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'accentue 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 munici-

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) A 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 Ve République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1981, p. 288-302 ; P. GREMION, Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la Ve République, *Le débat*, novembre 1981, p. 5-15 ; P. JOBERT et M. SELLIER, 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. SADRAN, 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-bâtisseur 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 paramunicipaux (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 contrecoups 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 résidenee, 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'avérèrent 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 biérarchie 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 renvendiquant 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 quatres 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 bénéfices 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 partisanes 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'antisyndicalisme 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 partisanes 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 élective 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 strenghted 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.*