

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 cachaient 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, Gemeindevorsteher, 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 « collègue 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 Vitré 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 États-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 policies*). 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-Gênes-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.*