PHILIPPE NIVET

L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS PARISIENNES, D'ÉTIENNE MARCEL À BERTRAND DELANOË

CAPITALE DE LA FRANCE, Paris est également la ville des insurrections, depuis les soulèvements médiévaux jusqu'à l'insurrection libératrice d'août 1944. Cette tradition frondeuse du peuple parisien incite le pouvoir central, royal puis républicain, à se méfier du pouvoir communal. Le but de cet article est de montrer les relations qui existent entre les événements politiques parisiens et le statut administratif qui régit la capitale [1] et de mettre en valeur comment, dans la seconde moitié du XX^e siècle, une capitale en apparence apaisée, en accord politique avec le pouvoir central, retrouve un statut proche de celui qui régit les autres villes françaises.

L'ANCIEN RÉGIME ET LA RÉVOLUTION

Paris étant devenu la capitale de la France sous les Capétiens, le roi y désigne lui-même l'agent qui est chargé d'y rendre la justice et d'en assurer la police et la défense, le prévôt de Paris, assisté de plusieurs

1. La bibliographie sur le sujet est considérable. Indiquons simplement : Alfred Fierro, « L'administration », *Histoire et Dictionnaire de Paris*, Robert Laffont, 1996, p. 306-338, et Maurice Félix, Paul Beaussier, François Debidour et Edgar Laparra, *Le Régime administratif de la Ville de Paris et du département de la Seine*, La Documentation française, 1957.

lieutenants, le lieutenant civil, le lieutenant criminel, le lieutenant de robe courte. En face de lui se dresse, à partir du XIII^e siècle, le prévôt des marchands, chef élu de la corporation des marchands de l'eau, la « Hanse parisienne ». C'est dans une ordonnance édictée en 1258 qu'il y est fait pour la première fois allusion. Quelques années plus tard, en 1263, Évroïn de Valenciennes reçoit officiellement ce titre dans un contrat de transaction.

Le prévôt des marchands apparaît vite comme le véritable chef de la municipalité et le représentant de la bourgeoisie parisienne. Ses pouvoirs sont importants : il est chargé de l'administration des revenus de la ville, de son approvisionnement en denrées de première nécessité, de la voirie, des fortifications et de l'alimentation en eau ; il perçoit aussi certains impôts comme la taille et les octrois. Il est assisté de 4 échevins et de 24 prud'hommes pris parmi les principaux bourgeois. Le prévôt des marchands et les échevins, avec l'adjonction des 24 prud'hommes, constituent le bureau de ville ou corps de ville, qui délibère sur les affaires de la cité (gestion des revenus, voirie, approvisionnement, hôpitaux). Ils forment aussi le « parloir aux bourgeois », sorte de tribunal commercial. Le prévôt des marchands se tient en contact avec la population parisienne par l'intermédiaire des quartiniers, qui jouent en quelque sorte le rôle de maires de quartiers. Ils ont au-dessous d'eux des cinquanteniers et des dizainiers. Le prévôt des marchands et les échevins sont élus par l'assemblée dite des bourgeois, une assemblée très oligarchique de 77, puis 79 personnes : les conseillers de la ville, les quartiniers et 2 « mandés » par quartier, tirés au sort parmi 4 bourgeois élus par les assemblées primaires du quartier.

Après l'insurrection d'Étienne Marcel (1357-1358), qui entend sortir de son rôle municipal pour doter le pays de nouvelles institutions, le rôle de la prévôté des marchands décline et celle-ci est même supprimée en 1383, à la suite de l'insurrection des Maillotins. La royauté tient entre ses mains toute l'administration municipale de la ville. La prévôté des marchands, tenue en garde par un agent du roi qui dirige l'administration de la ville sous le nom de « garde de la prévôté », est rétablie en janvier 1412, sans retrouver son indépendance vis-à-vis du pouvoir royal. Les ordonnances du 15 février 1415 et du 26 juillet 1450 consacrent la mainmise du pouvoir royal sur le corps municipal. L'élection du prévôt des marchands et des échevins devient de pure forme, le roi imposant ses candidats. La haute bourgeoisie commerçante est progressivement évincée au profit des officiers du roi, membres du Parlement, des cours des aides et des comptes. Henri de

Livres, prévôt des marchands de 1460 à 1466 et de 1476 à 1484, apparaît, par exemple, être la créature du roi.

Sous la monarchie absolue, à la différence de beaucoup de cités qui se voient octroyer des franchises, Paris ne conserve qu'une apparence de vie municipale. De la seconde moitié du XVI^e siècle à la Révolution, le roi achève de vider de sa substance le cadre municipal. À la veille de la Révolution, l'administration, caractérisée par l'enchevêtrement de ses organes et de ses compétences, héritage du passé, est dispersée entre plusieurs organes. Le lieutenant général de police, créé en 1667, est devenu l'un des plus puissants personnages de l'État ; il a dans ses attributions la police des personnes, le nettoiement et l'éclairage des rues, l'approvisionnement des halles et marchés, la surveillance de l'imprimerie et des colporteurs… Le Parlement se mêle un peu de tout au nom de la surveillance générale de l'administration (religion, mœurs, idées, instruction, santé publique, prisons, approvisionnement…). Le bureau des finances de la généralité est chargé essentiellement de la voirie, la Chambre des bâtiments de la police des constructions. Le bureau de ville, dirigé par le prévôt des marchands, s'occupe de la gestion des revenus communaux, des travaux publics, de la police des ports, quais et ponts et d'une partie peu importante de la voirie. Comme le note Frédéric Monnier, « les magistrats de la Ville conservaient leur juridiction sur le fleuve et restaient compétents sur tout ce qui concernait l'approvisionnement par voie d'eau. Ils avaient les quais, par rapport à la navigation, et leur entretien, ainsi que les ponts, bien que le lieutenant général dût y exercer sa police, comme d'ailleurs dans les autres quartiers de la Ville. Ils conservaient encore un droit de contrôle sur les échafauds montés dans le lit du fleuve, sur les quais et sur la place de Grève. Par contre, la Ville n'avait plus de compétence générale, celle-ci revenant au lieutenant de police [2] ».

La Révolution ne laisse rien subsister de cette organisation municipale. Elle constitue une des très courtes périodes où le régime de Paris se rapproche le plus de celui des autres communes, puisque la loi du 21 mai 1790, votée après une période provisoire, institue une municipalité élue au suffrage universel, selon une procédure compliquée. Bailly est le premier maire de Paris. Mais les sections contrôlées par les éléments révolutionnaires perturbent le fonctionnement de la municipalité

2. Frédéric Monnier, « Vision d'ensemble de l'administration parisienne d'Ancien Régime », dans *Les Institutions parisiennes à la fin de l'Ancien Régime et sous la Révolution française*, colloque tenu à l'Hôtel de Ville, 13 octobre 1989, p. 141.

modérée, se réunissant de leur propre initiative et s'ingérant dans la vie de la commune. En août 1792, la commune révolutionnaire prend le contrôle de l'Hôtel de Ville. Elle est dominée par les partisans d'Hébert, puis par ceux de Robespierre. Après Thermidor, le pouvoir central cherche à reprendre en main l'administration parisienne. Les libertés municipales parisiennes se trouvent désormais comprimées. La loi du 11 octobre 1795 (19 vendémiaire an IV) supprime la mairie de Paris, organise douze municipalités d'arrondissement et confie l'administration de la ville à cinq administrateurs du département de la Seine. Après le coup d'État du 9 novembre 1799 (18 brumaire an VIII), la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) confirme la mise sous tutelle de Paris et dessine dans ses grandes lignes l'administration de la ville pour plus d'un siècle, instaurant le régime préfectoral.

Le régime préfectoral

Tirant les leçons de la Révolution, le Consulat est méfiant à l'égard de la capitale. La peur du Paris qui s'est manifestée pendant la Révolution française conduit à une mise sous tutelle de l'administration de la Ville et à la disparition du conseil municipal. La loi du 17 février 1800 confirme la fin des aspirations d'autonomie communale. Elle va fixer les grandes lignes du statut de Paris, englobé dans un petit département de la Seine au régime préfectoral et placé sous la tutelle des deux préfets, le préfet de la Seine et le préfet de police. Il n'y a plus de conseil municipal. Ses fonctions sont remplies par le conseil général du département, composé de 24 membres, nommés par le Premier consul, puis par l'empereur. Ce conseil doit s'assembler chaque année à une époque déterminée par le gouvernement et la session ne peut durer plus de quinze jours. Ses attributions sont réduites. Dans chacun des douze arrondissements parisiens, un maire et ses deux adjoints ne sont chargés que de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.

La Restauration ne change rien à l'organisation instituée par la loi du 28 pluviôse an VIII. Il faut attendre 1834, quatre ans après la Révolution de 1830 et trois ans après la loi du 21 mars 1831 appliquant le principe électif à la désignation des conseils municipaux, pour que réapparaisse un conseil municipal à Paris. La loi du 28 avril 1834 « sur l'organisation du conseil général et des conseils d'arrondissement de la Seine et l'organisation municipale de la Ville de Paris » forme à nouveau un conseil municipal à Paris, composé des 36 conseillers généraux

de la Seine élus dans le cadre des douze arrondissements de la Ville de Paris. Ces conseillers généraux sont élus au suffrage restreint par les électeurs censitaires, auxquels s'adjoignent un certain nombre de citoyens qui, en raison de leurs « capacités » (membres de l'Institut, officiers en retraite, magistrats, avoués, professeurs, notaires, avocats…), ont également le droit de prendre part au vote. Toutefois, la peur maintenue d'un pouvoir municipal parisien fort conduit la monarchie de Juillet à limiter strictement les attributions de ce Conseil : le président et le vice-président du conseil municipal sont nommés par le roi, chaque année, parmi les membres de ce Conseil ; le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine ; il ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le préfet et lorsque la majorité des membres assiste à la séance. La loi du 18 juillet 1837, qui vient compléter la loi du 21 mars 1831 et élargit les attributions des maires et des conseils municipaux, n'est pas appliquée à Paris et l'article 74 qui prévoit le vote d'une loi spéciale sur l'administration de la Ville de Paris n'a pas de suite.

Cette libéralisation relative du régime municipal parisien ne survit pas à la nouvelle insurrection du peuple parisien de juin 1848. Certes, la révolution de Février ramène pour un temps le pouvoir municipal parisien avec un maire, Garnier-Pagès, mais dès le mois de juin l'État cherche à nouveau à assurer son contrôle sur la capitale. Le 3 juillet 1848, le décret ordonnant le renouvellement intégral, au suffrage universel direct, des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux n'est pas applicable à Paris, pour lequel un régime spécial est prévu. Toutefois, une commission provisoire municipale et départementale est nommée le 8 juillet 1848, composée de 36 membres, qui fonctionne à la fois pour le département de la Seine et pour la Ville de Paris. La confusion qui existait déjà sous l'Empire est rétablie. À nouveau, Paris et les cantons de banlieue voient leurs intérêts représentés par une seule et même assemblée, nommée par le gouvernement. La mairie disparaît. Après la démission de Garnier-Pagès, le 19 juillet 1848, un nouveau préfet de la Seine est nommé. Un décret du 8 septembre 1849, pris sur la proposition du ministre de l'Intérieur Dufaure, substitue à la commission provisoire deux commissions, une commission départementale de la Seine composée de 44 membres et une commission municipale formée par les 36 membres de la commission départementale nommés pour Paris. On retrouve le système de la loi du 20 avril 1834, mais les membres de ces commissions sont nommés, et non élus. Une fois encore, la peur du Paris révolutionnaire

qui s'est manifestée lors des journées de juin conduit le gouvernement à mettre Paris sous tutelle et à doter la capitale d'un régime spécial, d'autant plus que l'élection aurait alors été faite, désormais, au suffrage universel.

L'organisation de 1849 est maintenue par le Second Empire, Napoléon III connaissant l'hostilité d'une bonne partie de la capitale à son encontre. La loi du 5 mai 1855 se contente de substituer à la dénomination de « commission municipale » celle de « conseil municipal ». Après l'annexion des communes périphériques, qui porte en 1860 le nombre des arrondissements de Paris de 12 à 20, l'effectif du conseil municipal passe de 36 à 60 membres, toujours nommés. Haussmann, préfet de la Seine depuis 1853, considère que l'État doit intervenir directement dans les affaires de Paris. Il ne souhaite pas que le conseil municipal soit élu. Pour lui en effet, ce Conseil doit avoir pour objet d'aider l'œuvre préfectorale et non de la contrecarrer. Le conseil municipal est alors composé de notables venus de différents milieux. Leurs travaux sont restreints : « On ne les réunissait qu'une fois par semaine, le matin ; les séances des Comités duraient moins de deux heures; ensuite venait un déjeuner pour retenir les membres présents et, lorsque arrivait la réunion générale, les rapports se succédaient rapidement ; c'était un service mutuel entre gens pour la plupart revêtus d'autres fonctions ou chargés d'autres affaires que celles concernant la Ville de Paris [3]. »

La tutelle étatique sur l'administration de Paris suscite l'opposition des républicains. Ferry, Gambetta et Arago déposent en février 1870 une proposition de loi sur l'organisation municipale de Paris, qui prévoit que le conseil municipal de Paris ait les mêmes attributions que les autres conseils municipaux de France. Le ministère Ollivier instaure alors une commission chargée de réfléchir sur la réorganisation municipale à Paris, qui élabore en avril 1870 un projet adoptant le principe du suffrage universel pour la désignation du conseil municipal de Paris. Ce texte serait un premier pas vers une libéralisation du régime de la capitale. La chute de l'Empire empêche l'aboutissement de ce projet et la République conservatrice, « la République des ducs », adopte un régime administratif maintenant la capitale sous tutelle.

L'Assemblée nationale élue le 8 février 1871, dominée par les monarchistes, adopte la loi du 14 avril 1871, qui traduit la défiance à

3. Alfred des Cilleuls, *Histoire de l'administration parisienne au XIX^e siècle*, Paris, 1900, t. II, p. 218.

l'égard de la ville rebelle, défiance renforcée par l'épisode de la Commune. Les 80 conseillers municipaux sont élus dans le cadre des quartiers (un par arrondissement), afin de garantir l'apolitisme municipal. Ils sont également membres du conseil général de la Seine. Cette double fonction perdure jusqu'à la disparition du conseil général de la Seine, en 1967. Le conseil municipal ne désigne pas un maire, mais un président, renouvelable théoriquement à chaque session.

Les partisans d'une évolution du statut de Paris, les « municipalistes parisiens », fort actifs lorsque s'installe la « République des républicains », connaissent un échec dans les années 1880. La grande loi municipale de 1884 ne concerne pas Paris. Le glissement vers la droite de l'expression politique parisienne, visible en particulier lors des élections municipales de 1900, conforte les dirigeants de la III^e^ République, où les radicaux jouent désormais un rôle essentiel, dans leur défiance à l'égard de la capitale. En effet, à partir de 1909, le conseil municipal est dominé par la droite. À la veille de la Seconde Guerre mondiale sont promulgués, les 21 avril et 13 juin 1939, des décrets-lois qui limitent encore les pouvoirs du conseil municipal, contre lesquels protestent les élus parisiens réunis les 7, 10 et 12 juillet 1939. Entre 1871 et 1939, le statut administratif de la capitale n'a donc pratiquement pas été modifié, à l'exception de l'accroissement du nombre de conseillers municipaux, porté, en 1935, de 80 à 90 pour tenir compte de la croissance démographique de certains quartiers et tenter de remédier à des inégalités trop criantes.

La déclaration de guerre modifie substantiellement les conditions de la vie politique[4]. Alors que les communistes ont été exclus du conseil municipal après la signature du pacte germano-soviétique et qu'aucune élection n'est désormais organisée, le gouvernement reste inquiet du comportement éventuel du conseil municipal de Paris lors de l'offensive allemande de 1940. Le 10 juin, le ministre de l'Intérieur demande aux élus de quitter Paris. Georges Mandel redoute en effet que quelques-uns des élus, « déprimés, lassés, sous les menaces et les injonctions allemandes », ne soient « tentés de constituer une sorte de gouvernement provisoire comme il s'en est constitué dans d'autres pays asservis ». Les préfets représenteraient seuls l'administration et la population au cas où Paris serait occupé par l'ennemi. Se retrouvent la

4. Philippe Nivet, *Les Assemblées parisiennes de la déclaration de guerre à la Libération de Paris*, Fédération des sociétés historiques et archéologiques de Paris et de l'Île-de-France, 1996.

crainte envers le comportement politique de Paris et la traditionnelle méfiance du pouvoir central envers l'Hôtel de Ville. Les élus obtempèrent, mais forment une commission de quelques membres « chargée de demeurer à Paris et de représenter la population parisienne, quelles que soient les circonstances, aux côtés des deux préfets, et en étroite collaboration avec eux ». Sans grands pouvoirs, ignorée des autorités occupantes, la délégation édilitaire continue à se réunir jusqu'à la fin du mois de juillet.

De juillet 1940 à décembre 1941, ni le conseil municipal, ni ses commissions ne se réunissent. Certains conseillers se retrouvent parfois à l'Hôtel de Ville pour des réunions informelles et supputent sur le devenir de la représentation municipale. C'est finalement la loi du 16 octobre 1941 qui dote la Ville de Paris d'une nouvelle organisation administrative. Elle limite encore les pouvoirs du conseil municipal, qui est désormais nommé, et non plus élu. La pratique des questions orales, qui permettait aux conseillers municipaux de contrôler l'action des préfets, disparaît théoriquement. Ni le conseil municipal, ni son bureau ne représentent plus Paris. L'essentiel du travail ne se fait plus en séance, mais dans les commissions, totalement réorganisées. Ces dispositions montrent bien la volonté d'affaiblir le conseil municipal. En témoignent également les nominations, effectuées avec l'accord des Allemands, à l'occasion desquelles sont éliminées de grandes figures du conseil municipal de l'entre-deux-guerres, qui, connaissant bien le fonctionnement de l'Hôtel de Ville, auraient pu nuire à l'omnipotence des préfets.

Dès la période de l'Occupation, les milieux résistants se préoccupent du statut futur de la capitale après la libération du territoire. D'une façon générale, alors que les gaullistes désirent utiliser le réseau préfectoral, en nommant de nouveaux titulaires, le Parti communiste (PC) appuie la solution « résistentialiste » qui envisage la création à la tête de chaque département d'un Comité départemental de la Libération (CDL). Celui-ci regrouperait les principales personnalités de la Résistance et prendrait en main les destinées du département. À Paris, c'est dès la fin de 1942 que le PC cherche à organiser un CPL[5]. André Tollet, ouvrier tapissier du faubourg Saint-Antoine, militant communiste et de la Confédération générale du travail unitaire (CGTU) et

5. Henri Denis, *Le Comité parisien de la Libération*, PUF, 1964. Sur les débats autour de la reconstruction du Conseil municipal de Paris, et la suite de son histoire, voir aussi Philippe Nivet, *Le Conseil municipal de Paris de 1944 à 1977*, Publications de la Sorbonne, 1994.

secrétaire de l'Union des syndicats de la région parisienne en 1939, parvient à constituer au printemps 1943 le bureau du CPL. Celui-ci est composé de six membres : trois représentants d'organisations « révolutionnaires » (le PC, l'Union départementale des syndicats, le « Front national », mouvement de résistance d'obédience communiste) et les représentants de trois organisations « classiques » (« Organisation civile et militaire », « Ceux de la Résistance » et « Libération-Nord »).

La montée en puissance du PC à Paris et dans la région parisienne inquiète les gaullistes, d'autant plus que l'influence communiste, déjà forte au CPL, se fait également sentir chez les Forces françaises de l'intérieur (FFI) d'Île-de-France, dont Henri Rol-Tanguy prend la tête. Dans ses *Mémoires de guerre*, de Gaulle, après avoir souligné que « Paris, si on le laisse faire, tranchera en France la question du pouvoir », rappelle qu'il craignait que la capitale, fidèle à son histoire, ne connaisse une nouvelle « Commune de Paris » : « Si [les communistes] parvenaient à s'instituer les dirigeants du soulèvement et à disposer de la force à Paris, ils auraient beau jeu d'établir un gouvernement de fait où ils seraient prépondérants […]. Ils projetaient d'apparaître à la tête de l'insurrection comme une sorte de Commune, qui proclamerait la République, répondrait de l'ordre, distribuerait la justice […]. Que l'insurrection dans cette grande ville dût, pour certains, tendre à l'insurrection d'un pouvoir dominé par la III^e^ Internationale, je le savais depuis longtemps. » C'est pourquoi le gouvernement d'Alger, avant même la libération de la capitale, et sans consulter le CPL, désigne un préfet de la Seine, Marcel Flouret, et un préfet de police, Charles Luizet. Cette décision provoque des contestations au sein du CPL qui soutient, en vain, la candidature au poste de préfet de la Seine de Georges Marrane, un des principaux militants communistes de la région parisienne, ancien maire d'Ivry et ancien président du conseil général.

Après la Libération, les représentants du Paris qui « s'est libéré par lui-même, libéré par son peuple avec le concours des armées de la France » (de Gaulle) espèrent pourtant une évolution du statut administratif de la capitale. Mais, déjà soucieux, pendant la clandestinité, de nommer des préfets qui pourraient contrer un Comité parisien de la Libération où les « révolutionnaires » sont prépondérants, le pouvoir gaulliste ne veut pas risquer de donner des libertés municipales complètes à Paris et de se retrouver ensuite avec un pouvoir municipal dominé par les communistes. Ceux-ci, bien représentés au sein du Comité parisien de la Libération qui assure à partir d'août 1944 les fonctions de conseil municipal de Paris et de conseil général de la Seine, sont également

puissants dans les comités locaux de libération qui ont occupé les mairies d'arrondissement : alors que, sous la III^e^ République, les maires et adjoints d'arrondissement, nommés, étaient des notables généralement âgés, soumis à la préfecture de la Seine, enclins à ne considérer leurs fonctions que sous un angle honorifique, en février 1945, les communistes possèdent 8 des 20 postes de maire et environ 50 % des postes d'adjoints. C'est pourquoi, à quelques ajustements près, le statut administratif de la capitale ne connaît pas d'évolution en 1944-1945. L'ordonnance du 13 avril 1945 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris et du département de la Seine se contente d'assouplir les décrets-lois de 1939, sans remettre en cause la tutelle. Sont rejetées les diverses propositions de réforme du statut de la capitale, émanant notamment des communistes, qui proposaient de donner aux arrondissements parisiens une autonomie municipale leur permettant de gérer les intérêts locaux. Les non-communistes, notamment l'avocat Léo Hamon, membre du CPL et futur « gaulliste de gauche », défendent contre les communistes le maintien de l'intégrité administrative de la capitale.

Le poids communiste dans la capitale après la Libération, que confirme le résultat des multiples élections organisées en 1945-1946, municipales de 1945[6] comme législatives[7], explique donc l'échec de la réforme du statut de la capitale et le maintien du pouvoir des préfets. Quand s'installe la IV^e^ République, les majorités municipale et nationale sont à nouveau en discordance. En effet, les élections municipales d'octobre 1947 voient à Paris le triomphe des candidats du Rassemblement du peuple français (RPF) fondé au printemps précédent par le général de Gaulle. Les listes gaullistes obtiennent la majorité absolue des suffrages à Paris et la majorité absolue des sièges (52 sur 90). Pierre de Gaulle, frère du général de Gaulle, est symboliquement porté à la présidence du conseil municipal quatre années de suite, renouvellement exceptionnel d'une fonction généralement annuelle. Le conseil municipal devient pour les gaullistes une tribune où s'exprime leur opposition aux gouvernements de Troisième Force. Ils affirment également leur volonté de faire de la gestion de la capitale le modèle de ce que devrait être, selon eux, la gestion de la France.

6. Les premières élections municipales ont lieu le 29 avril 1945, avant même l'armistice. L'Assemblée municipale provisoire nommée par décret du 12 mars 1945 n'a donc qu'une existence brève.

7. Pour le détail des résultats électoraux à Paris, voir Yvan Combeau et Philippe Nivet, *Histoire politique de Paris au XX^e^ siècle*, PUF, 2000.

Dans ces conditions, les propositions faites pour restituer au conseil municipal certaines des attributions qui lui avaient été enlevées et pour réviser les règles relatives au fonctionnement des assemblées ne peuvent qu'échouer. Le rapprochement au début des années 50 des majorités municipale et nationale, après le départ pour des formations de la droite indépendante d'élus gaullistes et l'arrivée au pouvoir de présidents du Conseil appartenant à la droite modérée, ne modifie guère la situation.

Le retour du maire

C'est la V^e^ République qui, finalement, va permettre à la capitale de retrouver de plus grandes prérogatives municipales. Alors que les majorités municipale et nationale coïncident désormais globalement, que Paris devient une place forte du gaullisme, l'UNR Christian de La Malène, élu rapporteur général du budget après les élections municipales de 1965, devient un personnage puissant auprès du préfet.

Renforcés en fait, les pouvoirs du conseil municipal le sont également en droit. En 1961 la Ville de Paris obtient l'autorisation d'avoir son budget d'investissement avec autorisations de programme et crédits de paiement et retrouve ses facultés d'emprunt, réforme capitale [8]. Les attributions du conseil municipal sont accrues et les décrets donnent généralement force exécutoire aux délibérations du conseil municipal. Le décret du 30 novembre 1970 portant réforme du régime administratif et financier de la Ville de Paris est une nouvelle avancée.

Si la coïncidence des majorités facilite les rapports entre le pouvoir municipal et le gouvernement, des difficultés subsistent néanmoins et poussent des élus, de toutes tendances politiques, à déposer à la fin des années 60 et au début des années 70 des propositions de loi pour libéraliser le régime municipal. Le gouvernement de Pierre Messmer ne semble pas pressé de faire aboutir la réforme. Face aux lenteurs gouvernementales, Jacques Dominati, leader des Républicains indépendants, porté en juin 1973 à la présidence du conseil municipal avec le soutien des gaullistes, tente d'accélérer le processus. Mais, lorsqu'il demande le renouvellement de ses fonctions présidentielles, en juin 1974, les gaullistes, majoritaires, le lui refusent. Jacques Dominati, amer, confie alors qu'il a été « victime des forces conservatrices, celles qui s'opposent au

8. Voir par exemple sur ce point le récent témoignage d'Alain Griotteray, alors rapporteur général du budget, dans ses *Mémoires*, Éditions du Rocher, Éditions de Fallois, 2004, p. 158-169 notamment.

renouveau et qui ont bloqué l'évolution des institutions parisiennes ; la volonté de l'Union des démocrates pour la République (UDR) est de ne rien changer ».

Mais il pousse le nouveau président de la République à engager le processus qui aboutit à une modification législative du statut de la capitale. Valéry Giscard d'Estaing, qui a obtenu 56,9 % des voix à Paris au deuxième tour de l'élection présidentielle, espère que le nouveau maire de Paris sera politiquement proche de lui et que Paris cessera d'être dominé par les gaullistes. Le Premier ministre Jacques Chirac est nettement moins favorable à une réforme d'envergure : « Le caractère très spécifique de la Ville de Paris ne permet en aucun cas d'envisager un maire élu », déclare-t-il à *France-Soir*. L'importante loi du 31 décembre 1975 recrée le poste de maire de Paris, disparu depuis 1871. Elle dote Paris d'un double exécutif, le maire et le préfet de police, augmente le nombre des conseillers, fixé à 109, et crée des commissions d'arrondissement : le gouvernement s'est opposé aux propositions parlementaires tendant à instituer de véritables municipalités d'arrondissement afin d'éviter, selon la formule du ministre de l'Intérieur, « la balkanisation de Paris ». Paris étant à la fois commune et département, les conseillers de Paris sont à la fois conseillers municipaux et conseillers généraux et se réunissent tantôt en formation de conseil municipal, tantôt en formation de conseil général.

Les élections municipales de 1977 voient l'élection au poste de maire de Paris de Jacques Chirac, président du Rassemblement pour la République (RPR). Après la victoire de la gauche à l'élection présidentielle et aux législatives de 1981, il fait figure de chef de file de l'opposition. Ce n'est donc pas sans arrière-pensées politiques que le pouvoir socialiste annonce, le 30 juin 1982, la création d'un nouveau statut de Paris : la mairie de Paris laisserait la place à 20 communes de plein exercice, une par arrondissement, les 20 arrondissements formant une grande communauté urbaine dont le président serait le maire de Paris. Jacques Chirac réagit vivement, lançant un « appel aux Parisiens », et le gouvernement édulcore son projet. La loi « PLM » prévoit finalement que « les affaires des communes de Paris, Lyon, Marseille sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions, limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement ». Le conseil d'arrondissement dispose d'un budget annexe, assez faible, pour gérer certains équipements de quartiers. Chaque arrondissement élit désormais à la fois des conseillers de Paris, qui siègent au Conseil de Paris et dans les conseils d'arrondissement, et des conseillers d'arron-

dissement. Vingt ans plus tard, Philippe Séguin fait de ce texte une critique acerbe : « À force de finasser, on en est arrivé à un haut niveau d'aberration : avec un seul et même bulletin, on participe en réalité à trois scrutins distincts puisqu'on est censé choisir simultanément des conseillers d'arrondissement (et un maire pour chacun de ceux-ci), des conseillers de Paris et un maire pour la capitale. Or, les trois opérations ont chacune leur logique. Et ces logiques peuvent s'ordonnancer de bien des manières jusqu'à être contradictoires [9]. »

Après dix-huit années de domination du RPR sur Paris, la capitale connaît, à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle, de profonds bouleversements sociaux, culturels et politiques qui aboutissent à la victoire du socialiste Bertrand Delanoë aux élections municipales de 2001. Ce retournement politique n'est pas étranger au débat qui apparaît à nouveau sur le statut administratif de la capitale. L'Union pour un mouvement populaire (UMP) parisienne demande une évolution du statut de la capitale au profit d'une collectivité unique, soit la suppression du conseil général, et des transferts de compétence permettant, sans remettre en cause l'unité parisienne, de donner de vrais budgets annexes aux arrondissements et une vraie autorité aux maires d'arrondissement. C'est une évolution sensible par rapport aux prises de position exprimées vingt ans plus tôt, à laquelle ne sont pas étrangères les mutations politiques de la capitale : un maire socialiste, un leader de l'opposition, Claude Goasguen, issu non plus de la droite néo-gaulliste, mais de la droite libérale.

Du Moyen Âge à nos jours, l'histoire des institutions parisiennes est dominée par la volonté du pouvoir central de limiter les possibilités d'expression autonome du corps municipal parisien. La centralisation française fait en effet de la capitale un enjeu essentiel. Les périodes de timide libéralisation ont été suivies de reprises en main, souvent consécutives à la révolte du peuple parisien (comme en 1848). Il faut attendre la fin du XXe siècle pour que, dans le cadre d'une démocratie apaisée, la capitale se rapproche, et encore pas complètement, du droit commun. Avec la décentralisation, les futures tensions sont peut-être à redouter non plus entre la Ville et l'État, mais entre la Ville et la Région.

9. Philippe Séguin, *Itinéraire dans la France d'en bas, d'en haut et d'ailleurs*, Seuil, 2003, p. 510.

RÉSUMÉ

Depuis l'Ancien Régime jusqu'au milieu du XX^e siècle, l'État central s'est méfié du comportement politique d'une capitale prompte au soulèvement, comme le montrent la révolte des Maillotins, la Commune insurrectionnelle sous la Révolution française, les « Trois Glorieuses », les journées de février et juin 1848, la Commune de 1871, voire l'insurrection libératrice de 1944, où les communistes jouent un rôle important. C'est pourquoi les libertés municipales de Paris ont été presque constamment réduites. Il faut attendre la fin du XX^e siècle, dans le cadre d'une démocratie apaisée, pour que, avec la loi du 31 décembre 1975, les structures administratives fixées par la loi du 14 avril 1871 soient transformées et que la capitale se rapproche, et encore avec des exceptions, du droit commun.