle.

Cette rencontre ne manque pas d'étonner, si l'on veut bien considérer que la protection du mandat parlementaire, visée notamment à l'art 26 de la Constitution, n'entre point dans le champ des compétences du cc. Toutefois, un précédent s'impose à la réflexion. A l'occasion du débat sur les nationalisations (cette *Chronique*, n° 21, p. 185), ce dernier choisissait, après en avoir délibéré, une solution libérale en acceptant de recevoir certains dirigeants des sociétés visées. En d'autres termes, la procédure inquisitoire peut s'effacer provisoirement face à la collecte de l'information. On savait déjà que la Haute Instance disposait d'un *perroquet* pour suivre les débats parlementaires. Désormais sa porte est, semble-t-il, ouverte à toute personne pouvant justifier d'un intérêt.

— *Condition des membres de droit et à vie.* Invité à l'émission L'Heure de vérité à Antenne 2 le 16-9, M. Valéry Giscard d'Estaing a précisé la place qu'il entendait occuper dans la vie politique. Ce qui demain pourrait constituer un précédent sous la V<sup>e</sup> République (cette *Chronique*, n° 18, p. 178) : *Je ne veux pas du tout me mêler de la vie des partis politiques... J'aurai un rôle politique à suivre mais en fonction des circonstances. Pour l'instant je ne suis candidat à rien... Je ne suis candidat à rien sauf à être une voix qui exprime le point de vue de quelqu'un qui a eu l'expérience pendant sept ans de la vie quotidienne des affaires de la France... Donc c'est être une voix qui exprime sur les grands sujets ce que je crois être l'intérêt de la France.* Pour ce qui est de l'appréciation de la politique actuelle, il devait affirmer : *Un ancien Président de la République a... malgré tout une règle de retenue qui peut être plus stricte.* Ce qui ne devait pas l'empêcher, du reste, de s'adresser aux *décus du socialisme* et de lancer, à la façon d'un slogan, *le socialisme ça ne marche pas !* (*Le Monde*, 18-9).

Quant à la condition des anciens chefs de l'Etat, M. Valéry Giscard d'Estaing a révélé qu'en 1958 *on avait hésité entre deux solutions : en faire des sénateurs — et je crois que cette solution avait son mérite parce que cela permettait aux anciens présidents de la République de participer aux débats politiques, d'exprimer leur point de vue au sein d'une assemblée. C'est le*

général de Gaulle qui a écarté cette solution et qui a préféré la formule : *siéger au CC* (transcription de l'émission d'Antenne 2).

Justifiant son absence, à ce jour, rue de Montpensier, en dépit des lettres de convocation qui lui ont été régulièrement adressées par le secrétaire général, par le souci de la sérénité, compte tenu de ses prises de position lors de l'élection présidentielle, il tenait toutefois à préciser : *Mais j'y garde ma place et je vous indique que s'il y avait une proposition quelle qu'elle soit qui touche aux institutions de la République, j'irai siéger au CC pour m'y opposer (ibid.)*.

— *Décisions*. 82-126, L., 12-10, p. 3062. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

#### CONSEIL DES MINISTRES

— *Délibérations*. A nouveau, le secret des délibérations du conseil a été mis en cause (cette *Chronique*, nos 22 et 23, p. 180 et 173). M. Pierre Berégovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, ayant déclaré à Europe 1, le 3-10 (*Le Monde*, 5-10) que son plan de financement de la sécurité sociale avait été approuvé, le 29-9, par *l'ensemble du conseil des ministres, dont Jack Ralite, ministre de la santé, s'est vu récuser par ce dernier*. Ce qui ne manque pas de saveur, au demeurant, à l'égard de l'ancien secrétaire général de la présidence de la République ! Et le ministre de rappeler à cet effet : *Comme membre du gouvernement, je respecte les règles de son fonctionnement qui impliquent la solidarité gouvernementale et le droit, que j'utilise, de faire connaître en son sein mon sentiment personnel. C'est ce que j'ai fait, comme mes collègues communistes... Personne n'est autorisé, jusqu'à plus ample informé, à faire état publiquement des délibérations gouvernementales, à plus forte raison d'une manière inexacte (Le Matin, 5-10)*.

Du reste, ce journal devait rapporter par le menu la teneur du conseil et les propos de ministres teintés d'électorisme. Contre toute attente cette fois, le palais de l'Élysée ne devait pas répliquer comme précédemment, ce qui implique, à tout le moins, son acquiescement.

V. *Gouvernement, Président de la République, Solidarité*.

#### CONSTITUTION

— *Bibliographie*. G. Druesne, L'influence de la Constitution sur le droit public français, Journées de la société de législation comparée, 1981, p. 439 ; F. Luchaire : Les fondements constitutionnels du droit civil, *Revue trim. de droit civil*, 1982, p. 245 : deux synthèses magistrales. V. *République*.

## DISSOLUTION

— *En cas d'alternance.* Rappelant que les élections législatives auront lieu dans quatre ans, M. Giscard d'Estaing a ajouté que la seule nouveauté qui pourrait intervenir à ce propos serait que le Président de la République décide d'en avancer la date. « Lui et lui seul a ce pouvoir » a précisé l'ancien chef de l'Etat qui a livré à cette occasion une « confiance » : « Si l'ancienne majorité avait perdu les élections de 1978, qu'est-ce que j'aurais fait ? D'abord je serais resté en fonction. Je n'avais pris aucune disposition pour partir. Je savais très bien que ma vie serait très difficile, que ce serait le programme commun qui aurait la majorité à l'Assemblée, qui aurait donc le gouvernement de la France, mais j'estimais comme Président de la République que je devais rester. Je devais rester notamment avec l'idée au bout d'un certain temps, d'interroger les Français. Ce qui était le privilège du Président de la République » (transcription de l'émission « L'Heure de vérité », Antenne 2, 16-9).

— *Moyen de l'alternance ?* « La dissolution, dans l'esprit de notre Constitution, n'est-elle qu'un moyen de trancher un conflit entre le Président de la République et l'AN ? N'est-elle pas également un moyen de vérifier si l'Assemblée est toujours en conformité avec l'électorat populaire ? » a demandé M. Labbé, président du groupe RPR, lors des journées parlementaires de ce parti le 24-9 (*Le Monde*, 25-9).

V. *Opposition.*

## ÉLECTIONS

— *Elections parlementaires partielles.* Deux sièges à l'AN devenus vacants (cette *Chronique*, n° 23, p. 168) ont été pourvus, au premier tour, respectivement par MM. Tutaha Salmon (RPR), le 29-8 (*Le Monde*, 1-9) en Polynésie française (2<sup>e</sup>) et Jacques Lafleur (RPR) le 5-9 (*Ibid.*, 7-9) en Nouvelle-Calédonie (2<sup>e</sup>). Dans cette dernière circonstance, compte tenu du découpage opéré (cette *Chronique*, n° 5, p. 178), l'élection a confiné au plébiscite, avec une écrasante majorité de 91,4 % des suffrages exprimés.

— *Listes électorales.* A l'approche d'élections dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion), le Gouvernement a engagé, à l'instar de la Corse il y a quelques mois (cette *Chronique*, n° 23, p. 175) une opération d'assainissement des listes électorales. Grâce à l'établissement d'un fichier des électeurs par les soins de l'INSEE, dont la compétence a été étendue aux îles par l'art. 5 de la loi 75-1330 du 31-12-1975, 60 000 divergences d'état civil sont apparues sur un total de 560 000 électeurs. Au surplus, 21 000 radiations ont été opérées pour cause de décès ou de double inscription (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-10).



## EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Adaptation de la loi du 2 mars 1982 aux DOM.* M. Foyer (RPR) a contesté la conformité à la Constitution du projet adaptant la loi de décentralisation aux DOM en ce que, prévoyant la coexistence d'un département et d'une région dans les mêmes circonscriptions, il institue une assemblée délibérante unique soumise aux règles d'organisation et au régime électoral d'un conseil régional ; dès lors les DOM seraient privés de l'institution spécifique du département qu'est le conseil général et il ne s'agirait plus d'*adaptation* au sens de l'art. 73, mais bien d'une *organisation particulière* telle que la prévoit l'art. 74 pour les TOM, qui ouvrirait la porte à une éventuelle sécession. M. Césaire (app. S.) répondit aux « départementalistes frileux » que des liens qui ne seraient que juridiques seraient bien fragiles, et l'exception fut repoussée. Selon une pratique bien établie, M. Debré (RPR) opposa ensuite la question préalable, qui connut le même sort (p. 2533). A suivre : au CC.

— *Réforme de l'ENA.* Le projet modifiant l'ordonnance du 4-2-1959 relative au statut général des fonctionnaires prévoit l'institution d'un concours d'accès à l'ENA réservé, sous certaines conditions, aux élus locaux, dirigeants syndicaux ou animateurs d'association, bref les « forces vives » dont parlait le chef de l'Etat (v. *Loi*), ainsi que la nomination de ces candidats aux corps recrutés par l'ENA, à raison d'une pour cinq d'anciens élèves issus des concours traditionnels. M. d'Aubert (UDF) a soulevé une exception d'irrecevabilité le 5-10 en considérant que le projet méconnaissait les principes d'égalité d'admissibilité aux emplois publics et d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière. Le ministre de la fonction publique, M. Le Pors, se référa à la jurisprudence du CC sur le principe d'égalité (des règles non identiques pour des situations différentes n'y contrevennent pas) et, de façon inattendue, à la législation sur les emplois réservés en faveur des handicapés et des victimes de guerre. Après que l'exception eut été repoussée, M. Foyer (RPR) opposa, sans plus de succès, la question préalable (p. 5387).

V. *Loi, Pétitions.*

## GOUVERNEMENT

— *Communication publicitaire.* En dehors de la possibilité classique, ouverte au Gouvernement, de faire procéder et diffuser, à tout moment, les déclarations ou communications qu'il juge nécessaires, à charge d'aménager un droit de réplique aux groupes parlementaires (cette *Chronique*, nos 7 et 8, p. 177 et 202), ce que confirme, du reste, l'art. 33 de la récente loi du 29-7-1982, il lui est également loisible de recourir, selon le droit commun, à la *publicité politique*, par voie d'insertion dans les journaux et à la télévision.

Initialement limitée à quelques sages conseils (*Santé, sobriété* lancé dès 1954 sous Pierre Mendès France, *Bison futé*), cette dernière poursuit depuis le 10 mai, sous l'égide du *SID*, de vastes objectifs, aux fins d'explication et plus encore d'adhésion. Qu'il s'agisse de la contraception (*Aujourd'hui chaque femme doit choisir*), du temps libre (*Le changement, c'est aussi les loisirs*) ou principalement de la lutte contre l'inflation (*Les yeux ouverts*). V. E. Pierrot : Comment le Gouvernement fait sa publicité (*Le Matin*, 21-5-1982). Au-delà du coût de la campagne *Les yeux ouverts* (14 494 705 F) qui sera inscrit dans une prochaine loi de finances rectificative (réponse du Premier ministre à la question écrite de M. Barnier (RPR), AN, Q, p. 3592), son principe même, assimilé à la propagande par l'opposition, a été mis en cause. Faudrait-il dans ces conditions permettre à cette dernière de s'exprimer ? La Haute autorité de la communication audiovisuelle a été saisie (*Le Figaro*, 25/26-9 et *Le Matin*, 8-10).

— *Composition*. Le Gouvernement Mauroy a fait l'objet d'un second remaniement (cette *Chronique*, n° 23, p. 176), annoncé par le chef de l'Etat le 17-8 (*Le Monde*, 19-8) à la télévision, comme naguère M. Giscard d'Estaing en janvier 1976. La montée du terrorisme est à l'origine du décret du même jour (p. 2602) portant nomination de M. Joseph Franceschi secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des personnes âgées au poste de secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité publique. L'intérim du secrétariat d'Etat susmentionné a été confié à Mme Georgina Dufoix, secrétaire d'Etat à la famille, par le décret 82-729 du 24-8 (p. 2642).

En outre, dans la perspective d'une *restructuration* du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 23, p. 176), une tendance à la formation d'un *cabinet*, dans l'acception britannique, s'affirme depuis peu, à la faveur de la réunion hebdomadaire autour du chef de l'Etat de conseils restreints en matière de lutte contre l'inflation et de sécurité publique. V. J.-M. Colombani, Vers un Gouvernement restreint ?, *Le Monde*, 25-8 et G. Mamy, Le nouveau Gouvernement des dix, *Le Nouvel Observateur*, 28-8.

— *Condition des membres*. *Le Gouvernement est fait d'une association de charlots... Il y a le charlot de la justice, il y a le charlot de l'intérieur...* a opiné M. Michel Poniatowski lors d'une réunion du parti républicain, à Paris, le 25-9 (*Le Quotidien de Paris*, 27-9). Sans doute, l'impopularité est-elle le lot des ministres et l'on ne saurait donc s'étonner, outre mesure, de cette agression verbale, dont l'excès se retourne contre son auteur. Mais, à ce jour, l'institution de la présidence de la République avait échappé à l'outrance.

#### V. Président de la République.

Afin d'éviter le renouvellement de conflits au sein du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 22, p. 180), un ministre est fondé à revendiquer le bénéfice du *dédoulement fonctionnel*. Au lendemain de l'attentat de la rue des Rosiers à Paris, M. Robert Badinter publiera une tribune (*La liberté*

ne se défend pas par des procédés liberticides, *Le Matin*, 12-8) non en sa qualité de membre du Gouvernement mais en celle de *membre de la communauté juive*.

M. Roland Drago nous signale une erreur (cette *Chronique*, n° 22, p. 189) à propos de la responsabilité pénale des ministres, ce dont nous le remercions vivement. Le président de l'Université de Paris-VIII a déclaré simplement, en 1976, qu'il allait déposer une plainte à l'encontre du ministre des universités sans la concrétiser, pour autant, par la suite. Tant et si bien que le seul précédent, à ce jour, est celui de M. Defferre, en mars 1982. Dont acte.

#### V. Libertés publiques.

— *Pouvoirs exceptionnels*. Le différend franco-américain à propos du gazoduc euro-sibérien a conduit le Gouvernement à réquisitionner le 23-8 (*Le Monde*, 25-8), sur le fondement de la loi du 11-7-1938 (réduction de l'ord. du 6-1-1959), la filiale française du groupe américain Dresser.

— *Programme de travail*. Suivant la pratique désormais établie (cette *Chronique*, n° 22, p. 185), le Premier ministre, à l'issue d'un entretien avec le chef de l'Etat, a présenté au conseil des ministres, le 25-8 (*Le Monde*, 27-8) le programme de travail gouvernemental pour le dernier trimestre 1982.

#### V. Conseil des ministres, Partis politiques, Président de la République.

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie*. A. H. Mesnard, Ordonnances, lois d'orientation ou lois-cadres ? *RDP*, 1982, p. 1073.

— *Terminologie*. Dans un souci pédagogique estimable à tous égards, M. Bas (RPR) relève une impropriété de langage du Premier ministre, le 23-12-1981 à l'AN, à propos du régime juridique des ordonnances. A bon droit, celles-ci sont en effet *publiées* et non point *promulguées* (AN, Q, p. 3897). Cependant, cette précision devait échapper à la vigilance des rédacteurs du communiqué du conseil des ministres du 13-10 (*Le Monde*, 15-10) à propos de l'exécution des lois et ordonnances.

#### V. Pouvoir réglementaire.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. M. André Audinot, député (NI) de la Somme et PDC du *Figaro*, a été inculpé par le juge d'instruction dans le cadre du procès intenté à M. Robert Hersant, le 20-9 (*Le Monde*, 21-9), à la veille de l'ouver-

ture de la session extraordinaire du Parlement, ce qui n'est pas sans précédent (cette *Chronique*, n° 12, p. 197), pour infraction à l'ordonnance du 26-8-1944 en matière de presse.

Invoquant la jurisprudence Dardel (*ibid.*, n° 3, p. 175), M. Alain Madelin (UDF) a demandé, dans un rappel au règlement à l'AN, le 21-9- (p. 4992), conformément à la pratique (*ibid.*, n° 16, p. 173), une suspension de la poursuite. Dans le même temps, l'intéressé stigmatisait *la fraude à la loi constitutionnelle* commise à son endroit (AN, p. 4993), avant d'être reçu au CC (v. cc). V. Ch. Debbasch, Les immunités parlementaires en question (*Le Figaro*, 24-9).

Interrogé au Sénat lors de la séance des questions au Gouvernement, le 7-10 (S, p. 4384), le garde des sceaux a récusé le détournement de procédure en indiquant que M. Audinot avait été convoqué initialement, le 26-8 par le magistrat et qu'empêché à cette date, il n'avait dû qu'à la courtoisie de ce dernier de n'avoir à comparaître qu'un mois plus tard.

— *Irresponsabilité*. Pour avoir diffamé M. Robert Charvin, au cours de la campagne des élections cantonales, M. Jacques Médecin, député (app. RPR), a été condamné, selon une jurisprudence traditionnelle, par le tribunal de grande instance de Nice (*Le Monde*, 30-9).

#### JOURNAL OFFICIEL

— *Présentation*. Depuis quelques semaines, l'édition des questions écrites des députés et des réponses des ministres se présente sous une forme excessivement luxueuse et donc onéreuse, s'agissant de la qualité du papier. Il serait expédient que le ministre de l'environnement veille à la mise en œuvre de la politique de récupération ! Circonstance aggravante, on assiste, dans le même temps, à une multiplication des coquilles. Une référence serait-elle en voie de s'estomper ?

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. N. Guimezanes, La loi 81-973 du 29 octobre 1981 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, *D*, 1982, chr. p. 173 ; A. Maurice Hersant, Le droit de réponse (art. 13 et 34 de la loi sur la presse) *ibid.*, p. 167 ; R. Pelloux, Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français, *RDP*, 1982, p. 909.

Note H. Maisl sous TA Lyon, 7-1-1982, *AJDA*, 1982, p. 523 (accès aux documents administratifs).

— *Droit d'asile*. La lutte contre le terrorisme ne doit pas aboutir, selon le Président Mitterrand, le 17-8 (*Le Monde*, 19-8) à *remettre en cause un droit qui vient de la Constitution, le droit d'asile pour toute personne qui*

*veut défendre et servir la liberté. Il s'agit d'assurer une meilleure surveillance aux frontières, pour que n'importe qui ne vienne pas apporter jusqu'en France les moyens de la violence.*

— *Droits de l'homme.* Le Président Mitterrand s'est adressé le 30-9 (*Le Monde*, 2-10) à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg. *La France est au rendez-vous des libertés* a-t-il déclaré, faisant allusion à leur récente avancée (cette *Chronique*, n° 20, p. 185 et 187). On connaît la sollicitude du chef de l'Etat pour ce thème : *La liberté est le stade suprême de la responsabilité* (Bordeaux, 15-5-1982) ; *la liberté, c'est une sécurité* (Conférence de presse du 9-6-1982).

Sous ce rapport, dans un message de sympathie adressé le 26-7 dernier (*Le Monde*, 28-7) à des experts réunis à Strasbourg, sous l'égide de l'Unesco, le Président Mitterrand avait indiqué que *le respect de la personne humaine ne s'impose pas d'en haut, il est vécu dans le comportement de chacun.* Il suggérait, à cet égard, l'affichage de la Déclaration dans les écoles, les établissements et lieux publics, *de manière à ce que chaque esprit puisse s'en pénétrer. Le jour où toute la population s'y opposera, précisait-il, il deviendra difficile à un Gouvernement qui en serait tenté d'imposer des mesures discriminatoires et attentatoires à la dignité humaine.*

En réponse à une question écrite de M. Dupilet (s), M. Savary a indiqué, par ailleurs, la diffusion prochaine dans les établissements scolaires d'un recueil qui présente, dans leur contexte historique et avec commentaires, les documents successifs consacrés aux droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, depuis la Grande Charte de 1215 jusqu'aux textes les plus récents et incluant naturellement la déclaration de 1789 et la déclaration universelle de 1948 (AN, Q, p. 4062).

— *Informatique et liberté.* Outre celle d'un projet de tribunal européen, l'annonce par le chef de l'Etat, le 17-8 (*Le Monde*, 19-8) de la mise en œuvre, au ministère de l'intérieur, d'un fichier informatisé destiné à lutter contre le terrorisme, qui fait songer au *Bundeskriminalamt* de la RFA, a suscité des objections. M. Raymond Forni (s), président de la commission des lois de l'AN et vice-président de la CNIL, s'est étonné que ce fichier, créé depuis le 24-5, selon la déclaration présidentielle, bien que son existence eût été déniée par M. Marchand, député (s) (*Le Monde*, 8-10), n'ait pas été soumis préalablement à la CNIL comme l'exige l'art. 15 de la loi du 6-1-1978 (*Le Matin*, 23-8).

De son côté, le président de cette dernière, M. Jacques Thyraud, sénateur centriste, a exprimé le 7-9 (*Le Monde*, 9-9) ses inquiétudes, quant à la dérive allemande qui a permis, on le sait, de fichier des suspects : *Il est exclu parce que 2 000 personnes circulaient à bord du même train que 3 terroristes, que ces 2 000 personnes soient mises en fiche.*

V. par ailleurs : CE arrêt d'assemblée CGT, 12-3-1982, concl. Dondoux, AJDA, 1982, p. 541 et Ch.-Marie Pitrat (à propos des banques de données), Les incertitudes du droit, *Le Monde*, 29-9.

— *Liberté d'association.* Pour la seconde fois depuis le 10 mai 1981 (cette *Chronique*, n° 23, p. 179), le conseil des ministres du 18-8 (*Le Monde*, 20-8) a prononcé la dissolution d'une association, sur le fondement de la loi du 10-1-16. Le groupe *Action directe* a été interdit par le décret du 28-8 (p. 2642).

— *Liberté de communication.* Les 9 membres de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (cette *Chronique*, n° 23, p. 181) ont été nommés par un décret du 22-8 (p. 2634) signé par le Président de la République et contresigné par le Premier ministre. Il est curieux de relever, à ce propos, l'absence de parallélisme des formes par rapport aux conditions de nomination par les autorités compétentes des membres du CC qui, en l'occurrence, a servi de référence. Il est fait allusion, au cas présent, dans les visas, aux lettres des présidents des assemblées adressées au chef de l'Etat. Mme Michèle Cotta, PDC de Radio-France, a été nommée présidente de la Haute autorité, et le pluralisme idéologique respecté. A ce propos, la désignation de M. Daniel Karlin, membre du PCF prend valeur de symbole (V. *Le Monde*, 24-8). La Haute autorité a été installée le 31-8 (*Le Matin*, 1<sup>er</sup>-9) par le chef de l'Etat qui l'a qualifiée de *clé de vôûte du nouvel édifice audiovisuel*. Les présidents des sociétés de radiotélévision ont été désignés par la Haute autorité le 17-9 (*Le Matin*, 18-9).

Simultanément, le décret 82-749 du 27-8 (p. 2682) fixait l'organisation et le fonctionnement de ladite Haute autorité. Démarquant pour l'essentiel le décret 89-1292 du 13-11-1959 sur les obligations des membres du CC, ses membres s'interdisent *d'occuper au sein d'un parti ou groupement politique tout poste de responsabilité ou de direction et, de façon plus générale, d'y exercer une activité inconciliable avec leur mission* (art. 1<sup>er</sup>).

— *Écoutes téléphoniques.* Selon une procédure inusitée, un rapport sur les écoutes téléphoniques confié à M. Schmelck a été transmis, le 28-9, par le Premier ministre aux présidents des assemblées parlementaires (V. *Le Matin*, 1<sup>er</sup>-10).

— *Protection de la vie privée.* A l'instar de tout citoyen (cette *Chronique*, n° 22, p. 194), un parlementaire est fondé à se prévaloir du droit à l'intimité de la vie privée. Le tribunal correctionnel de Lyon, saisi d'une plainte de M. Noir, député RPR, dont l'image à une réunion de presse, avait été diffusée ultérieurement par une télévision sauvage, le 29-6 dernier s'est reconnu compétent (*Le Monde*, 4/5-7).

#### V. Gouvernement, Président de la République.

#### LOI

— *Adoption.* Au début de la VII<sup>e</sup> législature au 28-7-1982, répond le ministre chargé des relations avec le Parlement à la question écrite de M. Cousté (RPR), 117 lois ont été adoptées dont 8, soit 6,8 % proviennent

de propositions de loi. Sur le chiffre de 117, 48 avaient pour objet d'autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales. Ce qui revient à dire, compte tenu de la spécificité de ces dernières, qu'une loi sur dix est d'origine parlementaire (AN, Q, p. 3965).

— *Initiative : le Président législateur.* Dans le prolongement des exemples déjà cités (cette *Chronique*, n° 22, p. 188 et n° 23, p. 183), c'est à un souhait exprimé par M. Mitterrand de voir l'ENA s'ouvrir aux « forces vives » de la nation, qu'a répondu le projet de réforme présenté par le Gouvernement (V. La réforme de l'ENA : l'affaire du Président, *Le Matin*, 6-10). V. *Exception d'irrecevabilité.* On peut rapprocher ce « souhait » des « vœux » exprimés par le chef de l'Etat lors de sa rencontre avec les associations des handicapés, qui devront donner lieu à plusieurs textes intéressant la fonction publique (*Le Monde*, 20-8).

#### V. *Ordre du jour.*

#### LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* Jean-Claude Ducros, *Sociologie financière*, PUF, Thémis, 1982 : citoyens, représentants et administrations devant le phénomène financier.

— *Procédure d'examen.* La conférence des présidents a prévu que toutes les discussions feront l'objet d'une procédure en deux phases : l'une consacrée aux interventions d'ordre général, l'autre aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement, à l'exception de neuf discussions (AN, p. 5404 et p. 5435). La procédure des questions inaugurée en 1978 est donc généralisée (cette *Chronique*, n° 20, p. 191).

#### MAJORITÉ

— *Solidarité.* Il n'est pas concevable qu'un projet de loi présenté par le Gouvernement puisse ne pas être soutenu par la majorité parlementaire a affirmé M. Beregovoy le 3-10 au club de la presse d'Europe I (*Le Monde*, 5-10). Devant le comité central du PCF qui se réunissait le lendemain, M. Lajoinie, président du groupe à l'AN, a refusé de se prononcer sur l'attitude de celui-ci lors du vote du projet de financement de la sécurité sociale, objet de la polémique (*ibid.*, 6-10). Le bureau exécutif du PS, réuni le 7, a réagi : la politique du Gouvernement forme un tout : l'engagement en faveur de cette politique ne saurait être sélectif (*ibid.*, 8-10). Enfin, M. Fiterman, ministre d'Etat (c), interrogé au Club de la Presse du 10-10, a distingué les textes décisifs, que doit voter la majorité, et ceux qui ne présentent pas ce caractère au regard de l'action gouvernementale, ce qui serait le cas, selon lui, du projet sur la sécurité sociale (*Le Matin*, 11-10).

#### V. *Gouvernement, Partis politiques.*

## MÉDIATEUR

— *Activités.* En réponse aux questions écrites de MM. Daillet (UDF) et Masson (RPR), le Premier ministre dresse l'activité du médiateur depuis 1976 (cette *Chronique*, n° 1, p. 221). Un tableau facilitera la compréhension.

Année	Dossiers examinés
1976	3 197
1977	3 539
1978	4 012
1979	4 316
1980	6 410
1981	5 677

Sur ce total de 15 791 affaires, 10 725 d'entre elles, soit 68 %, étaient recevables, au sens de la loi du 3-1-1973. En outre, le médiateur dispose à l'heure actuelle d'une trentaine de personnes, dont des collaborateurs personnels et des fonctionnaires mis à sa disposition par leur administration d'origine (AN, Q, p. 3383). A titre de comparaison, le CC ne peut compter en temps ordinaire que sur une assistance juridique réduite à cinq personnes, auxquelles il importe d'ajouter, le moment venu, les consultants.

— *Saisine.* Le Premier ministre indique, par ailleurs, à M. Daillet (*ibid.*, p. 3383), qu'au cours de l'année 1981, la saisine a été partagée entre les parlementaires en raison de 54 % pour les députés et 12,1 % pour les sénateurs. En outre, 33,9 % des dossiers ont été transmis directement, avant qu'il ne soit procédé à une régularisation de la procédure, au sens de l'art. 6 de la loi précitée.

## OPPOSITION

— *La légitimité (suite).* Les résultats des élections partielles et les sondages ont amené le RPR à relancer la polémique ouverte au lendemain des élections cantonales (cette *Chronique*, n° 22, p. 197). Après que M. Chirac eut affirmé que l'expérience socialiste ne durerait pas plus de deux ans (*Le Monde*, 2-9), M. Labbé a déclaré le 24-9, aux journées parlementaires de la Grande-Motte, qu'« il faudra bien que ceux qui évoquent à tout propos et hors de propos la légitimité donnent la parole au peuple s'il la demande avec insistance ». Le président du groupe à l'AN a fait allusion à la démission du général de Gaulle après le référendum de 1969 et a envisagé une dissolution (*ibid.*, 25 et 26-9). V. M. Duverger, le RPR est-il républicain ? (*ibid.*, 30-9) et J. Robert, la querelle de la légitimité (*ibid.*, 6-10).

## V. Dissolution, Président de la République.

— *Visite au Président de la République.* M. Olivier Stirn, vice-président du parti radical, a été reçu sur sa demande par le chef de l'Etat le 10-10, et a indiqué à l'issue de cet entretien qu'il était venu voir M. Mitterrand



« en tant qu'homme politique de l'opposition, mais d'une opposition constructive » (*Le Matin*, 11-10).

— *Le « dialogue républicain »*. Accueilli par le maire de Rodez, M. Boscary-Monsservin (FR), en présence des trois députés de l'Aveyron, dont deux de l'opposition, qui l'a salué comme le « garant de la continuité de nos institutions », le chef de l'Etat l'a félicité de sa fidélité au dialogue républicain (*Le Monde*, 30-9). L'expression, on s'en souvient, avait été employée par M. Mauroy lors de la visite de M. Giscard d'Estaing à Lille (cette *Chronique*, n° 16, p. 178).

#### ORDRE DU JOUR

— *Ouverture de la session extraordinaire* (21-9). M. Mermaz ayant exprimé « l'horreur et la peine » de l'Assemblée devant les massacres de Beyrouth, le Premier ministre associa le Gouvernement à ces propos ; les présidents des quatre groupes sont ensuite intervenus selon une procédure insolite qui peut être rapprochée de celle qui avait déjà été suivie à l'ouverture de la session de printemps (cette *Chronique*, n° 22, p. 192) : il ne s'agissait en effet ni d'une déclaration avec débat ni d'une déclaration sans débat au sens de l'art. 132 du règlement puisque celui-ci prévoit, dans l'un et l'autre cas, des procédures différentes de la pratique adoptée.

Au Sénat, en revanche, Mme Luc (PC) voulut faire une déclaration sur le même sujet, mais M. Poher indiqua qu'il avait lui-même l'intention de s'exprimer au nom de la Haute assemblée. Mme Cresson, ministre de l'agriculture prit ensuite la parole au nom du Gouvernement et M. Poher donna alors la parole à Mme Luc *pour répondre au Gouvernement* ; Mme Luc ayant demandé une suspension de séance symbolique, M. Schwint s'y associa au nom du groupe socialiste (p. 3994) : le Sénat respecte son règlement.

— *Ouverture de la session ordinaire*. Aussitôt après avoir déclaré ouverte la session ordinaire, le 2-10, le président de l'AN a donné la parole à M. Joxe qui a fait une déclaration sur le rétablissement de la démocratie en Bolivie ; M. Labarrère s'est associé au nom du Gouvernement à la satisfaction exprimée par le président du groupe socialiste, puis M. Mesmin, au nom de l'UDF, après quoi la séance, de pure forme, a été levée (p. 5361). Cette « déclaration », qui n'a pas été présentée comme un rappel au règlement, n'était pas prévue à l'ordre du jour ; celui-ci comportait, à la séance suivante, la discussion d'une *proposition* de M. Chapuis (PS) créant un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. M. Labarrère a jugé « symbolique » que les travaux de la session débutent par un texte d'initiative parlementaire (p. 5366).

— *Inscription partielle d'un projet*. M. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, a informé le président du Sénat que le Gou-



— *Parlementaires en mission.* De nouveaux députés ont été associés à l'exercice du pouvoir exécutif : MM. Alain Vivien auprès du secrétaire d'Etat chargé de la famille (d. du 1<sup>er</sup>-9, p. 2699), Oehler près le ministre délégué chargé du travail (*ibid.*) et Alex Raymond (d. du 24-9, p. 2862), à la veille de l'arrivée du chef de l'Etat dans la région Midi-Pyrénées, aux côtés du ministre de l'intérieur.

#### PARTIS POLITIQUES

— *Rapports avec le Gouvernement.* Dans une question écrite (AN, Q, p. 3527), M. Bourg-Broc (RPR) attire l'attention du Premier ministre sur « l'innovation politique » que constitue la rencontre entre le PS et le Gouvernement à Maisons-Laffitte (cette *Chronique*, n° 23, p. 188) : nouvelle preuve de la « dérive institutionnelle » ou volonté de dialogue avec toutes les formations politiques ? Dans sa réponse, M. Mauroy précise qu'il s'agissait d'un séminaire du PS auquel les membres du Gouvernement qui adhèrent à ce parti ont participé et non d'une rencontre du PS avec le Gouvernement ; il souligne que c'est une pratique courante, les ministres ayant toujours participé aux activités de leur parti, et il rappelle qu'il avait convié les présidents des groupes de l'opposition à s'entretenir de la préparation de la session (*ibid.*, p. 187).

— *Rencontre du Gouvernement avec les groupes communistes.* Le Premier ministre, accompagné de neuf membres du Gouvernement (sept socialistes et deux communistes), s'est entretenu avec les députés et les sénateurs communistes de la politique économique et sociale, le 14-10 ; à cette occasion, M. Mauroy a affirmé que la majorité devait être solidaire : « Nul ne peut accepter les aspects positifs et rejeter les aspects négatifs » (*Le Monde*, 15 et 16-10). Cette rencontre avait été souhaitée par le président du groupe à l'AN (cette *Chronique*, n° 23, p. 189).

— « *Le gouvernement de la République n'est pas le gouvernement des partis* » a répété M. Beregovoy le 3-10 au club de la presse d'Europe 1 en réponse aux critiques du PCF visant le plan de financement de la sécurité sociale (*Le Monde*, 5-10). A la même émission, la semaine suivante, M. Fiterman, ministre d'Etat (PCF) a atténué la réaction de M. Ralite aux propos du ministre des affaires sociales (V. *Gouvernement, Solidarité*) en indiquant que le Gouvernement, qui « a la responsabilité des affaires de la France... se détermine en fonction de ce qu'il considère être les intérêts généraux du pays et en fonction aussi des engagements qu'il a pris. Pour ce qui est des partis politiques, ils prennent en compte tout cela, mais ils sont partis politiques : ils ont des mandants et ils ont pour tâche de refléter également la sensibilité, les préoccupations de leurs mandants » (*ibid.*, 12-10).

#### V. Majorité.

## PÉTITIONS

— *Discussions d'un rapport.* Au nom de la commission des lois, M. Virapoullé (Union centriste) a présenté au Sénat le 14-10 un rapport sur deux pétitions émanant de conseillers généraux de la Réunion et de la Martinique contestant le projet d'adaptation aux DOM de la loi du 2-3-82 (V. *Exception d'irrecevabilité*). Ce rapport a été inscrit, à la demande de la commission, à l'ordre du jour complémentaire afin de provoquer un débat. La vivacité des propos de M. Virapoullé a suscité un incident et M. Laucournet (s) qui présidait, a estimé qu'ils dépassaient le cadre de la courtoisie traditionnelle au Sénat (p. 4560) ; sur la proposition de M. Lise (ratt. UCDP), le renvoi à la commission des lois a été décidé, afin que celle-ci saisisse officiellement le Président de la République et le Premier ministre en leur transmettant l'appréciation du Sénat sur la réforme.

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Décrets d'application.* Dans le cadre d'un examen *périodique* de l'exécution des lois (cette *Chronique*, n° 23, p. 189) le Premier ministre a présenté, le 13-10 (*Le Monde*, 15-10), une communication au conseil des ministres. Les lois votées jusqu'en mars 1982 ont été pourvues de la quasi-totalité des décrets prévus. A l'avenir, un effort de célérité a été demandé aux ministres concernés. A cet effet, le nombre de signatures de ceux-ci sera ramené à la stricte application de l'art. 22 de la Constit. de 1958 (v. R. Barrillon et G. Dupuis, in *La Constitution de la République française*, 1980, p. 386). Par ailleurs, l'examen par les organismes consultatifs sera simplifié. Au surplus, innovation digne de mention, le Premier ministre communiquera aux commissions des lois du Parlement le bilan complet desdits décrets concernant les ordonnances et les lois *adoptées* (et non promulguées !) entre juillet 1981 et août 1982.

— *Délégation.* Selon une jurisprudence constante, le CC a procédé au déclassement, le 12-10 (décision 82-126 L, p. 3062) de dispositions du code rural, en matière de dispense d'affranchissement de la correspondance, dès lors qu'il s'agit de *simples mesures d'application de règles posées par la loi*.

## V. Gouvernement, Habilitation législative.

## PREMIER MINISTRE

— *Condition.* M. Pierre Mauroy est un Premier ministre *orthodoxe* et, par voie de conséquence, le président, un homme heureux (cette *Chronique*, nos 22 et 23, p. 195 et 190). Au club de la presse d'Europe 1, il affirme sans

détour son *allégeance* au chef de l'Etat : *Je sais quel a été le rôle des premiers ministres dans la V<sup>e</sup> République : un rôle de paratonnerre. J'accepte d'être un paratonnerre, de conduire la politique du pays avec nécessairement tout ce qui est en harmonie, tout ce qui, au contraire, peut faire problème au fil des jours... Je suis là pour servir... Je continuerai à servir à la place où je suis, tant que le voudra le Président de la République (Le Monde, 9-9).*

Ultérieurement, il précise à toutes fins utiles : *Il n'y a pas de frontière fixée une fois pour toutes entre les activités du Président de la République et celles du Premier ministre. Par nature et par vocation, le Président de la République a autorité sur l'ensemble des problèmes de la nation et sur le Gouvernement dont il nomme le chef. Il intervient au plan international, il est intervenu à propos du terrorisme : quoi de plus naturel ? (entretien au Matin, 12-10). A la réflexion on se prend à songer à une question : qui jadis affirmait qu'il n'existait pas de dyarchie au sommet de l'Etat ?*

— *Intervention.* M. Pierre Mauroy s'est adressé le 30-9 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-10) à l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est la première fois sous la V<sup>e</sup> République qu'un Premier ministre prend ainsi la parole dans ce cadre. Sous le régime précédent seul Pierre Mendès France l'avait précédé le 22-11-1954.

— *Comités interministériels.* A la question de M. Cousté (RPR), le Premier ministre en dénombre 104 pour la période 6-1974 à 5-1975 contre 121, soit une augmentation de 16 % au cours d'un temps équivalent (6-1981 à 5-1982). Il relève à son tour une confusion fâcheuse avec une *réunion interministérielle* présidée par un membre de son cabinet et réunissant des représentants des ministres (AN, Q, p. 3898). L'effort conjugué des ministres et des parlementaires autorise à penser que la terminologie ne versera plus dans le laxisme !

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Collaborateurs du chef de l'Etat.* Les propos tenus à Montréal par M. Régis Debray, chargé de mission au secrétariat général de la présidence pour les affaires du tiers-monde et, depuis la nomination de M. Paul Guimard à la Haute autorité de l'audiovisuel, pour les affaires culturelles, ont provoqué quelques remous. M. Debray avait mis en cause la « véritable dictature » de l'émission « Apostrophes » (*Le Monde*, 10-10) que le chef de l'Etat a cependant déclaré, à son retour d'Afrique, « aimer beaucoup »... La controverse a été évoquée à l'AN où M. R. A. Vivien, dans une question au Gouvernement, s'est étonné qu'un membre de la présidence ait mis en cause, à l'étranger, une émission « qui a fait l'unanimité » (13-10, p. 5721).

— *Condition.* M. Poniatowski, après avoir affirmé que « la France est gouvernée par une association de charlots », a qualifié le chef de l'Etat

de « super-charlot » et de « madone des aéroports internationaux » le 25-9, au congrès du parti républicain (*Le Monde*, 28-9). La mise en cause, comme le vocabulaire, tous deux inhabituels, ont provoqué de vives réactions dans la majorité et un certain embarras dans l'opposition. Le principal intéressé s'est borné à indiquer à Figeac, le 27-9 : « J'attache peu d'importance aux excès de langage qu'un certain nombre de démagogues — mais n'offense pas qui veut ! — s'acharnent de semaine en semaine à nous faire entendre » (*ibid.*, 29-9).

— *Conseils.* « L'état-major » de lutte contre le terrorisme, qui s'est réuni à l'Elysée le 17-8, était élargi à divers responsables de la police et du renseignement (*Le Monde*, 19-8). Le conseil sur la politique économique et sociale (cette *Chronique*, n° 23, p. 192) se tient chaque semaine et cette régularité a fait parler de « gouvernement restreint » au sein du ministère (*ibid.*, 25-8). V. *Gouvernement, Composition.*

— *Engagements.* La référence aux « engagements du Président de la République » (cette *Chronique*, n° 22, p. 196) devient rituelle : par exemple dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif au règlement de certaines conséquences des événements d'Afrique du Nord (AN, n° 1124). Il faut noter à ce propos que les commentaires de M. Courrière, secrétaire d'Etat aux rapatriés, selon lequel la lutte contre l'OAS aurait donné lieu à des « excès de pouvoirs » et à des actions illégales, a suscité des remous (*Le Quotidien de Paris*, 1-10).

#### V. *Loi, Questions.*

— *Epouse du Président. Danielle Mitterrand, portrait.* L'ouvrage, qui sans conteste est sans précédent, de M. Picar et de Mlle Montagard (Ramsay) a paru, par ailleurs, sous forme de bonnes feuilles dans le magazine *Confidences* avec un soutien publicitaire, notamment dans les transports en commun. Les auteurs ont été déboutés par le président du TCI de Paris de leur action en justice à ce sujet le 16-9 (*Le Matin*, 17-9 et *Le Monde*, 17-9).

A propos de la disparition de Mme Allaouah-Bourequat et de ses frères, Mme Mitterrand a écrit, selon la presse marocaine, au roi Hassan II (*Le Monde*, 8-10). Elle s'est rendue, à titre privé, aux obsèques de la princesse Grace de Monaco le 18-9, le Président de la République étant représenté par son directeur de cabinet, M. Jean-Claude Colliard (*ibid.*, 18-9).

— *Fonction.* J'ai la charge de veiller à la sécurité des Français. J'ai la charge d'assurer le maintien de la nation, mais j'ai la charge de veiller à la grandeur de la France, a affirmé M. Mitterrand dans l'entretien télévisé qu'il a décidé de consacrer le 17-8 au problème du terrorisme. « J'ai à expliquer moi-même certains aspects majeurs de la politique française... Le devoir du chef de l'Etat est de prendre ses responsabilités dans cette conversation

directe avec le peuple de France », a-t-il ajouté tout en précisant : « Je n'aime pas parler tout le temps, je pense que ce n'est pas la peine d'user la fonction... Seulement je suis sensible à l'événement » (*Le Monde*, 19-8).

— *Interventions.* Sortant de sa « réserve » à propos du terrorisme, le chef de l'Etat s'est saisi personnellement de ce problème, notamment en désignant le chef d'escadron Prouteau comme conseiller technique à son cabinet (*Le Monde*, 26-8). L'engagement de l'Elysée s'est d'ailleurs traduit par un activisme inhabituel avec le communiqué du 28-8 annonçant deux arrestations prématurément « jugées importantes », mais qui ne se sont pas révélées telles en fin de compte... (*Le Matin*, 1-9).

L'intervention du chef de l'Etat « en première ligne » s'est répétée au conseil des ministres du 15-9 avec la déclaration solennelle sur la défense du franc, qui ne sera pas dévalué (*Le Monde*, 16-9).

#### V. Premier ministre.

A propos du Liban, M. Mitterrand est intervenu à la télévision pour annoncer le 20-9 à 23 heures : « *J'ai décidé... que la France participerait à la formation d'une nouvelle force multinationale qui aura pour charge de contribuer au retour à la sécurité et au respect des droits des gens* (ibid., 22-9).

— *Légitimité* : « *le représentant de tous* ». Au RPR qui mettait à nouveau en cause la légitimité du pouvoir (v. *Opposition*), le chef de l'Etat a répondu au cours de son voyage dans la région Midi-Pyrénées. « S'il y a une légitimité, a-t-il déclaré à Tarbes le 27-9, c'est d'abord celle de la République... Je suis pour le temps qui m'a été confié par le peuple le représentant de tous. Et, ni sur le plan intérieur, ni sur le plan extérieur, je n'abandonnerai une once des responsabilités qui sont les miennes. Que nul n'en doute. Même si, ici et là, un peu de précipitation semble pousser quelques-uns à le laisser accroire » (*Le Monde*, 28-9).

#### QUESTIONS

— *Questions au Gouvernement.* M. Delisle (s) a posé le 13-10 une question mettant en cause les propos tenus la veille par M. Fèvre (UDF) qui avait évoqué, à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation des transports intérieurs, le mécontentement des transporteurs routiers et fait allusion à leur rôle au Chili en 1973 ; dans sa réponse, M. Chevènement qui remplaçait le Premier ministre absent, a estimé que ces propos « tendaient à remettre en question la légitimité démocratique » (p. 5724). Au début de la séance suivante, M. Fèvre a protesté, dans un rappel au règlement, contre ce « dévoiement » de la procédure des questions au Gouvernement (p. 5763).

— *Questions écrites.* Le changement de style dans les réponses se maintient (cette *Chronique*, n° 23, p. 194). A preuve cet échange entre M. Godfrain (RPR) et le ministre du budget sur un projet de taxation des planches à voile : *Les rumeurs dont fait état l'honorable parlementaire, en même temps qu'il les crée, sont dénuées de tout fondement* (AN, Q, p. 3822).

La référence aux *engagements* du Président de la République (cette *Chronique*, n° 22, p. 196) n'est plus le fait des seuls ministres. Il devient aussi celui des députés de l'opposition : MM. Noir (RPR) à propos des Français de confession islamique (*ibid.*, p. 4033), Gautier sur l'Afghanistan (p. 4034).

— *Utilisation.* En des termes pour le moins surprenants, M. Cousté (RPR) s'est vu reprocher à nouveau (cette *Chronique*, n° 22, p. 199) l'usage qu'il fait des questions écrites par le ministre chargé des relations avec le Parlement. Celui-ci *attire à nouveau l'attention de l'honorable parlementaire sur les inconvénients de l'utilisation de la procédure des questions écrites pour la collecte ou la synthèse d'information régulièrement publiées dans des documents officiels. Ce détournement de procédure est d'ailleurs relevé aussi bien par la presse quotidienne que par les revues spécialisées de science politique, ce qui est regrettable pour l'image du Parlement* (AN, Q, p. 3965).

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie. Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République* rassemblés par Didier Maus, la Doc. F., 2<sup>e</sup> éd., 1982. Le succès remporté par cette somme indispensable a entraîné une nouvelle édition encore plus complète qui comporte en particulier une table et un index analytiques, etc. Au total, le recueil passe de 436 à 715 p.

— *Régime : l'ancien et le nouveau...* Le relâchement verbal qui fait qualifier d'« ancien régime » la V<sup>e</sup> République *avant* le 10 mai 1981 (cette *Chronique*, n° 23, p. 196) a gagné le camp de l'opposition, qui désigne à son tour de « régime actuel » la V<sup>e</sup> République, *après* le 10 mai 1981. Cette expression se rencontre dans les propos de l'ancien chef de l'Etat et d'un de ses Premiers ministres (un comble !). M. Giscard d'Estaing l'a en effet employée à la télévision le 16-9, et M. Chirac le lendemain (*Le Monde*, 18-9).

#### SESSION EXTRAORDINAIRE

Par décret du 14-9 (p. 2778), le Président de la République a convoqué le Parlement en session extraordinaire le 21-9. La session s'est achevée le 1-10, veille de l'ouverture de la session ordinaire.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 octobre 1982.*





**BON DE COMMANDE**

à retourner à votre libraire ou aux

*Presses Universitaires de France*

*Service des Périodiques*

*12, rue Jean-de-Beauvais*

**75005 PARIS**

Tél. : 354-48-03

**Je vous adresse ci-joint le montant de cette commande, soit : \_\_\_\_\_ F**

**par**

- Chèque bancaire
- Chèque postal (3 volets) C.C.P. 1302-69 C Paris
- Mandat-carte international

Date : \_\_\_\_\_ Signature :

**Veillez noter m**  
(4 numéros) à la  
au prix de **206 F**

**Veillez noter m**  
(4 numéros) à la  
au prix de **190 F**

NOM \_\_\_\_\_

Prénom \_\_\_\_\_

Profession \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Code postal 

--	--	--

Ville \_\_\_\_\_

## S'abonner à *POUVOIRS*

- C'est disposer d'une chronique permanente sur la V<sup>e</sup> République : dans chaque numéro, Pierre Avril et Jean Gicquel étudiant, sous forme de dictionnaire, l'actualité institutionnelle française.
- C'est suivre la chronique de l'opinion publique : dans chaque numéro, Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi approfondissent les sondages sur un grand thème politique.
- C'est recevoir les autres articles du Journal : les débats entre politistes sur l'analyse du « changement » en France, les synthèses des experts sur les évolutions constitutionnelles à l'étranger, les réflexions, issues de tous horizons, sur les grandes controverses d'idées politiques.
- C'est découvrir un thème, souvent peu familier, sur lequel spécialistes, témoins et acteurs apportent des éléments nouveaux ainsi qu'un dossier auquel il sera utile de se référer.

*Bulletin d'abonnement au recto*

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
Édit. n° 2 13 037968 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 28 920  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Janvier 1983

# POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**  
(épuisé)
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

1982

20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**

1983

24. **le maire**
25. **le pouvoir en Afrique**

à paraître :

**DANS LE JOURNAL  
DE CE NUMÉRO :**

Jérôme JAFFRÉ

*Retour sur les élections  
de 1981*

(Pouvoirs-débat)

Jean-Luc PARODI  
et Olivier DUHAMEL

*Sondages et municipales*

Pierre AVRIL  
et Jean GICQUEL

*Chronique  
de la V<sup>e</sup> République  
(août-octobre 1982)*

## ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1983 206 F 265 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

SERVICE DES PÉRIODIQUES

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)

PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF

*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal (ici J. Jaffré sur les élections de 1981 qui répond à F. Goguel) et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs.*

## le maire

D'où vient la fonction municipale ? Comment s'exerce-t-elle ?

Peut-on construire une typologie du recrutement des maires ?

Quels sont les moyens, légaux et illégaux, par lesquels certains maires se constituent des fiefs ?

Image paternelle au village, image partisane à la ville ?

La mairie est-elle une étape importante d'une carrière politique ? Quel en est l'itinéraire et à quel type de pouvoir conduit-elle ?

Qu'en est-il du maire à Paris ? Qu'en est-il du maire vu de Paris ?

Autant de questions, autant d'études et de témoignages que complètent textes et documents commentés sur le statut et les pouvoirs du maire.

## POUVOIRS

1982

- 20. **81 : la gauche au pouvoir**
- 21. **le système communiste mondial**
- 22. **la R.F.A.**
- 23. **l'impôt**

Nouvelles éditions :

- 1. **l'alternance**
- 2. **le parlement européen**
- 4. **la V<sup>e</sup> République**
- 11. **psychanalyse**
- 12. **les régimes islamiques**

1983

- 24. **le maire**

